T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE YERELİN MERKEZİLEŞMESİ: İKİ BİN SONRASI TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA

Seçil KAHYACI
1188208111

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. BERKAN DEMİRAL

EDİRNE, 2021

Tezin Adı: Türkiye'de Yerelin Merkezileşmesi: İki Bin Sonrası Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Hazırlayan: Seçil KAHYACI

ÖZET

Dünyada teknolojinin gelişmesi, iletişim araçlarının kullanımının yaygınlaşması, demokratikleşme eğilimlerinin artması, küreselleşme denen olgunun meydana gelmesi; devletleri, kamu yönetimi yapılarında değişiklik yapmaya iteleyen en büyük etkenlerdendir. Küreselleşmenin getirdiği yerelleşme anlayışıyla birlikte, yerel unsurlar ve sivil toplum örgütleri ön plana çıkmış, yönetim kavramı değişikliğe uğramıştır. Devletler, çağdaş gelişmelere paralel bir şekilde kamu yönetimi yapılarında, daha etkili ve verimli hizmet sunulması için yeniden yapılandırma gereği duymuştur.

Türkiye'de, 58. hükümet döneminde kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni anlayışlar doğrultusunda devletin merkezi ve idari birimlerinde yeniden yapılandırma çalışmalarına başlanmıştır. Bu çalışma, 2002-2005 dönemi arasında Avrupa Birliği müzakerelerinin de gündeme gelmesiyle birlikte yerel yönetimlere demokratik, katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir bir sistem kazandırılmak istenmiş olsa da, tam anlamıyla bir yerelleşmenin sağlanamadığını, reformların süreklilik göstermediğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Özellikle 2008 yılından sonra uygulamaya konan yasal düzenlemelerin yerelleşmeden çok yerelde merkezileşme eğilimine yol açtığı görülmektedir.

Çalışma kapsamına, bütünlük oluşturması açısından Tanzimat Döneminden itibaren günümüze kadar olan yerel yönetim reformları ile ilgili düzenlemeler dâhil edilmiş; 2000 sonrasında ise çıkarılan tüm mevzuatlar yerelleşme - merkezileşme kavramları açısından incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerelleşme, Merkezileşme, Yeniden Yapılanma, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Küreselleşme.

Name of Thesis: Centralization of Local in Turkey: Reconstruction of Local Goverments in Turkey after Two Thousand.

Prepared by: Seçil KAHYACI

ABSTRACT

The development of technology, the widespread use of communication tools, the increase of trends in democratization and the emergence of globalization are some of the prominent factors driving the governments to make amendments in public administration structures. Local elements and non-governmental organisations have come into prominence and the term of governance have changed owing to localization concept which became prominent by globalization. Thereafter, the states have required reconstruction in public administration structures in order to provide more efficient and productive services in line with the contemporary developments

Turkey has undergone restructuring, in accordance with new insights in public administration in central and administrative units of state, during the 58th government period. This study aims to put forward that although it is aimed to provide a democratic, participatory, transparent and accountable system in local governments, following the European Union negotiations between 2002-2005; a complete localization and a sustainable reform process were not carried out. It is seen that the legal regulations which were brought in particularly after 2008 are more likely to have led centralization in local system rather than localization.

The scope of the study, on the purpose of providing integrity, includes the regulations on local governance reforms having been introduced from the Tanzimat period until now. Besides, all legislation introduced after 2000 has been examined in terms of the localization and centralization concepts.

Keywords: Local Governments, Decentralization, Centralization, Reconstitution, New Public Administration, Governance, Globalization.

ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR

Hızla gelişen ve dönüşüm yaşayan dünyada, yönetim kavramı siyasi, ekonomik ve toplumsal süreçlere göre şekillenmektedir. Devletler, kamusal alanda sunacakları hizmetlerin verimli ve etkili olabilmesi için, iç ve dış etkenlerin sürekli olarak değiştiği durumlara göre yönetim yapılarını yeniden düzenlemek zorundadır. Özellikle günümüzde kentleşme ve nüfus oranının gün geçtikçe artmaya devam etmesi, kentlerin yönetiminde birden fazla sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler ve merkez arasında yetki, görev ve kaynak açısından denge sağlanmalı, yerel yönetimlerin aleyhine düzenlemeler yapılmamalıdır. Öte yandan bireyler kendilerine sunulacak olan hizmetlerden haberdar olmalıdır. Bu sayede hemşehri ve demokrasi bilinci, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi kavramların halk tarafından benimsenmesiyle yerel kalkınma gerçekleşmekte; halk, tüm ulusun kalkınmasında önemli rol oynamaktadır.

Bu tezde, Türkiye'de 2002 yılında başlayan, yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışı çerçevesinde, yerel yönetim birimlerine yönelik yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının yerelleşme sürecinden merkezileşme sürecine doğru evrimi incelenmiştir. Çalışmanın evren ve örneklemi olan, Türkiye'de mevcut durumda bulunan yerel yönetim birimlerinin, 2000 öncesi ve 2000 sonrası dönemde yapılan mevzuat düzenlemelerine değinilmiştir.

İlk olarak, lisans eğitimimden bu yana benden hiçbir zaman manevi desteğini ve engin bilgisini esirgemeyen; istediğimde birçok şeyi başarabileceğimi, asla pes etmemem gerektiğini vurgulayan; bana bu yolda özgüven aşılayan, inanan, sabreden tez danışmanım değerli hocam Prof, Dr, Berkan DEMİRAL'a, ve bana güçlü, ayakları üzerinde durabilen bir kadının nasıl olması gerektiği konusunda feyz olan, güler yüzünü ve desteğini benden esirgemeyen Prof. Dr. Nalan DEMİRAL'a teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak tüm hayatım boyunca bana her anlamda maddi ve manevi destek veren, dürüst ve iyi bir insan olmayı öğreten canım babam Ali KAHYACI'ya ve canım annem Nurcan KAHYACI'ya üzerimdeki emekleri için çok teşekkür ederim. Ayrıca yine bu zorlu süreçte benden manevi yönde desteklerini esirgemeyen, tezimle ilgili

güzel yorumlar yapan canım dostlarım; Aslı ÇETİN, Büşra ÇOŞKUN, Merve ÇIK'a ve Nejla LiVADA'ya teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT ii
ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR iii
İÇİNDEKİLER v
TABLOLAR LİSTESİ ix
ŞEKİLLER LİSTESİ x
KISALTMALAR LİSTESİ xi
GİRİŞ 1
BÖLÜM 1 7
YEREL YÖNETİMLER 7
1.1.Yerel Yönetim Kavramı ve Özellikleri 7
1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri 10
1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi 13
1.3.1. Antik Çağ ve Ortaçağda Yerel Yönetimler 13
1.3.2. Ulus Devlet Döneminde Yerel Yönetimler 17
1.4. Yerel Yönetim ve Temel İlkeleri 21
1.4.1. Merkezi Yönetim ve Merkezden Yönetim İlkesi 22
1.4.2. Yetki Genişliği İlkesi 23
1.4.3. Yerinden Yönetim İlkesi 24
1.4.4. Vesayet İlkesi ve İdarenin bütünlüğü 27
1.4.5. Yerel Özerklik İlkesi 29
1.5. Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler 33
BÖLÜM 2 37
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI 37
2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi 37
2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler 38
2.1.2. Tanzimat Döneminden Cumhuriyet'e Yerel Yönetimler 42
2.1.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimler 51
2.2. Türkiye'nin Yerel Yönetim Birimleri 57
2.2.1. İl Özel İdareleri 59

2.2.2. İl Özel İdaresinin Organları 61
2.2.2.1. İl Genel Meclisi 61
2.2.2.2. İl Encümeni 62
2.2.2.3. Vali 64
2.2.3. Belediye İdaresi 65
2.2.3.1. Belediye Organları 69
2.2.3.1.1. Belediye Meclisi 69
2.2.3.1.2. Belediye Encümeni 72
2.2.3.1.3. Belediye Başkanı 74
2.2.4. Büyükşehir Belediyeleri 78
2.2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyelerinin Görevleri 81
2.2.4.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları 84
2.2.4.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi 85
2.2.4.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni 87
2.2.4.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı 87
2.2.4.2.4. Büyükşehir Belediyesinin Teşkilat ve Personel Yapısı 89
2.2.5. Köyler 90
2.2.5.1. Köyün Organları 92
2.2.5.1.1. Köy Derneği 92
2.2.5.1.2. Köy İhtiyar Meclisi 92
2.2.5.1.3. Muhtar 93
2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı 94
2.3.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları 96
2.3.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri 97
2.3.1.2. Transferler 99
2.3.1.3. Borçlanma Gelirleri 102
2.3.2. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları 103
2.3.3. Köylerin Gelirleri 105
BÖLÜM 3 108
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORM ÇABALARI 108
3.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları 109

3.2. 1960 ve 1980 Arası Dönemde Yerel Yönetimde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları 114
3.2.1. Kalkınma Planları 114
3.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 119
3.2.3. İç Düzen Projesi 123
3.2.4. Şehirleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyon Raporu 124
3.2.5. Yerel Yönetimler Bakanlığı 126
3.3. 1980 ve 2000 Arası Dönemde Yerel Yönetimde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları 128
3.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 133
3.3.2. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği'nin Önerdiği Model 138
3.3.3. Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar (TÜSES) Vakfı'nın Önerdiği Model 141
3.3.4. Müstakil Sanayi ve İşadamları Derneği'nin Önerdiği Model 144
3.3.5. 1998 Tarihli Yasa Tasarısı 145
3.4. 2000 Yılından Günümüze Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları 148
3.4.1. 2000'li Yıllarda Türk Yerel Yönetim Siteminde Yeniden Yapılandırma İhtiyacının İç ve Dış Dinamikleri 148
3.4.2. 2000-2012 Yılları Arasında Yapılan Reformlar 156
3.4.2.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve Yerel Yönetimler 157
3.4.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Yerel Yönetimler 159
3.4.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 163
3.4.2.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu 166
3.4.2.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Yapılan Değişiklikler 172
3.4.2.6. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 178
3.4.3. 2012'den Günümüze Yerel Yönetim Reformları 184
3.4.3.1. 6360 Sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler 186
3.4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişiklikler 196
BÖLÜM 4 201
TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ 201

4.1. Önerilen Yeni Modelde Yerel Yönetim Birimleri 201
4.2. Yerel Yönetimlerin Anayasada Yapılacak Olan Değişikliklerle Güçlendirilmesi 206
4.3. Yerel Yönetim Yasalarında Yapılması Gereken Değişiklikler 208
4.4. Yerel Yönetimlerde Görev ve Yetki Paylaşımı 209
4.5. Yerel Yönetimlerin Mali Yönden Güçlendirilmesi 212
4.6. Yerel Yönetimlerin Denetim Açısından Güçlendirilmesi 214
4.7. Yerel Yönetimlerin Personel Açısından Güçlendirilmesi 215
4.8. Yerel Yönetimlerde Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi 216
SONUÇ 220
KAYNAKÇA 229

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapıları ve Sayıları 58
Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Kanuni Dayanakları 60
Tablo 3: Türkiye'de Modern Anlamdaki Belediyelerin Tarihsel Gelişimi 66
Tablo 4: Türkiye'deki Belediye Birimlerinin Güncel Sayıları 68
Tablo 5: Büyükşehir Belediyesini Düzenleyen Kanunlar 79
Tablo 6: Büyükşehir Belediye Meclisinin Üye Sayısının Oluşumu 85
Tablo 7: Öz Gelir/Yerel Yönetim Gelirleri (%) 95
Tablo 8: Belediyelerin Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Oranı 101
Tablo 9: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Düzenlemeye Göre Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları ve Belediye Hizmet Sınırlar 176
Tablo 10: 6360 Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Rakamsal Değimi 188
Tablo 11: 6360 Sayılı Kanun İle 5779 Sayılı Kanunun Pay Dağıtımının Karşılaştırılması 195

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Yerinden Yönetim İlkesi 26
Şekil 2: Seçimle Siyasal Katılımın İlk Örnekleri Muhassıllık Meclisleri 44
Şekil 3: Altıncı Daire-i Belediye 46
Şekil 4: Türkiye'de Mevcut Durumda Bulunan Büyükşehir Belediyeleri 80
Şekil 5: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi İle Getirilen Pergel Düzenlemesi..... 190
Şekil 6: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesi 190

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AFAD: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

Akt: Aktaran

AYKOME: Altyapı Koordinasyon Merkezi

AYM: Anayasa Mahkemesi

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BBYKP: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

BM: Birleşmiş Milletler

BŞB: Büyük Şehir Belediyeleri

Çevr: Çeviri

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

Ed: Editör

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

IMF: Uluslararası Para Fonu

IULA: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği

İBYKP: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KÖYDES: Köy Altyapısını Destekleme Projesi

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu

MUSİAD: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

s.: Sayfa

ss.: Sayfa Sayısı

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİ: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TUSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

UNESCO: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü

ÜBYKP: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

YİKOB: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Günümüzde ulusların kalkınması ve gelişmesinin sağlanması, yalnızca merkeziyetçi bir yönetim yapısıyla gerçekleştirilemez. Her bölgenin gelişim özellikleri, ekonomik sosyal ve kültürel yapısı farklı olup; ihtiyaçları da değişim göstermektedir. Dolayısıyla, devlet yönetiminde tüm yerel unsurlar göz önünde bulundurularak; kaynakların etkili ve verimli kullanılmasında, vatandaşların refahının arttırılmasında ve demokrasi ile katılım bilincinin yerleştirilmesinde yerel yönetim birimlerinin varlığı önem arz etmektedir. Ülkenin sorunlarının çözülmesinde ve kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmasında tüm vatandaşların sorumluluk alarak yönetime katılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin ilk kez Batı'da ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu yapılar antik site ve komün yönetimlerine kadar dayandırılmaktadır. Antik site kendi kendini yöneten, karar alma gücü bulunan en küçük demokratik siyasi işleve sahip birimdir. Komünler ise 10.yüzyıldan itibaren ticaretin canlanması sonucunda kentlerdeki nüfusun artmasına bağlı olarak gelişim göstermiştir. Bu dönemde insanların refah seviyelerinin yükselmesi özgür ve güçlü bir kent yapısının ortaya çıkmasını da beraberinde getirmiştir. Burjuvazi, kentlerin siyasi özerkliklerinin devam etmesi ve kentlilerin haklarını korumak için feodal beylerle mücadele etmiş; demokrasinin temeli olarak adlandırılan komünlerin gelişmesinde büyük rol oynamıştır. Öte yandan, komünler Batı'daki yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilse de yasama, yürütme ve yargı erkine sahip olmaları yönüyle günümüzdeki yerel yönetimlerden ayrılmaktadır. İlaveten ilk defa ortaya çıkan yerel yönetimler, bugün merkezi yönetime bırakılmış olan birçok görev ve yetkileri de üstlenmiştir.

Batı'da ulus devletin ortaya çıkmasına kadar, kentler halkın yönetilmesinde etkili olmuştur. Ancak 16.yüzyıldan sonra kentler, devlete karşı ideolojik üstünlüklerini yitirmiştir. Bu dönemde birçok düşünür yerel yönetimlerin var olup olmamasıyla ilgili fikirler beyan etmiştir. Kimisi özgür devlet ve özgür kentli arasına hiçbir kurumun girmesine gerek olmadığını savunmuş; kimisi ise çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlayacak olan yerel yönetimlerin, ülke ve bireyin yararı için gerekli olduğunu vurgulamıştır.

Türk yerel yönetim yapısının gelişimine bakıldığında ise, Batı'da olduğu gibi aşağıdan yukarıya, demokratik değerler çerçevesi içinde, yerel yönetim sisteminin gelişim göstermediği görülmektedir. Yerel yönetimler, Tanzimat Dönemiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti hem tebaa hem de mekân üzerinde mutlak bir hâkimiyet kurması, halkın böyle bir düzene karşı örgütlenmesini engellenmiş ve tepeden inmeci bir anlayışa göre yerel yönetim birimleri devlet eliyle oluşturulmuştur. Öte yandan, tımar sisteminin bozulması, vergi sisteminde meydana gelen aksaklıklar, Kırım'ın kaybedilmesiyle İstanbul'a ve ülkenin diğer bölgelerine göç yaşanması; Avrupalıların mallarını satabilmek için yeni liman kentleri arayışı içine girmeleri, Avrupalı Devletlerin azınlıklara karşı uyguladıkları politikalarla Osmanlının içişlerine karışması gibi birden fazla neden idari anlamda reformların yapılmasını gerekli kılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde 18.yüzyıldan itibaren ortaya çıkan, laik modernleşme hareketiyle Tanzimat Dönemi bürokratları, tebaadan bağımsız bir şekilde gerçekleştirdikleri üst kültürü çevreye dayatmak istemiş; buna karşılık çevre kendi alt kültürü ile direnmiştir. Yapay olarak geliştirilmeye çalışılan elit kültür ile toplumun benimsediği halk kültürü uyum yakalayamamış; gerçekleştirilen reformlar tepki almıştır (Reyhan, 2000: 29).

Yukarıda ifade edilen anlayış, Cumhuriyet Dönemi'nde de devam etmiştir. Yeni kurulan devletin bölünme tehlikesini önlemek ve üniter yapıyı korumak için yerel yönetimler mali ve idari anlamda özerklik elde edememiştir. O dönemde cumhuriyeti bile tam olarak benimsenemeyen halk için yerel yönetimlerin özerk olması pek de bir şey ifade etmemektedir. 2000'li yıllara gelene kadar yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çok fazla tartışma konusu olmuş; bu konu üzerinde 1960'lı yıllardan itibaren ciddi anlamda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Kentleşme ve nüfusun artması, buna karşılık yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmetlerin sağlanması konusunda yetersiz kalması her zaman en büyük problemlerden biri olmuştur.

Tüm kararların ulusal ölçekte alındığı refah devleti anlayışının çökmesi sonucunda, 1980 yılında yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayışa göre devletin görev ve yetkileri minimize edilerek, yerel yönetimler ile özel sektörün

kamusal hizmetleri sunmasında yetki ve görevleri arttırılmıştır. Bu dönemde demokrasi, özelleştirme, adem-i merkeziyetçilik, yönetimde esneklik, serbest piyasa gibi unsurların önem kazanması sonucunda, ülkeler geleneksel kamu yönetim yapılarını terk etmek zorunda kalmış; neo-liberal politikaların uygulanacağı bir yönetim yapısına geçilmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde ise teknolojide yaşanan gelişmeler, bilgi toplumuna geçilmesi, küreselleşme olgusunun meydana gelmesine neden olmuş; dünyadaki yerel unsurlar ile uluslararası ve ulus-üstü örgütlerin etkileşimi kolaylaşmıştır. Öte yandan ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değişimleri beraberinde getiren küreselleşme, yerel yönetimlerin serbest piyasa mekanizmasına dâhil edilmesini de hızlandırmıştır.

Yerelleşmenin önem kazandığı bu dönemde Avrupa Birliği, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarda yeni düzenlemeler yaparak, birçok ülkenin kamu yönetim yapılarının yeniden düzenlemesi konusunda uygulamalar ortaya koymuştur. Bunlardan en önemlisi Türkiye'nin de bazı çekinceler koyarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Buna göre, etkili ve verimli bir hizmetin yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmesinin yolunu açan yerindelik ilkesi, hizmetlerin yerel halka en yakın birimler tarafından sağlanmasını vurgulamaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme ve yönetişim olgusu, yönetimde katılım, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, alınan kararlarda hesap verilebilirlik, performansa dayalı denetim, stratejik plan gibi kavramların kamu idarelerinde ön plana çıkmasını sağlamıştır. Alınan kararlarda ve uygulamalarda toplumun tüm kesiminin görüşlerine önem verilmesi gerektiği vurgulanarak, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları halkın, merkezi hükümet karşısında kendini en iyi ifade edebileceği birimler olarak görülmüştür.

Türkiye'de küresel ölçekte yaşanan değişim ve dönüşümden etkilenmiş, hem iç hem de dış dinamikler doğrultusunda kamu yönetimi yapısında yeniden düzenlemeler yapma gereği duyulmuştur. 2002 yılında göreve gelen 59. hükümet yeni kamu yönetimi anlayışını ve Avrupa Birliği ile olan müzakereleri de göz önünde bulundurarak; yerel yönetimlerin mali, idari ve demokrasi açısından güçlendirilmesi, kamu yönetiminde yaşanan sorunların giderilmesi için çözüm yolları içeren Kamu

Yönetimi Temel Kanun Tasarısını kamuoyuna sunmuştur. Ancak yerelleşme adına köklü reformları içeren kanun tasarısı, mevcut durumun değiştirilmesinden rahatsız olan merkezdeki bürokrasi tarafından engellenmiştir. 2002-2005 arası dönemde kabul edilmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının felsefesi, yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunlara yansıtılmış, yerel yönetimleri yetki ve görev açısından güçlendirecek adımlar atılmıştır. Stratejik plan, performans ölçümü, katılım ilkesi, şeffaf ve etkili bir denetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin azaltılması mevzuatlarda yer verilmiştir.

Dönemin iktidarı 2008 yılından sonra merkezi bürokrasi de ağırlık kazanmaya başlayınca ekonomik ve siyasi nedenler öne sürülerek yerelleşme yerine merkezileşmenin öne çıktığı görülmektedir. Gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle 2002-2005 yılları arasındaki yerelleşme anlayışı, zamanla terk edilmiştir. Özellikle 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ve 2016 yılında yerelleşme içinde merkezileşmeye yol açan uygulamalar merkezileşmenin yeniden benimsendiğinin bir göstergesi olmuştur. Akabinde Olağanüstü hal süreci, hükümet sistemindeki değişiklik, Avrupa Birliği ile olan ilişkilerin bozulması gibi iç ve dış etkenler yerel yönetimlerin geri planda kalmasına sebebiyet vermiş; yerel yönetimler üzerinde antidemokratik uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Bu tez çalışması, 2000 sonrası Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik gerçekleştirilen mevzuat düzenlemelerinin tek tek incelenmesi ve Tanzimat Döneminden itibaren ortaya çıkan yerel yönetimler üzerindeki merkeziyetçi vesayetin günümüzde de varlığını devam ettirdiğine odaklanılması açısından önem arz etmektedir. Yapılan reformlar merkezi yönetim, bürokrasi ve halk tarafından tam olarak benimsenmemektedir. Ülkedeki siyasi ve ekonomik değişikliklerin yaşanması ve reformların süreklilik arz etmemesi, kanunların devamlı değişmesi, halkın reformlar konusunda yabancılaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetim reformları, gerçek anlamda hayata geçirilememekte; etkili ve verimli hizmetlerin sunulmasında, işlevselliğini yitirmektedir.

Tez çalışmasının amacı, 2002 ve 2008 yılları arasında yerelleşmeye yönelik yapılan çalışmaların yerel yönetimlerin, yalnızca yönetsel açıdan güçlendirildiğini; mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulmadığını; 2010 yılından sonra ise yerelleşme anlayışının terk edilerek merkezileşme eğilimlerinin arttığını kanıtlamaktır.

Tez çalışmasının başlığı "Türkiye'de Yerelin Merkezileşmesi: 2000 Sonrası Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma" olarak belirlenmiştir. Tezin Konusu, Türkiye'deki yerel yönetimlerin tamamını kapsamaktadır. Derinlemesine araştırma yapabilmek amacıyla amaçlı örnekleme yöntemi tercih edilmektedir.

Tezin hipotezi şudur: "Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki merkezin idari vesayet denetimi gün geçtikçe artmaktadır. Bu durum yerel yönetimleri, işlevsiz hale getirmekte olup, antidemokratik uygulamalara yol açmaktadır." Bu temel hipotezden üretilen alt hipotezler ise şunlardır:

Alt Denence 1: Yerel yönetimler yönetsel açıdan güçlendirilse de, akçal kaynaklardan yoksun oldukları için merkeze daha fazla bağımlı hale gelmektedir.

Alt Denence 2: Yerel yönetimler üzerinde, merkezin idari vesayeti devam etmektedir.

Alt Denence 3: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısındaki yeni kamu yönetimi anlayışı, tam olarak uygulamalara yansıtılmamaktadır.

Alt Denence 4: İl özel idareleri mali ve yönetsel anlamda işlevsiz hale gelmiştir.

Alt Denence 5: Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerindeki denetimi gittikçe artmaktadır.

Alt Denence 6: Halkın yerel demokrasiye bağımlılığı tam olarak gerçekleşmediğinden dolayı, yerel yönetim birimlerine de aktif katılım sağlanamamaktadır.

Alt Denence 7: Yerel yönetimler yetki ve görev açısından genel görevli kabul edilmesi gerekirken, sınırlı bir görev alınana sahiptir.

Tez çalışmasında, konu hakkında daha önce yapılan akademik çalışmalardan yararlanılarak literatür taraması yapılmıştır. Tanzimat Dönemine kadar uzanan yerel yönetim reformları üzerinde derinlemesine araştırma yapılarak, ortaya konulan projeler, planlar ve çıkarılan kanunlar tarafımca tek tek incelenerek, değerlendirmede bulunulmuştur.

Tez dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yerel yönetimler ile ilgili temel kavram ve özelliklerinden bahsedilmektedir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerine değinilerek, tarihsel açıdan gelişimine ve süreç içerisinde ortaya çıkan temel ilkelerine yer verilmektedir. Kısaca yerel yönetimlerin, ilerleyen bölümlerde daha iyi özümsenmesi açısından, ne anlama geldiğini ifade eden kavramsal bir çerçeve sunulmaktadır.

Tezin ikinci bölümünde Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel sürecine değinilmektedir. Bu süreç; Tanzimat Döneminden başlatılarak günümüze kadar üç başlık altında incelenmektedir. Daha sonra Türkiye'nin mevcut yerel yönetim yapısından bahsedilmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırma çalışmalarını incelemek üzere, bütünsellik oluşturması açısından Tanzimat Döneminden başlanmıştır. Bu bölümde, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında; Osmanlı Döneminden Cumhuriyete, 1960 ve 1980 yılları arası dönem, 1980 ve 2000 yılları arası dönemde yapılan çalışmalara yer verilmektedir. Akabinde, 2000'li yıllarda iç ve dış dinamiklere bağlı olarak kamu yönetiminde yaşanan ve özelde yerel yönetimleri etkileyen etkenlere değinilmektedir. 2000 ve 2012 yılları arası dönem ve 2012'den günümüze olan dönemde ayrı başlıklar şeklinde ele alınarak, " 2000'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerin yeniden yapılandırmalarına yönelik yapılan çalışmalarda yerelleşme mi merkezileşme mi gerçekleşmiş ?" sorusundan yola çıkılarak, ayrıntılı bir şekilde mevzuat ve rapor incelemeleri yapılmakta; tezin dördüncü bölümünde yeni bir yerel yönetim modeli önerildikten sonra sonuca ulaşılmaktadır.

BÖLÜM 1

YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, yerel halkın hizmetlerinin karşılanmasında, ulusal kalkınmanın gerçekleşmesinde ve demokrasinin benimsenmesinde büyük önem taşımaktadır. Yerel halkın, doğumundan ölümüne kadar sorumlu olan yerel yönetim birimleri aynı zamanda merkezin keyfi uygulamalarını da engellemektedir. Yerel yönetimler, dünyada yaşanan değişim ve dönüşümler sonucunda da güç geçtikçe daha da önemli örgütler haline gelmektedir. Dolayısıyla ülkeler, bir takım reformlar gerçekleştirerek yerelin kalkınmasına önem vermişlerdir. Sorunların ortadan kalkması ve gerçek bir yerel yönetimlerin varlığından bahsedebilmek için, öncelikle yerel yönetim kavramının, ilkelerinin, tarih içerisindeki yerinin ve varlık nedenlerinin bilinmesi, daha sonrada demokrasiyle olan ilişkisinin özümsenmesi gerekmektedir.

1.1.Yerel Yönetim Kavramı ve Özellikleri

Yerel yönetimler belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organlarının yerel halk tarafından belirlendiği, yasalar tarafından görev ve yetkilerinin ortaya koyulduğu, özel gelirleri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir. Buna göre yerel yönetimler merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarının doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, olarak ifade edilmektedir (Tortop vd., 2014: 13).

Bir başka tanıma göre, yerel yönetimler, bir yörede yaşayan insanların, ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçimle iş başına gelen, kamu tüzel kişiliği bulunan, kendilerine ait bütçeleri olan ve özerklik ilkesine göre oluşturulan, merkezi yönetimle aralarında ast üst ilişkisi bulunmayan ancak merkezin idari vesayetine tabi olan birimler şeklinde ifade edilmektedir (Turan ve Güler, 2018: 23).

Kamu yönetimi sözlüğüne göre, yerel yönetimler bir yönetim kademesinden çok belli ölçülerde özerk biçimde örgütlenmiş topluluğu ifade etmektedir. Buna ek olarak yerel yönetimlerin, iki şekilde tanımı yapıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetimin dışında, yerel halkın ortak ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan, karar organlarının yerel halk tarafından seçildiği demokratik ve özerk bir yönetim kademesidir. İkincisi halkın yönetime katılmasına olanak veren, kendi seçtiği organlar aracılığıyla yönetilmesini sağlayan, yürütme erkinin belli koşullarda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşıldığı ve bir bölüm yetkilerin yerel örgütler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetimdir (Bozkurt ve Ergun, 2008: 258).

Keleş'e (2012: 24) göre, yerinden yönetim olarak adlandırılan özerk yerel yönetim ile yerel yönetim birimleri birbirinden ayrılmaktadır. Buna göre, özerk yerel yönetim, yerel halkın kendisi tarafından seçilen organlarla yönetilmesini anlatan bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim birimi ise, merkezi yönetimin izin verdiği ölçüde, belli sınırlar içinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış ve yerel meclisin denetimi altında bulunan bir yönetim birimidir.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesinde ise yerel yönetimler *"Mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."* şeklinde tanımlanmaktadır.

Anayasadaki tanıma göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yönetim yapısı içinde bulunan yerel yönetimlerin bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; yasada da belirtildiği gibi, yerel yönetim kuruluşların tüzel kişiliğe sahiptir. Yerel yönetim birimleri yerinden yönetim ilkesine dayanarak özerk bir yapıdadır. Yerel yönetim organları seçimle görevlerinin başına gelmektedir. Ayrıca seçimle iş başına gelen bu organların, organlık sıfatını kazanmalarına veya kaybetmelerine ilişkin denetim, yargı organları tarafından yapılmaktadır. Öte yandan içişleri bakanı, görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetimleri, geçici bir önlem almak amacıyla organlarını veya organlarının üyelerini görevden uzaklaştırabilmektedir. Yerel yönetimlerin kuruluşlarının görevleri kanuna dayanmaktadır. Merkezi yönetimin,

yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünün sağlanması için vesayet denetimi bulunmaktadır. Yerel yönetimlere daha etkili bir hizmet sunmaları için görevleri ile ilgili gelir kaynaklarının aktarılması gerekmektedir (Gözübüyük, 2010: 178).

Yapılan tanımlardan yola çıkılarak, yerel yönetimlerin bir takım amaçlarının olduğu görülmektedir. Öncelikle merkezi yönetim, ulusal sınırlar içerisinde farklılık gösteren birden fazla yerleşim biriminin ihtiyacını verimli ve etkin bir şekilde karşılayamamakta, vatandaşın isteklerine göre hizmetin belirlenmesi zor olmaktadır. Bu nedenle, merkez ve yerel arasında iş bölümüne gidilmektedir. İş bölümü sonucunda hem ekonomide hem de hizmetin kaliteli bir şekilde sunulması açısından rasyonel kararlar alınmaktadır. Yerel yönetimlerin bir başka amacı ise, yerel halkın kendi seçtiği organlar aracılığıyla kendi kendini yönetmesi sayesinde, siyasal katılımın gerçekleşmesine ve demokrasinin gelişmesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerin gerek demokratik hayatta oynadıkları roller gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri görevler açısından, vatandaşın yönetime katılımının ilk aşaması olarak görülmektedir. Karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek belirlenmesi; bir yerel birimde oturan vatandaşın, oturduğu çevrenin sorunlarıyla ilgilenmesi ve ülke çapındaki konularda yerel halkın farkındalığının arttırılması, gibi faktörler sonucunda yerel yönetimler demokrasi okulu olarak görülmektedirler (Toprak, 2014: 39).

Yerel yönetimler, iktidarın gücünün merkezde toplanmasını engelleyerek, bu gücün yerel birimlere dağıtılarak, insanların özgürlüklerinin korunmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler ve merkez arasında mekânsal düzeyde bölüşüm gerçekleştirilmesi, iktidarı sınırlandırmaktadır. Keyfi yönetimlere karşı bireyler korunmakta; siyasal ve ekonomik gücün tekelleşmesi önlenmektedir (Yıldırım, 1994: 35).

Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk birimler olup, merkezi yönetimin hiyerarşisinin dışında kalmakta, ayrı bir kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Özerk bir birim olma özelliği gösteren yerel yönetimler bu sayede etkili ve verimli kararlar almakta, ülke için daha iyi hizmetler sunabilmektedir. Öte

yandan yerel yönetim birimlerinin genel karar organları seçimle iş başına gelmekte ve görevleri yasalarla belirlenmektedir (Erkul, 2010: 16).

1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin, ülkelerin yönetim yapısı içinde var olmaları yönetsel, toplumsal, siyasal ve ekonomik nitelikler taşımaktadır. Uzun bir geçmişe sahip olan ve hala daha varlıklarını koruyan yerel yönetimler, merkezi yönetim ile halk arasında hizmetin etkili bir şekilde bölüşülmesi, ihtiyaçların giderilmesi ve vatandaşa demokrasi bilincinin yerleştirilmesi konusunda önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Bu fonksiyonlar, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini oluşturmaktadır.

Yönetsel nedenler; yüzölçümü küçük devletler bir kenara bırakılırsa, kamu hizmetlerinin sadece merkezden yönetilmesi bir takım zorluklara neden olmaktadır. Örneğin merkezle yazışmalar, yerel baz da kararların alınması ve diğer ilgili kurumlara gönderilmesi çok fazla zaman almakta ve işlerin geç sonuçlanmasına neden olmaktadır. Bu yüzden kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, devlet iki şekilde örgütlenmektedir. Birincisi merkezi yönetim kuruluşları, ikincisi de tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bazı görev ve yetkilerin paylaşılması gerekliliği sonucunda, merkezden yönetim ve yerel yönetim birbirinin güçsüz yanlarını tamamlamış olmaktadır. Ancak yönetimde etkinliğin sağlanabilmesi için özekteki bilinçsizliği azaltacak, yerelde de verimsizliği önleyecek bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu dengenin sağlanması için yerel yönetimlerin optimal hizmet alanı ve sınırları iyi bir şekilde belirlenmeli, yerel yönetim birimlerinin sayıları arttırılmamalı, kaynak israfına yol açılmamalı ve yerel yönetimlere en iyi şekilde yerine getirecekleri faaliyet alanları bırakılmalıdır (Güneş, 2000: 275; Tortop vd., 2014: 16-94; Erdem ve Özer, 2014: 115).

Siyasal nedenler; yerel yönetimler halkın katılımı ve denetimi sonucunda kendisine yüklenen görevleri yerine getirmektedir. Bu nedenle demokrasinin beşiği olarak ifade edilmektedir. Gelişmiş ülkelere bakıldığında, geçirdikleri tarihsel süreçte güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip oldukları görülmekte ve yerel yönetimler anayasal bir statü ile korunmaktadır. Yerel yönetimler, gelişmiş ülkelerde geniş bir özerklikten yararlanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim ile yerel yönetim

arasındaki ilişkinin niteliği yatay olup dikey ilişkiler sınırlı kalmaktadır (Keleş, 2012: 97-98; Erdem ve Özer, 2014: 115).

Az gelişmiş ülkelerde ise köklü bir yerel yönetim geleneğinden, yerel demokrasi bilincinden bahsetmek güçtür. Özellikle ulus bilincinin sağlam ve güçlü olmadığı ülkelerde, öncelikle ulus birliğinin sağlanmaya çalışılmasından dolayı merkezi yönetimin etkili olması gerektiği düşünülmekte, merkez dışındaki güçlerin azaltılması istenmektedir. Böyle bir durumun varlığı ülkelerin yönetim sistemini de etkilemekte, gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşmalarına engel olmaktadır (Erdem ve Özer, 2014: 115).

Toplumsal nedenler; yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi, toplumsal gelişmeyle yakından ilgilidir. Eğer bir ülkede sanayileşme, teknolojide ilerleme ve hızlı kentleşme varsa, yerel yönetimlerinde bu gelişmelere ayak uydurması gerekmektedir. Gelişen ve değişen toplumun, yerel yönetimlerden beklentileri de değişmektedir. Okur -yazarlık oranının fazla olduğu ülkelerde, okur- yazarlık oranın az olduğu ülkelere oranla demokrasi bilinci daha fazladır. Sonuç olarak gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimleri sınırlandıramamaktadır. Yörede bulunan vatandaşların demokratik, katılımcı, eşitlikçi eğilimlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesine neden olmaktadır. Bir başka neden ise nüfustur. Nüfus yoğunluğunun az olduğu ülkelerde belediyeler az sayıda ve büyük değilse, ekonomik açıdan verimli çalışamamaktadır (Keleş, 2012: 29).

Ekonomik nedenler; yerel yönetimlerin var olma nedenleri bakımından ekonomi faktörü geniş kapsamlıdır. Yerel yönetimler, merkezi yönetime göre hizmet arzı açısından rasyonel kararlar alabilmekte ve hizmet önceliklerinin türünü belirlemede daha etkili olmaktadır. Son zamanlarda Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesini her fırsatta dile getirmelerinin sebebi de budur (Tortop vd., 2014: 16).

Ülkede ekonomik bir gelişme sağlanması ve yerelin kalkınması için, yerel yönetimlerin en önemli unsur olarak görülmesinde, yerel halka en yakın birimler olarak, planladıkları harcama ve yatırımların doğrudan vatandaşa yönelik olmasından dolayı yerel halktan daha kolay destek bulmalarıdır. Yerel yönetimler yerel katılım

sağlanmasında, bireysel girişimlerin ve sanayi faaliyetlerinin oluşturulmasında, daha etkin bir konumda bulunmaktadır (Güven ve Şimşek, 2018: 127).

Yıldırım (1994: 37-38) ise yerel yönetimin varlık nedenlerini maddeler halinde şu şekilde sıralamaktadır;

- Aktif yurttaşlığı geliştirdiği için vatandaşların siyasal yönden gelişmesini sağlamaktadır,
- Merkez ve yerel arasında iletişimin kurulmasını sağlayarak, temel yerel hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını gerçekleştirmektedir,
- Yerel kimliğin oluşturulmasında, kültürlerin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır,
- Hizmetlerin sağlanmasında yerel koşullara, merkezden daha duyarlı olmaktadır,
- Ulusal, bölgesel ve uluslararası dayanışmayı arttırmaktadır,
- Ekonomik ve sosyal gerçekçiliğe vurgu yaparak; kaynakların hakkaniyete uygun bir şekilde dağıtılmasına yardımcı olmaktadır,
- Vatandaşların ve kurumların hesap verme ve hesap sorma sorumluluğunu geliştirmektedir,
- Yerel halkın, kurumlar aracılığıyla yeni demokratik ilgi alanlarının ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır,
- Merkeziyetçi eğilimlerin ortaya çıkmasını engellemektedir.

Yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturan bu faktörler dünyada yaşanan ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişme sonucunda nitelik ve nicelik açısından gün geçtikçe değişime uğramaktadır. Özellikle küreselleşme ve yerelleşme olgusunun ortaya çıkması sonucunda yerel yönetimlerin işlevselliğinin arttığı görülmektedir. Kamusal ve yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretiminden ziyade, yerel kalkınmanın gerçekleşmesi için, yeni iş imkânları yaratacak ve kent ekonomisini canlandıracak en etkin politikaların belirlenmesi gibi yerel yönetimlere yeni görevler yüklenmektedir.

1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin antik çağdan beri var olduğu kabul edilmektedir. Geçmişten bugüne yerel yönetimler ülkelerin tarihlerine, özelliklerine, yönetim şekline ve yerel demokrasiye bakış açılarına göre gelişme veya değişme göstermiştir. Bu süreç üç başlık altında incelenmiştir.

1.3.1. Antik Çağ ve Ortaçağda Yerel Yönetimler

Günümüzde yerel yönetimler, yerel halkın kamu hizmetlerini sağlayan siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimler, bugüne bakıldığında merkezi devletin hizmetleri arasında bulunan; ulusal savunma, suçluların cezalandırılması, askeri örgütlenme gibi görevleri yerine getirdikleri bilinmektedir (Keleş, 2012: 33).

İlk kent uygarlıkları ile ilgili, 5-6 bin yıl önce Akdeniz ve Ortadoğu havzasında maden bilgisinin gelişmesi ve bazı coğrafi, ekonomik, kültürel şartların bir araya gelmesi sonucunda ortaya çıktıklarına dair görüşler kabul edilmektedir. Kentlerin yönetimi diğer bir değişle yerel yönetimler de bu dönemde var olmuşlardır. İlk kent ve kent yönetimleri tarihsel süreç içerisinde birden çok değişim geçirerek, dönemlerine göre farklı isimler aldığı görülmektedir. Bunların içinde *site* olarak adlandırılan kent yönetimleri, Batı'da kent demokrasisinin ortaya çıkmasını sağlayan ilk kurumlar olarak kabul edilmiştir. Özellikle Atina Sitesi, demokrasiyi en çok özümseyen site rejimidir. Antik Yunan'da kentlerin oluşmasında ve gelişmesinde büyük rol oynayan bu yapıya polis adı verilmiştir. Polisi diğer sitelerden ayıran en önemli özelliklerden biri, yüzyıllar sonra modern devletlerde ortaya çıkacak olan demokrasiye beşiklik yapmış olmasıdır (Görmez ve Bahçeci, 33-34: 2018).

Antik dönemdeki kent devletleri veya polisler, hem politik bir topluluk ve kent merkezi hem de yurttaş topluluğunu ifade etmektedir. Her bir kent devletinin nüfusu 10 bin ile 50 bin arasında değişmiş ve kentlerde kentin sorunlarının tartışıldığı, kura ile üyelerinin belirlendiği, demokrasinin gelişmesini sağlayan meclis binalarına yer verilmiştir. Kentlerde siyaset ve ekonominin arasında yaşanan gerilimin ortadan kaldırılması için çözüm yollarının aranması da demokrasinin ortaya çıkmasını sağlayan en önemli nedenlerden biri olmuştur. Alt ve üst sınıflar arasında denge

sağlanmaya çalışılmış ve orta sınıfın güçlenmesine önem verilmiştir (Polat, 2018: 54; Görmez ve Yaylı, 2018: 34).

Yerel yönetim ile ilgili Antik dönemde demokrasinin kurucusu olarak da bilinen Kleisthes'in, M.Ö. 507'de Atina'da yaptığı reformlar demokratik bir temel üzerine oturtulmuştur. Bu reformlara göre; kan bağına dayalı örgütlenme kaldırılmış ve toprak bağına dayalı mahalle örgütlenmesi getirilmiştir. Atina 10 yerleşim bölgesine veya seçim bölgesine ayrılmıştır. Aynı zamanda veraset ve kan bağı yerine, kura ile belirlenen her biri demo veya demostan 50 kişinin katılmasıyla 500'ler meclisi oluşturulmuştur. Tiranlığın engellenmesi ve yurttaşların haklarının korunması için çanak çömlek mahkemeleri kurulmuştur. Perikles döneminde gerçekleştirilen reformlarda ise bütün yurttaşların siyasal haklara sahip olmasına imkân verilmiştir. Bu dönemde kentlerde yaşayan her bir yurttaşa kanun tasarılarına karşı anayasaya aykırılık gerekçesiyle dava açma hakkı tanınmış ve yöneticilerin liyakat ve yeteneklerine göre göreve getirilmeleri sağlanmıştır (Ağaoğulları vd., 2011: 41; Polat, 2018: 55). Buradan da anlaşılacağı gibi antik çağdaki kent konseyleri veya yerel meclisler günümüzdeki belediye meclislerine, il genel meclislerine örnek olmuş ve demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Milattan önce 300'lü yıllara gelindiğinde iktidar mücadeleleri, sürekli savaşlar ve kölelik kurumunun ekonomik ve bilimsel gelişmeleri olumsuz etkilemesi polislerin güçlerini kaybetmesine neden olmuştur. Antik yunan sitelerinin özelliklerini kaybetmeye başlamasıyla birlikte tarih sahnesine Roma siteleri çıkmıştır. Roma kent yönetimlerinin bir eyalet yönetimi sistemiyle bir araya gelen; iç işlerinde özerk bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Roma İmparatorluğu Akdeniz'deki birçok kent devletlerini birleştirmiş ve imparatorluğa yeni topraklar dâhil etmiştir. Bu topraklara municipe adı verilmiştir. Municipelerin yerel ve siyasi nitelikte yetkilerinin olmasına karşılık daha çok yönetsel özerklikten yararlandıkları görülmektedir. Roma siteleri de imparatorluğun gücünü yitirmesiyle birlikte, yerini piskoposluk kentlerine bırakmıştır (Görmez ve Bahçeci, 2018: 33-34).

Batı Avrupa'da II. yüzyıldan itibaren büyük malikâne sahibi olan senyörler ve feodal beyler, kentleri kendi egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturmak istemelerine rağmen, hükümdarın merkeziyetçi tutumundan dolayı, yerel birimler gerçek bir özerkliğe sahip olamamışlardır. Daha sonraki yıllarda da feodalizmin kentlerin gelişmesini engellediği hatta gelişmek isteyen kentleri çökerttiği görülmüştür. Bir yandan hükümdarın merkeziyetçi tutumları diğer yandan feodal beylerin yurttaşlara sürekli baskı uygulamaları sonucunda kentler, özgürlüklerini ve demokrasilerini kaybetmişlerdir. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin tekrar gelişmesi feodalizmin ortadan kalkmasına bağlı kalmıştır (Keleş, 2012: 34).

Ortaçağda artık site yönetimleri görülmemektedir. Bu çağda sitenin ortadan kalkmasıyla birlikte komün yönetimleri ortaya çıkmıştır. Ticaretin gelişmeye başlaması, limanlar başta olmak üzere yol kavşakları, nehir ağızları ve diğer elverişli alanlarda yeni kentlerin oluşmasına ve var olanların da büyümesine neden olmuştur. Feodal topluma rağmen ortaçağda kent havası özgürlük atmosferi olarak görülmüştür (Pustu, 2006: 138).

Komünlerin nitelikleri ve teşkilat yapısı farklı olmakla beraber Avrupa'nın hemen hemen her yerinde görülmüştür. Bir kısım komünler doğrudan doğruya halkın seçtiği organlar tarafından yönetilirken, bir kısmı da bazı ailelerden oluşan bir aristokrasi tarafından yönetilmiştir. Komünlerle beraber kent içinde kırsal köleliğin tüm kalıntıları ortadan kalkmıştır. Bu kentlerde insanların maddi durumu ne olursa olsun medeni durum bakımdan herkes eşit sayılmıştır. Başlangıçta özgürlüklerden sadece tüccarlar yararlansa da zamanla "özgürlük" kentte yaşayan herkesin ortak hakkı olmuştur (Pustu, 2006: 141).

Komünlerin doğuşuna başka nedenlerin de katkıda bulunduğu görülmektedir. Bu nedenlerden biri de kentte yaşayan insanların daha ilk zamanlardan beri gereksinim duyduğu vergi sistemidir. Ortaçağda kentlerin korunması ve savunulması için surların yapılmasına gerek duyulmuş ve üstlenilen ilk bayındırlık işi olmuştur. Her yerde koruyucu kent surlarının yapımı kent maliyesinin ortaya çıkmasında etkili olmuş, ihtiyaç duyulan masraflar için düzgün bir mali örgütlenme sistemi oluşturulmuştur. Herkesin kentin kamusal harcamalarına, olanaklarına göre katılması zorunlu tutulmuş,

bu vergileri ödemeyenlerin kente girmesi engellenmiştir. Böyle bir buluş hem siyasal anlamda hem de ekonomik anlamda önemli bir dönüşüme neden olmuştur. Çünkü yalnızca feodal beylerin çıkarları için toplanan verginin yerini kamu yararına dönük kamusal ihtiyaçlar için toplanan vergi almıştır (Pirenne, 2014: 148; Görmez ve Bahçeci, 2018: 38).

Komünlerin yönetimleri genelde belediye başkanları tarafından yapılmıştır. Bazen kral tarafından atanan bazen de kentin önde gelenlerinden biri belediye başkanı seçilmiş ve günümüzdeki gibi bir kuvvetler ayrılığı bulunmadığı için tüm yetkiler bu kişide toplanmıştır. Çoğu zaman belediye başkanının yanında bir burjuva meclisi de bulunmuştur. 1050-1250 yılları arasında ortaya çıkan komünler, bu dönem boyunca yerel özgürlükler ile ayrıcalıklı belediyelerin savunucusu rolünde oldukları görülmektedir (Pustu, 2006: 142-143).

On üçüncü yüzyılın sonlarına doğru, Batı Avrupa'nın hemen hemen her yerinde yüksek burjuvazi kentlerin yönetimini kendi tekeline aldığı görülmektedir. Başlarda zengin tüccarların oluşturduğu kent aristokrasisi yönetimi, özel çıkarları ve kamu çıkarlarını dengeli bir şekilde yürüttüyse de artan ekonomik kriz karşısında işçilerin ayaklanmasını engelleyememiştir. Kentin içindeki zenginliği ve ayrıcalıkları hiç kimseyle paylaşmak istemeyen burjuvalar, kırsal topluluğu küçümsemeye başlamış ve köyleri hammadde ambarı olarak görmüştür. Bir yandan köy ve kent arasında uçurumun artması bir yandan da kentler arasında çatışmaların başlaması yerel özgürlüklerin ortadan kalkmasına neden olmuş, kentler kendi kendini idare edemeyince krallardan yardım istemek zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda giderek güçlenen monarşiler karşısında komünler yerel özerkliklerini kaybetmiş; kentlerde yaşayan özgür yurttaşlar, kurulan güçlü devletlerin uyrukları haline gelmiştir (Bumin, 1990: 55).

Genel olarak bakıldığında ortaçağda var olan komünler, yeni bir sınıfın doğmasıyla özgürlüklerini kazanmıştır. Bu yeni sınıf mülkiyet hakkının kazanılmasında, yeni kanunların çıkarılmasında, özerk bir yerel yönetim örgütünün kurulmasında, kentlerin özgürlüğünün sağlanmasında büyük bir rol oynamıştır (Keleş, 2012: 36).

1.3.2. Ulus Devlet Döneminde Yerel Yönetimler

Ulus devletlerin yasal ve siyasal anlamda ilk olarak ortaya çıkışları 16. yüzyıla dayanmaktadır. Daha önceleri kişi kendini kentli saymış, ulus ve imparatorluk gibi örgütler ikinci planda kalmıştır. Zamanla kentler arasında çıkan çatışmalar, etnik düşmanlıklar ve sınıfsal ayrımlar, kentten daha geniş bir birim olan ulus devletin gelişmesine neden olmuştur. Böylece devletin, kente oranla ideolojik üstünlüğü kabul edilmiştir (Keleş, 2012: 37).

İktidarın merkezileşmesi sonucunda 1600'lü yıllardan 1800'lü yıllara kadar yerel yönetimler bir ara kurum olarak varlığını sürdürmüştür. Bu dönemde Bodin ve Montesquieu gibi düşünürler yerel yönetimleri iktidarı sınırlandıran bir ara kurum olarak görmüş; Jean Jacques Rausseau ve Kant gibi düşünürler ise özgür kent ile özgür devletler arasına yerel yönetim gibi birimlerin ara kurum olarak sokulmaması gerektiğini ifade etmiştir. Turgot da ara kurumlar ve vakıflardan söz ederken, bunların zamanla işlevlerini yitireceklerinden, yararlı olmaktan çıktıkları anda varlıklarını kaybedeceklerinden bahsetmiştir (Görmez ve Bahçeci, 2018: 39; Keleş, 2012: 37).

Fransa'da mutlak monarşi 16.yüzyılda oluşmaya başlamış ve 17. Yüzyıl sonlarına doğru zirveye ulaşmıştır. Bu yıllarda çeşitli vergi bölgelerinde farklılıklar azaltılmış, 15. Yüzyılda kurulmuş olan illerin, soylular ile din adamlarının vergi payları hakkında pazarlık etmelerine son verilerek, ayrıcalıklı kent yönetimlerinin başkanları, kral tarafından atanarak özerklikleri sınırlandırılmıştır. 17. Yüzyılın son döneminde krallık 32 bölgeye ayrılarak, bölgede düzenin sağlanması için başlarına da krallık temsilcileri atanmıştır (Güler, 2013: 75).

18.yüzyıla gelindiğinde Fransa'da yönetsel yapı karışık bir hale gelmiştir. Öte yandan mutlak monarşi 1770'li yıllarda ekonomik bunalıma girmiştir. Bunalımla birlikte ülkede, Turgot tarafından yeniden bir düzenleme içeren çalışma yapılmıştır. Turgot, ülkenin genel yararlar ile kişisel yararlar arasında bağ kurabilecek alt birimlere ayrılması gerektiğinden bahsetmiş, dört düzeyli belediye sistemi öngörmüştür. En altta tüm krallığın bölündüğü köy belediyeleri olacak, bunlardan 15 kilometre çapında bir çember içinde kalan 30 tanesi seçim çevresi oluşturacak, bunlardan 30 tanesinden de il belediyeleri meydana gelecektir. Son olarak bunların da 30'unun bölge düzeyinde

örgütlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu görüşler daha sonra Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayıran Sieyes'i etkilediği gibi 1789 devrimi sonrasında gerçekleşen yeni yönetim yapısını da etkisi altına almıştır(Keleş, 2012: 38; Güler, 2013: 75).

Yararcı düşünürlerden biri olan Jeremy Bentham'ın görüşleri de 19.yüzyılda İngiliz yönetim yapısını etkilediği görülmektedir. Bentham'a göre yerel yönetim ve merkezi yönetim birbirini tamamlamaktadır. Yerel yönetimleri merkezi yönetimin yerel bir uzantısı olarak görmüş, bu birimlere bayındırlık, sağlık ve eğitim gibi görevlerin verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Hizmetlerin yerine getirilmesi için yerel yönetim birimlerine vergi koyma, kamulaştırma gibi mali kaynakların sağlaması gerektiğini savunmuştur. Ayrıca devletin her şeye müdahale etmemesi gerektiğini, bunun yerine katılımın ve yerel hizmetin etkili bir şekilde sağlanması için, yerel yönetimlerin geliştirilmesine vurgu yapmıştır (Çelik ve Usta, 2010: 128). Bentham ve Turgot'un görüşleri, çağdaş yerel yönetimlerin oluşturulması konusunda etkili olmuştur.

İngiltere'de 19.yüzyılda var olan yönetim kadrosunun en üstünde iller bulunmaktadır. İllerin yöneticisi, toprak soyluların önerisi üzerine Adalet Bakanı tarafından atandığı görülmektedir. Kısacası tacın temsilcisi olarak en üst otoritenin doğrudan güvencesi altında bulunan soylu sınıfı illerin yönetilmesi konusunda doğrudan bir yetkiye sahip konumundadır. En alt yönetsel kademeyi köyler oluşturmuş ve kimi köylerde köyün seçkinlerinden oluşan bir kurul kimilerinde de köyün erkekleri tarafından oluşan köy derneği yönetim de söz sahibi olmuştur. Kralın izin vermesi koşuluyla Avam Kamarası'na temsilci gönderme hakkına sahip olan, il ve köy arasında bulunun boroughlar ise kentlere benzer bir yapı olarak varlıklarını sürdürmüştür (Güler, 2013: 81-82).

İngiltere'de yoksullukların artmasından dolayı parlamento reformları yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu reformlar incelendiğinde yerel yönetim ile ilgili herhangi bir yeniliğin getirilmediği görülmektedir. 1835 yılında çıkarılan belediye yasası sonucunda ise her kentte bir meclis bulunsa da; vergi verme, üç yıl aynı yerde ikamet etme gibi ağır koşulların konulması işçilerin yönetime dâhil edilmemesine

neden olmuştur. İngiltere'de 1835 yılında merkezi yönetime bağlı yerel kurumlar oluşturulmuş, belediyelerin ve yerel kurulların üzerinde doğrudan merkeze bağlı bölge kurumları ortaya çıkmıştır. Birçok yasa yapılsa da yerel ihtiyaçların, merkezin otoritesine bağlı olarak karşılandığı açıkça görülmüş ve yerel demokrasi geri planda kalmıştır.

Bu döneme bakıldığında ulus devletlerin ortaya çıkması sonucunda merkezileşmenin önem kazanmasıyla birlikte, yüzyıllar boyu süren feodal yerel kurumsallaşma ya da feodal yerel yönetim kalıntıları tasfiye edilmiş, yerine, merkezi devletin bir parçası olan ve merkezin kökleşmesini sağlayacak yeni yerel kurumlar konulmuştur. Kısaca yerel yönetimlerin bugünkü biçimini alması engin bir toplumsal mücadeleye dayanmaktadır (Güler, 2013; 106-107).

İngiltere'de 1870'li yıllara gelindiğinde halkın refahını ve etkin belediye girişimciliğinin sağlayacağı ekonomik yararı savunan Joseph Chamberlain öncülüğünde belediye sosyalizm hareketi ortaya çıkmıştır. Bu hareket yerel yönetimlerin gelişmesini sağlamıştır. Belediye sosyalizmi, belediyelerin gerçekleştireceği ekonomik yararlarının yanı sıra, yerel yönetimlerin işsizliği ve yoksulluğu önleyici, istihdam arttırıcı, ücretlerde güvence, çalışma sürelerinde sınırlama gibi birçok işlevinin olabileceğini ifade eden bir kavramdır. 1890-1940 yılları arasında İngiltere, Almanya ve İtalya bu akımdan etkilenen ülkelerin başında gelmiştir (Gökbayrak, 2003: 69).

Yerel yönetimler, 20. yüzyılın başlarında yönetsel bölünüşte temel birimler haline gelmiş ve belediyeler devletin değil, sivil toplumun bir parçası olarak varlığını devam ettirmeye başlamıştır. Bu dönemde belediyeler, hem yerel halkın gereksinimlerini karşılamış hem de demokrasinin gelişmesini sağlamıştır. Yerel yönetimlerin altın çağı olarak adlandırılan 20.yüzyılda yerel birimler, hizmetlerin sağlanabilmesi için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğu hizmetten daha kaliteli ve etkili bir hizmet sunabilmiştir (Görmez ve Bahçeci, 2018: 40).

Yerel yönetimlerin, 20. yüzyılda dünya genelinde ortaya çıkan siyasi, ekonomik ve yönetim ile ilgili değişimlere göre biçimlendikleri görülmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi bu yüzyılın başlarında, belediyeler sivil toplum kuruluşlarının bir parçası haline getirilmiş, bir takım yönetsel ve mali özerklikler elde etmiştir. Ancak 1929 yılında Büyük Buhranın meydana gelmesiyle birlikte dünya genelinde ekonomi politikalarında bir değişim yaşanmıştır. Keynesyen politika olarak adlandırılan ve merkezileşmeyi beraberinde getiren bu politikalar yerel yönetimlerin, merkezi yönetim karşısında tekrar güç kaybetmesine neden olmuştur.

Öte yandan Batı yerel yönetim modeline alternatif olarak gelişen Sosyalist Sovyet yerel yönetim modeli, yerel birimlerin işlevselliğini arttırmış ve birçok hizmetin yerel birimler tarafından sunulmasını sağlamıştır. Bu durum karşısında Batı'da, yerel yönetimler aleyhine olan bütün uygulamaların anti demokratik durumlara yol açtığı vurgulanmış, devletin kamu harcamaları içinde yerel yönetim harcamalarının payı arttırılmıştır. Fakat 1970'li yılların ortalarına gelindiğinde neo-liberal düşüncenin gelişmesiyle birlikte yerel yönetimlerin, harcamalar içindeki payı kısılmıştır. Kısaca siyasi ve yönetim alanında meydana gelen yeni bir düşüncenin, zamanla dünyadaki yerel yönetim sistemlerini de etkilediği görülmektedir.

Batı'da yerel yönetim alanında dikkat çeken gelişmelerden biri de, 1980 sonrasında Amerika ve Avrupa'da ortaya çıkan neo-liberal görüşlerin yerel yönetim birimlerini etkilemesidir. Buna göre, yerel yönetimler hizmet konusunda, piyasa koşullarını dikkate alan, vatandaş odaklı hizmet sunumundan müşteri odaklı hizmet sunumuna kayma yönünde bir değişim göstermiştir (Gökbayrak, 2003: 72).

Bu dönemde yerel yönetimlerin maliyesi zayıflatılmış ve görev alanlarına kısıtlamalar getirilmiştir. Yerel yönetimler kentsel hizmetlerin sunulmasında, koordinasyonun sağlanmasında, ihale süreçlerinde rol oynayan ve piyasa ile merkez arasında aracılık yapan birimlere dönüştürülmüştür (Öçal, 2017: 3).

Keleş (2012: 41), 20. Yüzyılda yerel yönetimlerin üç temel özelliğinden bahsetmektedir. Bu özelliklerden birincisi hizmet çoğulculuğudur. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin alanı genişlemiştir. İkinci özellik, kentlerin nüfusunun artması sonucunda yerel birimlerin hızla

kentleşmesidir. Yerel yönetimlere, kentlerin sorunlarının çözümü veya gelişimi için görevler yüklendiği görülmektedir. Son bir özellik ise yerel yönetimlerin etkenliğinin ve verimliliğinin artması için kuramların, teorik bilgilerin bir yana bırakılıp yerel sorunlara faydacı bir şekilde çözüm yollarının aranmasının gerekli olduğunun anlaşılmasıdır.

Günümüzde ise 21. yüzyılın yönetim felsefesi olarak adlandırılan verimlilik, şeffaflık ve katılım olarak özetlenebilecek üç ana unsur, yerel yönetimlerin faaliyetlerinde değişimlerin meydana gelmesine neden olmuştur. Teknolojinin gelişmesi, kapitalist kentlerin ortaya çıkması, nüfusun hızla artması sonucunda kent yaşamını kolaylaştıran planlı ve programlı faaliyetlerin hayata geçirilmesi gerekmiş ve yerel yönetimlere büyük görevler düşmüştür. Hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, bilgi edinme hakkı, saydamlık, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, yönetime katılmaya önem verilmesi, müşteri memnuniyeti gibi ilkeler, yerel yönetimlerin güçlenmesine neden olmuş, yurttaşlar kendine en yakın olan yerel birimleri kullanarak devletin karşısında konumunu yeniden tanımlamıştır (Henden, 2005: 1-4).

Yerel yönetimleri, 21.yüzyılın başlarında daha da önemli kılan bir diğer gelişme de sürdürülebilir kalkınmadır. Sürdürülebilir kalkınma, gelecek neslin ihtiyaçlarının olanakları elinden alınmadan; şimdiki neslin ihtiyaçlarının karşılanması olarak tanımlanmaktadır. 2012 yılında Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde sürdürülebilir kalkınma, yerel yönetimlerin bir paydaşı olarak belirlenmiştir. Sürdürülebilir kalkınma ile, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin, kentte yaşayan vatandaşlarında karar alma sürecine dâhil edilmesiyle yönetim yapıları demokratik değerler çerçevesinde sağlamlaştırılmış, daha güçlü bir kalkınmanın gerçekleşmesine olanak tanınmıştır (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı, 2015: 1; Harris, 2000: 5).

1.4. Yerel Yönetim ve Temel İlkeleri

Yerel yönetimler, devletin içinde örgütlenirken bir takım temel ilkeler ve kurallar çerçevesinde gelişme göstermektedir. Ülkemizin idari teşkilat yapısından dolayı ilk olarak merkezi yönetim ve merkezden yönetim ilkesine denilmekte, daha

sonra yerinden yönetim ilkesi, yetki genişliği ilkesi, yerel özerklik ilkesi, vesayet ilkesi açıklanmaktadır.

1.4.1. Merkezi Yönetim ve Merkezden Yönetim İlkesi

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlayabilmek için, bu türdeki hizmetlerle ilgili kararların ve uygulanan faaliyetlerin merkezi hükümet ile onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki birimler tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Bu yönetim biçiminde merkezde görev alan memurlar, daha geniş yetkilere sahip olmakta ve alt kademedeki yetkililerin tek başlarına karar alabilmeleri sınırlandırılmaktadır (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 611; Tortop vd., 2014: 82). Tek tip bir örgütlenme sistemi ve katı bir hiyerarşinin uygulanması, birimler arasındaki iletişimi ve verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Bu da ülke çapında sağlanan hizmetin kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.

Devlet, bir ülkede tek kamu tüzel kişisi olduğunda ve o ülkede devletin dışında başka bir kamu kuruluşu bulunmadığında katı bir merkeziyetçilik uygulanmış olmaktadır. Ülkede yaşayan milyonlarca vatandaşın sadece merkezden yönetilmesi ekonomiye ve demokrasiye büyük zarar vermektedir. Bu şekilde katı bir merkeziyetçilik hiçbir ülkede görülmemektedir. Örgütler arasında hiyerarşinin yumuşatılması için yetki devrine ve yetki genişliğine başvurulmaktadır. Merkez dışında ise yerinden yönetim ilkesi gereği tüzel kişiliğe sahip örgütler kurulmakta ve hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi sağlanmaktadır (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 611).

Merkezden yönetim ilkesinin, bazı hizmetlerin yürütülmesi konusunda bir takım avantajlara sahip olduğu görülmektedir. Merkezden yönetim, özekte bulunan hükümetin siyasi ve idari anlamda güçlenmesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlamaktadır. Merkezden yönetim bölgeler arasındaki eşitsizliğin giderilmesinde ve hizmetlerin aynı seviyede ülkeye yayılmasında etkili olmaktadır. Kamu görevlileri merkeze karşı sorumlu olduğundan dolayı yerel etkilerden uzak durmaktadır. Diplomasi ve milli savunma gibi bölünemez nitelikte olan kamusal malların merkez tarafından yürütülmesi ülkeye fayda sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesi konusunda aşırı bir merkezileşmenin

zararları da bulunmaktadır. Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin gecikmesine neden olabilmekte ve merkezde alınan kararların yerel halkın ihtiyaçlarına ve tercihlerine göre hizmetin belirlenmesi konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Taşrada görev yapan memurlar, kendi alanları ile ilgili, inisiyatif tanınmadığı için bilgi ve becerilerini ölçememekte, kendilerini geliştirememektedir. Son olarak merkezi yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgi ve katılımın azalmasana neden olmaktadır (Eryılmaz, 2012: 108-109).

Türk kamu yönetimi yapısına bakıldığında idari teşkilat, merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde örgütlenmektedir. Merkezi yönetim, kendi içinde merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezi yönetim ve birimleri arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Ancak katı bir hiyerarşinin engellenmesi için yetki devrine ve üst makamların denetlenmesine izin verilmektedir. Öte yandan merkezin temel taşra birimi olan ilin başında bulunan valinin, hızlı ve etkili kararlar alabilmesi ve uygulayabilmesi için yetki genişliği ilkesi uygulanmaktadır.

1.4.2. Yetki Genişliği İlkesi

Merkezi yönetimin başkent kuruluşları, birden fazla hizmeti yerine getirdiklerinden dolayı verimsiz ve etkisiz bir hale gelmektedir. İşlerin birikmesi ve gecikmesi merkezi idareyi, kendi hiyerarşisi içindeki alt makamlara daha çok görev ve yetki aktarmaya mecbur bırakmıştır. Bunun sonucunda ortaya yetki genişliği kavramı çıkmıştır. Yetki genişliği, merkezi yönetimin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı görev ve yetkilerini, kendi hiyerarşisi altında bulunan makamların başındaki yöneticilere devretmesidir (Eryılmaz, 2012: 112).

Yetki genişliği, merkezi yönetimin üstlendiği görevlerin daha etkili ve verimli bir şekilde gerçekleşmesi için geliştirilmiştir. Taşradaki yöneticiler, yetki genişliği sayesinde ulusal politikaları ve programları yerel ihtiyaçlar doğrultusunda yorumlayarak esnek bir uygulamayla gerçekleştirmektedir (Turan ve Güler, 2018: 22; Eryılmaz, 2012: 112-113).

Türk idare teşkilatının yönetilmesinde genel olarak merkeziyetçilik anlayışı hâkimdir. Ancak idari merkeziyetçilik anlayışı, il temel örgütlenmesinin kurulması ve illerin yetki genişliği ilkesine göre yönetilmesi esasının kabul edilmesiyle ve yerinden

yönetim ilkesinin uygulanmasıyla yumuşatılmıştır. Anayasanın 126'ncı maddesinde illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığı belirtilmiş ve anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir (Çetin, 2018: 97). Yetki genişliği ile merkeze ait görev ve yetkilerin bir bölümü taşradaki il teşkilatına aktarılmaktadır. İlin başında bulunan vali, yetki genişliğinden yararlanarak devleti taşrada temsil etmektedir.

Valiler, yetki genişliği sayesinde temsil ettikleri yönetimin yetkilerini kullanabilmekte, kamu gücü ile icrai kararlar alarak resen hareket edebilmektedir. Kamu gücünü merkezin emirlerine göre kullanabilen vali, merkezin hiyerarşisi altında bulunmasına rağmen geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Aldığı kararlar ve uyguladığı bütün işlemler, merkez adına yapıldığı için işlemler hakkında açılan davalar da husumet valiye değil, merkeze yönlendirilmektedir (Çetin, 2018: 98).

Yetki genişliği ilkesinin birden çok özelliği bulunmaktadır. Yetkiyi kullanan kimseler merkezin hiyerarşisine tabi olmakta ve merkez örgütü içinde yer almaktadır. Yetki genişliğine sahip olan makam, devlet kamu tüzel kişiliği içinde yer aldığından dolayı kamu gücü, merkezi idarenin elinde bulunmaktadır. Merkezdeki yöneticiler, yetki genişliği aracılığıyla taşradaki görevliye bırakılan alanlarda, onun yerine geçecek herhangi bir işlem gerçekleştiremez ve taşradaki görevliye sadece emir ve talimatlar verebilirler ve yapılmış işlemler üzerinde tasarruf etme hakkına sahiptirler. Yetkiyi merkez adına kullanan görevli, bu yetkiyi milli bir kamu hizmetinin yürütülmesi için kullanmaktadır. Yapılan bu hizmetin bütün giderleri merkezi bütçe tarafından karşılanmaktadır. Yetki genişliği ilkesi, takdir yetkisini de içinde barındırmaktadır. Takdir yetkisine sahip olan yöneticiler, alanları içinde kalmak şartıyla somut olayda çözüm alternatifleri geliştirebilme ve serbestçe hareket edebilme hakkına sahiptir. Yetki genişliği ilkesi, yalnızca il örgütünün başında bulunan vali tarafından kullanılmaktadır (Yılmaz, 2007: 1247-1249; Çetin, 2018: 102).

1.4.3. Yerinden Yönetim İlkesi

Devlet, ülke ve vatandaşların yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine izin vermektedir. Bazı kamu hizmetleri bütün ülkeyi değil, tek bir bölgeyi ya da bir kısım vatandaşın yer aldığı örgütleri ilgilendirmektedir. Devletin, merkezden uzak olan bu bölgelere hizmet götürmesi

zorlaşmaktadır. Bu nedenle devlet, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan bu kurumların, tüzel kişiliği, ayrı bir bütçesi ve malları bulunmaktadır (Tortop vd., 2014: 85).

Yerinden yönetim, genel olarak merkezi yönetimden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan özerk birimlere, yetki ve kaynak aktarımı yapılması, hizmetlerin yönetiminin verilmesidir. Kamu yönetimi sözlüğüne göre ise, *"Yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu."* şeklinde tanımlanmaktadır (Ergun ve Bozkurt, 2008: 260; Tortop vd., 2014: 86).

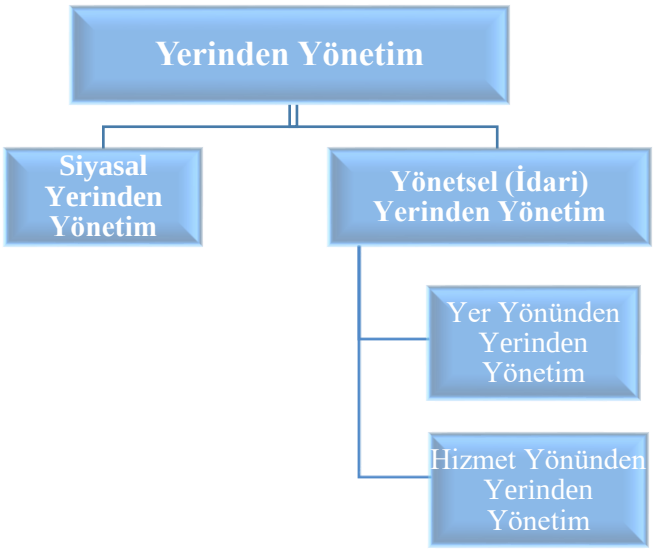
Bir kurumun yerinden yönetim birimi olarak nitelendirilebilmesi için ilk olarak devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, yerinden yönetim birimleri merkezin hiyerarşisi dışında bulunmakta ve bu tüzel kişiler o yörede yaşayanlar tarafından oluşturulmakta ve yönetilmektedir. İkincisi, idari ve mali özerkliklerinin bulunması gereklidir. Yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerklik, bu kuruluşlara idari ve mali bakımından daha rahat hareket edebilecekleri bir alan oluşturmaktadır. İdari özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının yürüttüğü kamusal hizmetlerle ilgili olarak alınan kararların, kendi görevlileri tarafından serbestçe yerine getirilmesidir. Mali özerklik ise, yerinden yönetim birimlerinin kendine ait bütçe ve gelirinin olmasını ifade etmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının almış oldukları kararlar doğrultusunda, faydalı ve etkili bir kamu hizmeti sunmaları için mali özerkliklerinin sağlanması şarttır. Aksi takdirde özerklik tek başına bir anlam ifade etmemektedir (Öztunç, 2018: 268). İdari ve mali özerklikleri bulunan yerinden yönetim birimlerinin siyasal anlamda özerklikleri bulunmamaktadır.

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan kuruluşları içinde barından yerinden yönetimin iki türü bulunmaktadır. Birincisi Siyasal yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır. Siyasal yerinden yönetim daha çok federe devletlerde görülmektedir. Ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere yasama ve yürütme konularında yarı özerk bir statü verilmektedir. İkincisi ise sadece yürütmeye

ait yetkileri bulunan birimlerin var olduğu yönetsel (idari) yerinden yönetimdir (Turan ve Güler, 2018: 22).

Yönetsel yerinden yönetim, kendi içinde yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim, gerçek anlamda yerel yönetimleri ifade etmektedir. Karar organlarının seçimle iş başına geldiği ve kamu tüzel kişiliğine sahip bu kurumlar, bir yörede bulunan vatandaşın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, özerk birimlerdir. Hizmet yönünden yerinden yönetim ise, bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden alınarak, merkezin dışında bulanan, teknik ve uzmanlaşmış özerk kurumlara aktarılmasıdır (Berkün, 2017: 644).

Şekil 1:Yerinden Yönetim İlkesi



Kaynak: (Güler ve Turan, 2018: 22-23)' ten yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123.maddesinin 2.fıkrasına bakıldığında idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esasına göre teşkilatlandığı görülmektedir. Ancak ülkemizde yerinden yönetim ilkesi teoride olsa da pratikte çok fazla uygulanmamaktadır. Yerinden yönetim birimlerinde görevli mülki idare amirleri ve yerel politikacılar, yerel yönetimlerle ilgili politika belirleme sürecinde genelde yer almamakta, merkez tarafından alınan kararlar doğrultusunda onlara bırakılan sınırlar içerisinde hareket etmektedirler (Mahmutoğlu, 2011: 157-158).

1.4.4. Vesayet İlkesi ve İdarenin bütünlüğü

Vesayet kavramı, öz itibariyle bir hukuk terimidir. Reşit olmayanlar ve kısıtlılar gibi kendini idare edemeyen kişilerin, menfaatlerini korumak himayesini sağlamak için, yasalar tarafından yetkilendirilmiş birinin vasi olarak atanmasıdır. Ancak kamu hukukunda bu durum farklılık göstermektedir. Yetki açısından kısıtlı konumunda olan yerel yönetimlerin ve çıkarlarının korunmasından ziyade; bu kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebilecek yetki gaspı ya da diğer hukuk aykırılıkları gibi tehlikelere karşı kamu yararının gözetilmesini ve korunmasını esas almaktadır. Kısaca vesayet kavramı özel hukukta daha çok koruma amaçlı bir rol icra ederken; kamu hukukunda genellikle, hukuk kurallarına uygunluğu sağlamaya yönelik bir denetim işlevini üstlenmektedir (Önen ve İken, 2016: 218).

İdari vesayet, yerinden yönetim birimlerinin organlarının, personelinin, eylem ve işlemlerinin genel ve yerel çıkarları gözetmek amacıyla, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından yasayla verilen ve yerinden yönetimlerin kararlarını, idari fiil ve davranışlarını denetleme ve bu kararları bozabilme gücü şeklinde gerçekleştirilen yetkilerin tümüdür. Diğer bir tanıma göre ise, ayrı tüzel kişiliklere sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarının, onlara varlık veren devlet tarafından kamu çıkarlarının gözetilmesi için denetleme yapılmasıdır (Gözübüyük, 2010: 101; Önen ve İken, 2016: 218).

Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğün sağlanması için yapılan bu denetimde, merkez ve yerel kurumlar arasında hiyerarşi yani altlık ve üstlük durumu bulunmamaktadır. Çünkü yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin dışında ve merkeze karşı belirli derecede özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir. Kurum ve kuruluşlar arasında hiyerarşi olabilmesi için aynı kamu tüzel kişiliği içinde bulunmaları gerekmektedir. Ayrıca idari vesayet makamında, yerinden yönetim kuruluşlarına emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. Buradaki amaç yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliklerine dokunmadan ve demokrasiye zarar vermeden, idarenin de bütünlüğünü gözeterek karşılıklı bir dengenin sağlanmasıdır.

İdari vesayet denetimi, sadece idari makamlar tarafından yapılmaktadır. Bu yetkinin sınırları kanunla çizilerek, hangi amaçlar doğrultusunda kullanılacağı kurala bağlanmıştır. İdari vesayet yetkisi ile merkezi yönetim, esas olarak yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini hukuki yönden denetleyebilmekte, başka bir deyişle yapılan işlemleri hukuka aykırılık gerekçesiyle bozabilmekte ancak onların yerine geçip doğrudan kararlar verememektedir (Kaya ve Pekküçükşen, 2019: 43).

İdari vesayet ilkesinin kapsamı 1982 Anayasasının 127. Maddesinin 5.fıkrasında şu şekilde belirtilmektedir: *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."* 1982 Anayasasında idari vesayet ilkesinin anayasal teminata kavuşturulduğu görülmektedir. Ancak madde de belirtilen "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" gibi nedenler idari vesayet makamına geniş bir denetim yetkisi tanımakta ve hem hukuki hem de yerindelik denetiminin yapılabileceğini göstermektedir (Önen ve Eken, 2016: 223; Turan ve Güler, 2018: 28).

Anayasanın 123. maddesinde ise vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünün sağlanmasında bir araç olarak değerlendirilmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, idari işlemler ve hizmetler arasındaki uyumu ifade etmekte, yönetimde eşgüdümün sağlanmasında rol oynamaktadır. Merkez ve yerel birbirini tamamlayan unsurlar olmasına karşılık; örgüt, görev ve yetki bakımından farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar azaltılmak istenirken yerel yönetim birimlerinin etkinlik alanlarının kısıtlanmaması gerekmektedir (Turan ve Güler, 2018: 28).

İdari vesayet denetimi, ülkemizde anayasal bir ilke olarak yer alması dışında birden fazla kanunda da yer bulmaktadır. Merkezi yönetim bu kanunlara dayanarak yerel yönetimlerin etkinliğini azalmaktadır. Bu yüzden vesayet denetiminin kapsamı doğru ayarlanmalı, tek bir kanunda belirtilmelidir. Aksi takdirde ülkemizde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında çıkan siyasal uyuşmazlıklar sonucunda idari vesayet denetiminin, yerindelik ağırlıklı bir şekilde uygulanması yerel yönetimlerin

özerklik ilkesine ters düşmektedir. İdari vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin denetlenmesi ile ilgili yeni kamu yönetimi anlayışı ile performansa dayalı modern teknikler geliştirilmelidir. Yerel yönetimler merkezi yönetime değil, halka hesap verecek şekilde denetlenmelidir (Güven, Karkacıer ve Şimşek, 2017: 205).

1.4.5. Yerel Özerklik İlkesi

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması ve kendi işlerini, hiçbir müdahale olmaksızın kendilerinin görmeleri, tüzel kişiliklerinin bulunması gibi faktörler bu kuruluşlara demokratik ve özerk nitelik özelliği kazandırmaktadır. *"Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir."*(Keleş, 2012: 54).

Bir başka tanıma göre özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için kendi özerk kurumların öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Bu hak genelde anayasalar tarafından güvence altına alınmaktadır (Tortop vd., 2014: 90).

Avrupa Yerel Özerklik şartının 3.maddesinde ise özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetim birimlerinin, kanunlarla belirlenmiş sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bölümünü kendi sorumlulukları kapsamında, yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkına sahip olması şeklinde tanımlanmaktadır (Çelik, Çelik ve Usta, 2008: 96).

Keleş'e göre yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. İlk olarak, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden tümüyle bağımsız olmaları mümkün değildir. Burada söz konusu olan şey yerel birimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin karışması olmaksızın kendilerinin gerçekleştirmesidir. İkinci ise yerel yönetimlerin, yerel halkla olan ilişkileridir. Yerel halk tarafında seçilmiş olan yerel yönetim organları, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini ve temsil yönteminin, bu nitelikte kişilerin seçilmesine olanak sağlamasıdır (Keleş, 2012: 54).

Gerçek bir yerel özerklikten söz edebilmek için belli başlı koşullardan bahsetmek gerekir. Bunlardan ilki kesin karar alma yetkisidir. Özerk olarak nitelendirilen bir kuruluş, kesin kararlar alabilmeli ve bu kuruluşların aldıkları kararlar üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. İkincisi, organların bağımsız olmasıdır. Yerel yönetimlerin merkez karşısında özerk bir yapıya sahip olmasını sağlayacak en önemli koşullarından biri organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Üçüncü koşul ise, parasal olanaklarının bulunmasıdır. Yerel yönetim birimleri parasal olanaklardan yoksun kaldığı sürece her zaman merkezi idareye bağımlı kalırlar ve gerçek anlamda özerklik elde edemezler. Bu yüzden çalışma yapabilmek ve hizmet sağlamak için yeterli parasal olanaklara sahip olmaları zorunludur (Tortop vd. , 2014: 93- 94).

Özerklik kavramının siyasi, idari ve mali açıdan üç boyutu bulunmaktadır. Siyasi anlamda özerklik, yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda kanun çıkarabilmelerini ifade etmektedir. Bu şekilde bir özerklik federasyon biçimde örgütlenmiş devletlerde geçerlidir. Türkiye gibi üniter yapıya sahip olan ülkelerde siyasi anlamda bir özerklik söz konusu değildir. İdari anlamda özerklik, kamu hizmetleri hakkında kararların alınması ve uygulanması noktasında yerel yönetim kuruluşlarının yetkili organlarının bağımsız hareket edebilmesi anlamına gelmektedir. Mali özerklik ise yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetime ihtiyaçları olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek düzeyde, serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynaklarının olmasını ifade etmektedir (Bayrakçı, 2002: 95; Turan ve Güler, 2018: 25).

Yerel özerklik ilkesinin korunması için önemli bir yere sahip olan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin etkin olabilmesi için bir takım yasal güvencelerden söz edilmektedir. Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na göre; birinci madde de özerk yerel yönetim ilkesinin ulusal mevzuatla ya da uygun olduğunda anayasa ile tanınmasından bahsetmektedir. Üçüncü maddede, özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş

üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler tarafından kullanılacağı belirtilmektedir.

Şartın dördüncü maddesinde özerk yerel yönetimlerin kapsamı düzenlenmekte olup, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa veya kanun ile belirlenmesinden bahsetmektedir. Bu şekilde bir madde konularak özerk yerel yönetimin görev ve sorumluluklarının güvence altına alındığı görülmektedir. Yerel özerklik ilkesi anayasal bir statü kazanmaktadır. Yine bu maddede yerel yönetimlerin yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka bir makamın görevlendirilmediği konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip oldukları belirtilmektedir. Burada merkez ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında uygulanan bir ilke olan genel yetkiden bahsedilmektedir (Yontar ve Özer, 2018: 104).

Dördüncü maddenin üçüncü fıkrasında kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen yerel halka en yakın birimler tarafından kullanılması gerektiği belirtilmiş olup, hizmette yerellik ilkesine değinilmektedir. Demokrasinin gelişmesi ve hizmet verimliliğinin sağlanması için hizmette yerellik ilkesi önem arz etmektedir. Yerel makamlara verilen görevlerin, kanunda öngörülen durumların dışında, öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından sınırlandırılamayacağı ifade edilmektedir. Altıncı fıkrada ise yerel yönetim birimlerini doğrudan ilgilendiren tüm konularla ilgili karar alma ve planlama sürecinde yerel makamlara danışılmasının gerekliliğinde bahsedilerek, merkezi yönetimin tek başına karar alabilmesi engellenmektedir.

Şartın beşinci maddesinde, yerel yönetimlerin sınırlarında değişiklik yapılırken, yerel topluluklara referandum yoluyla önceden danışılması gerektiği vurgulanmaktadır. Böylece merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sınırlarında istediği gibi değişiklik yapması engellenmek istenmiştir.

Şartın altıncı maddesinde genel kurallar ihlal edilmemek şartıyla yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak için kendilerinin kararlaştırabileceklerinden söz edilerek yerel yönetim organlarına istedikleri kişilerle çalışma imkânı verilmektedir. Ancak yine bu maddeye

göre, yerel yönetim görevlerinin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikte elaman istihdamını sağlayacak şekilde olması gerektiği de vurgulanmaktadır.

Şartın yedinci maddesinde, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarına değinilmektedir. Buna göre yerel halk tarafından seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirecek çalışma koşulları sağlanmasından bahsedilmektedir. Ayrıca bu kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanunla veya temel hukuki ilkeler çerçevesinde belirlenmesi vurgulanmaktadır. Burada hangi faaliyetlerin etik olup olmadığı hukuken netleştirilerek merkezi yönetimin keyfi idaresinin engellenmesi amaçlanmaktadır (Yontar ve Özer, 2018: 105).

Şartın sekizinci maddesinde yerel makamların faaliyetlerinin, merkezi yönetim tarafından denetlenebileceğinden söz edilmektedir. Ancak bu denetim, kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle yapılması gereklidir. Denetimin amacı yerel yönetimlerin özerkliklerine zarar vermeden, yapılan faaliyetlerin anayasaya ve yasaya uygun olup olmaması şeklindedir. Burada daha çok hukuki denetim şeklinden bahsedilmektedir.

Şartın dokuzuncu maddesinde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarından söz edilmektedir. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması gereklidir. Yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı bir şekilde gelir kaynaklarına sahip olması şarttır. Aksi takdirde merkezi yönetime bağlı hale gelirler ve mali anlamda özerklikleri sağlanamaz. Bu maddede yerel yönetimlerin mali kaynaklarının, en azından bir bölümünün oranlarını belirleme hakkına sahip olmaları gerektiği de vurgulanmaktadır. Öte yandan, mali anlamda daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması ve yerel yönetimler arasında eşitliğin sağlanması için önlemlerin alınması gerektiğinden de bahsedilmektedir. Merkez tarafından yapılacak bir mali yardımda, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkı kısıtlanmamalıdır.

Şartın onuncu maddesinde yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek için, başka yerel makamlarla işbirliği yaparak, kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerinden ve yasal çerçeveler

içinde diğer devletlerin yerel yönetimleriyle iş birliği yapabileceklerinden bahsedilmektedir.

Yerel yönetimlerin daha etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına uygun hizmetler yapılamasını sağlayan yerel özerlik ilkesi, bağımsız yerel yönetim olarak algılanmamalıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da değinildiği gibi özerklik, idari bir denetime tabi olup sınırları yasa ve anayasa çerçevesinde belirlenmiştir. Yerel özerklik ilkesinin amacı, merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetiminden, yerel yönetim birimleri korumaktır (Bayrakçı, 2002: 95).

Bir ülkede, yerel özerkliğin gerçek anlamda sağlanabilmesi için öncelikle bu kavramın anlamı halk, politikacılar ve yöneticiler tarafından özümsenmesi gerekmektedir. Özellikle gelişmemiş ülkelerde yerel özerklik ile egemenlik kavramı birbirine çok fazla karıştırılmaktadır. Bundan dolayı yerel halk merkezi yönetimin, yerel birimler üzerindeki baskısına ses çıkarmamaktadır. Öte yandan merkez ve yerel arasındaki mali kaynaklar ve görevler bölüştürülürken yararcı düşünceden faydalanılmalıdır. Yöneticiler kendi çıkarlarını değil de halkın çıkarlarını düşünerek, en etkili ve en verimli hizmetin sağlanması için çaba göstermelidir. Bu şekilde bir hizmetin gerçekleşebilmesi için yöneticilerin, liyakat sahibi ve iyi eğitim almış olmalarına dikkat edilmelidir. Merkezi yönetim, yerel birimlerin özerkliklerine zarar vermeden yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri, parti ayrımı gözetmeksizin, genel amaçlı yardımlar yaparak gidermelidir.

1.5. Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, demokrasinin tarihsel kökeninde yerel yönetimlerin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisinin, 19. yüzyıla kadar kent devletleri ile özleştirildiği görülmektedir. Yerel de kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmıştır. Öte yandan 11.yüzyılda ortaya çıkan komünler de bulundukları dönemde demokrasi hücreleri olarak görülmüş ve dönemin iktidarlarına karşı özgürlüğün, eşitliğin savunucusu olmuşlardır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda da yerel yönetimlere olan ilgi tekrar artmaya başlamıştır (Pustu, 2005: 123).

Yerel demokrasi, halkı çok yakından ilgilendiren gerçek ve somut problemlerin giderilmesi açısından, birlikte tartışılarak karara varılmasında, alınan kararların uygulanmasında önem arz etmektedir. Gerçek bir demokrasiden söz edebilmek için yerel malzemelerle, aşağıdan yukarıya doğru tabanın yönetime bağımlı olması ve katılması gereklidir. Yönetimde katılımın en uygun koşulları da yerel düzeyde ortaya çıkmaktadır (Yıldırım, 1994: 90).

Günümüzde yerel yönetimlere, demokrasinin önde gelen kurumları olarak bakılmaktadır. Bunun nedeni, seçim ve temsil ilkesine dayanarak halkın kendi kendini yönetmesine olanak vermesidir. Ancak yerel yönetim organlarının, sadece seçimle olacağının öngörülmesi, bu kurumlara demokratik nitelik kazandırmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin, demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan halkın yönetime katılması, çoğunluk ilkesi, yöneticilerin dayanışmaya önem vermesi ve daima hesap verme sorumluluğu içinde bulunmalarını hissetmeleri gibi değerleri de içinde barındırmaları gerekmektedir (Keleş, 2012: 82; Tortop vd., 2014: 18).

Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilk grupta yer alan, Toulmin Smith, Langrod ve Moulin gibileri, yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesiyle ters düştüğünü, gücünü yalnızca geleneklerden alan kutsal bir kurum olduğunu ifade etmektedir. Langrod, demokrasi ve yerel yönetimler arasında karşılıklı bağımlılık bulunmadığını belirterek, birinin olmadığı zamanda diğerinin bulunabileceğini iddia etmektedir. Longrod'a göre siyasal yöneticilerde çok azı yerel yönetimlerden geldiği için, bu kurumları siyasal eğitim ortamı olarak görmenin yanlış olduğunu savunmaktadır. Hugh Whalen da yerel yönetimlerin siyasal bir geleneği temsil etmesine karşın, daha çok hizmet sunan kurumlar olarak değerlendirmektedir. Öte yandan, Chadwick de yerel yönetimleri küçük oligarşiler ve iş bulma örgütleri olarak görmektedir (Yıldız, 1996: 5-6).

İkinci gruptakiler ise demokrasi ile yerel yönetimlerin arasında güçlü ve ayrılmaz bir ilişkinin olduğunu savunmaktadır. John Stuart Mill, vergi yükümlülerinin mutlaka yönetimde söz haklarının olmaları gerektiğini ve yapılan hizmetler konusunda bilgilendirilmelerini savunmaktadır. Mill ile Tocqueville yerel yönetimleri, siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve bu birimlerin demokrasinin temel öğesi olduğunu

belirtmiştir. Tocqueville'ye göre demokrasinin beşiğini yerel demokrasi oluşturmaktadır. Halkların, ortak çıkarları doğrultusunda örgütlenmesi özgürlüğün temelidir. Keith- Panther Brick ve Fabian sosyalistleri, yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından taşıdığı öneme değinerek, yerel düzeyde demokrasi yoksa ülke düzeyinde de demokrasiden söz edilemeyeceğini savunmuştur. W. J. M Mackenzie' ye göre de yerel yönetimler, insanların geleneksel haklarını yansıtan, kamu hizmetlerini etkin ve uygun bir biçimde halka sunan, halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için değer taşıyan kurumlar olarak gömüştür (Keleş, 2012: 84-85; Kalfa ve Ataay, 2014: 41).

Yerel yönetimler ve yerel demokrasi arasında güçlü bir ilişkinin olmasında yerel yönetimlerin sahip olduğu bazı nitelikler önem arz etmektedir. Buna göre, yerel yönetim organları seçimle oluşturulmaktadır. Taşra birimleri ile karşılaştırıldığında karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine göre oluşturulmasından dolayı demokratik birimler olarak görülmektedir. Seçimlerle oluşan yerel meclisler yoluyla halk hem yöneticisini seçmekte, hem de yapılacak hizmetlere doğrudan katılma şansı bulmaktadır. Bu kurumlarda, temsil edenler ve temsil edilenler arasında coğrafi ve toplumsal yakınlığın sağlandığı ivme ile demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkesi gerçek anlamda uygulanabilmektedir. Yerel yönetimler sınırları içerisindeki vatandaşlar ile doğrudan iletişime geçerek; bireylerin kimliklerine, kültürlerine, ekonomik ve sosyal durumuna uygun olarak hizmet üretmesinden dolayı yerel demokrasiyle bağdaşmaktadır (Akman, 2017: 2).

Genel olarak, yerel demokrasiyle, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli hale gelmesi ve halkın karar alma süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla katılımı anlatılmaktadır. Siyasal olgunluğun gelişmesi, insanların özgürleştirilmesi, demokrasinin yaşanabilmesi ve demokratik eğitimin kazanılabilmesi için yerel yönetimler, birincil kuruluş olarak görülmekte bunun sonucunda da yerel demokrasi ile özdeşleştirilmektedir (Bozkurt, 2014: 230-231).

Yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi 21. yüzyılın başında bulunduğumuz şu dönemlerde de önemini korumaktadır. Devletler, çağdaş demokrasi unsurlarının başında gelen temsil, katılım, şeffaflık, hesap verme, bilgi edinme, gibi değerlerin

yerel yönetim birimlerinde gerçekleştirilmesi için yapılanmaya gitmektedir. Gerçek bir katılımın ve temsilin bu kuruluşlarda var olması yerel demokrasiyi de güçlendirmektedir (Görün, 2006: 161).

Yerel yönetimlerde katılım ile yerel halkın temsil edildiği toplumsal grupların yaşamın her alanında söz sahibi olmalarının yolu açılarak aktif yurttaşlığın gelişmesi istenmektedir. Klasik demokrasi anlayışında halkın kendi kendini yönetecek kişileri seçmesi, seçkinlerin yönetimde söz sahibi olmalarını sağlamaktadır. Bu temsil ilkesinin bir gereğidir. Oysa katılımcı demokrasi yaklaşımında halkın sürekli olarak kendilerini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olmaları amaçlanmaktadır. Ayrıca katılımcılığın, yerel demokrasinin temel faktörü olduğu küresel literatür de ısrarla önemi vurgulanmaktadır (Çukurçayır, 2008: 18-23).

Yirmi birinci yüzyılda yerel demokrasi anlamında, temsil ilkesinin uygulanmasından çok, katılımcı demokrasiye doğru bir geçişin olduğu görülmektedir. Yerel yönetim birimleri ile halk veya sivil toplum örgütleri arasında kurulan bu iletişim sonucunda katılım gerçekleşmekte ve yerel demokrasi özümsenerek, ülkenin de demokrasisinin gelişmesine neden olmaktadır.

BÖLÜM 2

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

Bu bölümde ilk olarak Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihçesi; Tanzimat Dönemi öncesi ve sonrası ve Cumhuriyet Dönemine göre açıklanmaktadır. Yerel yönetimlerin geleneksel bir yapıdan çağdaş bir yerel yönetim yapısına nasıl ve hangi görüşler çerçevesinde evrildiğine değinilmektedir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecinden sonra Türkiye'nin mevcut durumdaki yerel yönetim yapısından bahsedilmektedir. Sırasıyla il özel idaresinin, belediyenin, büyükşehir belediyesinin ve köylerin kurulması, görev ve yetkileri, organları işlenmektedir.

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Türkiye'nin yerel yönetim tarihi incelendiğinde, uzun bir geçmişe sahip olmadığı görülmektedir. Tanzimat ilan edilinceye kadar, ülkemizde modern anlamda bir yerel yönetim varlığından söz etmek güçtür. İllerin veya kırsal kesimin idari ve mali konularda özerk bir şekilde hareket etmesi, yerel topluluğun yönetim organlarını kendilerinin seçmesi yakın tarihlerde başlamıştır. Oysa Batılı devletlerin yerel yönetim geleneği çok eskilere dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu şekilde farklı bir gelişim göstermesinin temel nedeni ise; devletlerin, farklı toplumsal yapılardan oluşması ve farklı tarihi geçmişe sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Çiçek, 2014: 55-56; Göksoy ve Sağol, 2017: 1).

Batı'nın siyasi tarihine bakıldığında, siyasi otoritenin birliğe ve bütünlüğe değil, parçalanarak çeşitli yerel güçlerin ortaya çıkmasına dayandığı görülmektedir. Batı'da yerel yönetimlerin gelişmesi ile muhalefet kavramı yakından ilişkilidir. Türkiye'nin idari ve siyasi tarihinde ise siyasi otoritenin bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek yönünde uygulamaların söz konusu olduğu görülmektedir. Osmanlı Devletinde muhalefet kavramına sıcak bakılmamış, Tanzimat'a kadar meşru bir muhalefet devlet yönetiminde ortaya çıkmamıştır. Padişah tam bir otoriteye ve yetkiye sahip olduğundan dolayı tartışma dahi söz konusu olamamıştır (Eryılmaz, 2012: 229).

Türkiye'nin yerel anlamda örgütlenmesinde merkeziyetçilik ön planda olduğundan dolayı resmi anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, merkezin kendi eliyle yerelleşmeyi sağlamak istemesi ve azınlıkların siyasal katılımının gerçekleştirilmesi amacıyla dış devletlerin yaptıkları baskılar sonucunda ortaya çıkmıştır (Keleş, 2012: 157).

2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler

Tanzimat öncesi yerel yönetim sistemimiz incelendiğinde Osmanlı'da, Batı sisteminde olduğu gibi demokratik bir yönetim birimi görülmemektedir. Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetleri sağlayan geleneksel kurumlar, merkezi yönetime karşı özerklik elde edememiştir. Özerklikleri bulunmayan bu birimlerin, yerel demokrasi anlamında gelişmesi önlenmiş; yerel halkın, yerel hizmet sunan kişileri seçme ve göreve getirmeleri engellenerek halkın yerel yönetimde söz sahibi olması gecikmiştir. Dolayısıyla Osmanlı'da yerel yönetimlerin temel amacı, demokrasiyi geliştirmek değil halkın ihtiyaç duyduğu yerel gereksinimlerini karşılamak amaçlı oluşturulmuştur (Demir, 2019: 432).

Osmanlı yerel yönetim birimlerinin, Batı'dan farklı bir şekilde gelişmesinin başlıca nedeni Osmanlı Devleti'nin sağlam bir merkezi otoritesinin bulunmasıdır. Osmanlı Batı'da gelişen derebeylik sistemini, miri toprak rejimi uygulayarak engellemiş ve uyguladıkları bu rejimle topraklarının parçalanmasının önüne geçmiştir. Avrupa'da olduğu gibi belli kişilerin büyük toprak mülkiyetini elinde bulundurmalarına izin verilmeyerek, fethedilen topraklar devletin mülkiyetine geçirilmiştir. Bir yandan özel mülkiyetin gelişmesine izin verilemezken, bir yandan da kent esnafının, lonca teşkilatı tarafından denetlenmesine büyük önem verilmiş ve kentlere tüzel kişilik tanınmayarak tüccar kapitalist oligarşi sınıfının gelişmesi engellenmiştir. Batı'da ise feodal bir yapılanma görüldüğü için, ticaret yapanlar daha bağımsız bir şekilde hareket etme olanağı bulmuştur. Siyasal egemenlik, feodal beyler arasında bölündüğünden dolayı güçlü bir merkezi yönetim oluşmamış, kentler özerk bir yapı da daha kolay bir gelişim göstermiştir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 8-9).

Batı'da kurulan bağımsız kentler sayesinde yerel yönetimler gelişme ortamı elde ederken, güçlü bir merkezi siteme sahip olan ve etkili bir toprak sistemi

oluşturarak tüm devletin birimlerini kontrol eden geleneksel yapıya sahip Osmanlı yönetim sisteminde, böyle bir gelişmenin oluşmasını sağlayacak sınıfın ortaya çıkması mümkün olmamıştır. Bu yüzden yerel hizmetler daha çok Arap-İslam geleneğine bağlı olarak belediye, hükümet ve yargı işlerini merkez tarafından atanan kadı, lonca, vakıflar ve ihtisap müesseseleri yerine getirmiştir (Karaarslan, 2007:109).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı işleri kadılar aracılığıyla sağlandığı görülmektedir. Kadılar doğrudan merkez tarafından kazaların başına atanarak, burada yargının başı, belediyenin başkanı ve merkezi yönetimin de temsilcisi olarak hareket etmiştir. Merkeze bağlı olarak hareket eden kadı; yargının, kolluk ve mali işlerin, şehir yönetiminin sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu görevleri yerine getiren kadının; naip, muhtesip, subaşı, çöplük subaşısı, imam gibi birden fazla yardımcısı da bulunmaktadır. Kadılık kurumu Osmanlı Devleti'nde taşra yönetiminin temelini oluşturmuştur (Eryılmaz, 2012: 230; Ortaylı, 2011: 12).

Geleneksel yapıya sahip devletlerde kurumsallaşmış bir bürokratik sistem olmadığından dolayı, kadı görev yerine kendi özel personeliyle gelip gitmiş ve personel tayin etmiştir. Kadı sadece şehirde değil, köy ve nahiyelerinde başında idari amir ve yargıç olarak bulunmuştur. Ayrıca kadıların kendine ait bir belediye veya mahkeme binaları olmadığı için hangi binaya yerleşirlerse orasını mahkeme ve belediye binası olarak kullanmışlardır (Ortaylı, 2011: 12).

Osmanlıda kadının beledi nitelikte olan belli başlı görevleri bulunmaktadır. Bunlar; şehrin çevre düzenini ve temizliğini sağlamak, pazarların düzenli bir şekilde kurulmasına gerçekleştirmek, çarşı ve pazarlarda satılan ürünlerin fiyatının kontrolünü yapmak, bölgede gerekli olan imar ve düzenleme faaliyetlerini gerçekleştirmek, halkın sürekli ihtiyaç duyduğu temel maddelerin karaborsaya düşmesini önlemek, düzeni sağlayabilmek için tembihlerde bulunmak ve gerekli gördüğü yerlerde tedbir ve yasaklar koymak, emir ve yasaklara uymayanlara gerekli cezaları vermek gibi görevlerdir (Özgül ve Kartal, 2019: 34).

Osmanlı Devleti'nde, kadılık kurumunun, beledi görevleri olsa da tam anlamıyla bir yerel yönetim yapısının varlığından söz etmek mümkün değildir. Yerel yönetimlerin en önemli fonksiyonlarından biri olan demokrasi okulu olma özelliği,

kadılık kurumunda bulunmamaktadır. Kadılar merkezi devletin, yerelde temsilciliğini yaparak hizmetlerini sürdürmüşlerdir. Ayrıca bu kurumlarda yukarıda bahsedildiği gibi, gerçek anlamda bir yerel yönetimin doğmasına da imkân verilmemiştir.

Osmanlı'da belediye hizmetlerini sağlayan kurumlardan biri de ihtisap müessesesidir. İhtisap müesseselerinin başında, gerçek anlamda belediye hizmetlerini yerine getiren, aynı zamanda kadı yardımcısı olan muhtesip bulunmuştur. Osmanlı kentlerinde yerel yönetimler ile ilgili görevleri ve mevzuatı uygulayan muhtesip, otorite ve yetkiyi kadıdan almıştır. Çünkü beledi görevlerle ilgilenmek aslen kadının sorumluluğunda gerçekleşmiştir. Bu yüzden muhtesip, divandan çıkan kanunlar ile kadı tarafından verilen kararları uygulamak zorundadır (Özgül ve Kartal, 2019: 38).

Osmanlı'nın devlet yapısı, İslam medeniyetinin kurumlarının etkisiyle şekillenmiştir. Bu nedenle ihtisap müesseseleri İslam devletlerinden alınmıştır. İhtisap kelime olarak, zararlı şeylerin yasaklanıp iyiliğin emredilmesi anlamına gelmekte olup, şehir hayatında huzuru sağlamaya çalışan bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Hz. Muhammed zamanında Medine'nin muhtesibi olan Hz. Ömer, çarşı pazarı kontrol etmiş; yollarda bulunan engellerin kaldırılmasını sağlamıştır. Osmanlı da bu uygulamaları zamanla geliştirerek kendine uyarlamıştır (Eryılmaz, 2012: 231).

Muhtesipler, padişah tarafından bir yıllığına atanmış kişilerdir. Bu yönetimde görevlerini yerine getirecek olanların, akıllı, ilim sahibi, uğurlu ve nur yüzlü, düzeni sağlayacak adalet sahibi erkeklerden seçilmesi gereklidir. Bu kurumların beledi görevleri ise; devletin benimsediği şehir hayatını sağlam temellere oturtma ilkesini gerçekleştirmek, temel ihtiyaçları ihtiyaç sahiplerine ulaştırmak, esnaf ve ticaret erbabını kontrol altında tutmak, iş yeri açma ruhsatı vermek, vergi toplamaktır (Kazıcı, 2014: 27 ve Erdoğdu, 2000: 51).

Osmanlı Devleti'nde kadı ve ihtisap müesseselerinin yerel hizmetlerin sağlanması dışında asıl amacı İslam siyasi düşüncesine göre otorite ve istikrar kavramları çerçevesinde adaleti sağlayarak, tebaa arasında denge kurulmak istendiği görülmektedir. Osmanlı'da halk, mensup oldukları gruplar içerisinde tekrar ederek, değişimleri engellenmiştir. Kişilere merkez tarafından belli bir sınıf üyeliği verilmiş

ve statülerine göre roller yine merkez tarafından belirlenmiştir (Erdoğdu, 2000: 126-127).

Merkeziyetçi sistemin ve otoriter yapının güçlü bir şekilde uygulandığı Osmanlı Devleti'nde, yerel yönetimlere demokratik birim olma özelliğini kazandırabilecek kurumun oluşması, ekonomik faaliyetlerin sürekli denetlenmesi ve merkezin elinde olması nedeniyle engellenmiştir. Bu nedenle Osmanlı'da Batı'daki gibi kentler, özerk bir yapıya sahip olmamış ve burjuva sınıfı da ortaya çıkmamıştır.

Osmanlı'da bazı yerel hizmetler kadı ve ihtisap müesseseleri haricinde, vakıflar ve loncalar tarafından yerine getirilmiştir. Vakıflar, insanların doğum anından başlayarak ölümünden sonraki süreçte bile ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. Vakıflar tek bir alanda değil, halkın bütün ihtiyaçlarının giderilmesi için gerekli olan bütün alanlarda hizmet vermişlerdir. Belediye hizmetleri konusunda merkezin önemli bir katkısı bulunmazken; vakıflar aracılığıyla yol, çeşme, köprü, kanal gibi kentlerin bayındırlık hizmetleri karşılanmıştır (Güven ve Dülger, 2017: 47-48).

Vakıflar tarafından yaptırılan çeşme, köprü, medrese, kütüphane, misafirhane, yurt gibi daha birçok yapı, geleneksel kent düzeninin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Fethedilen şehirlerin, Türk şehirleri haline gelme sürecinde vakıf müesseselerinin önemli katkıları olmuştur. Vakıfların kendine ait bir tüzel kişiliği bulunmamakla birlikte, zamanla bu kurumların belediye örgütüne dönüşmesi de mümkün olmamıştır. Bu yüzden vakıf sisteminin, yerel yönetimlere kaynaklık ettiği söylenemeyeceği gibi birçok belediye hizmetini de yerine getirdiği yadsınamaz bir gerçektir (Eryılmaz, 2012: 232; Parlak, 2020: 87-88).

Osmanlı şehirlerinin bir diğer özelliği de hem ekonomik ve sosyal örgütlenme hem de yerel hizmetlerin sunulması açısından loncaların etkin olduğu bir örgütlenmeyi içermesidir. Osmanlı'da hiyerarşik bir biçimde teşkilatlanan lonca birlikleri, iktisadi yaşamın temelini oluşturdukları görülmektedir. Loncalar eskiden beri yönetici sınıf üyelerini içerdiklerinden dolayı, ekonomik alanda yönetici ve tebaa arasındaki bağın oluşmasına katkıda bulunmuşlardır. Hükümetin çıkardığı yasaların uygulanmasını sağlayarak, halktan vergi toplayarak, enflasyonun denetim altına alınması konusunda

hükümete yardımcı olarak, fiyat ve ücretin ayarlanmasına katılarak yerel anlamda hizmet ettikleri görülmektedir. Böylece Osmanlı toplumunda eksikliği görülen yerel yönetimlerin özerk çekirdeğinin oluşturulmasında, vakıflarında da etkili olduğu görülmektedir (Parlak, 2020: 89).

2.1.2. Tanzimat Döneminden Cumhuriyet'e Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu tüm geleneksel yapılı imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancı kalmıştır. Katı bir merkeziyetçi yapıya sahip olan Osmanlı Devleti'nde 19.yüzyıla kadar bazı yerel hizmetlerin bir önceki başlıkta da değinildiği gibi mahalli gruplara, dini cemaatlere, vakıflara bırakıldığı görülmekte ve demokratik bir yerel yönetim anlayışı bulunmamaktadır. 19.yüzyılda devletin yapısal sorunlarına çözüm amaçlı ilan edilen Tanzimat Fermanı'yla birlikte idari modernleşme başlamış, bu dönemde yerel hizmetler merkez örgütünün içine alınmıştır (Ortaylı, 2011: 10-17).

Tanzimatçılar Fransız idari sisteminden esinlenerek yeni bir ıslahat programı ortaya çıkarmışlardır. Islahatların ortaya çıkmasında belli başlı sebeplerin etkili olduğu görülmektedir. Bu sebeplerden ilki, klasik dönem Osmanlı kent yönetiminin kurumları, mahmudiye reformlarıyla etkisizleştirilmiş, kadılık kurumu kaldırılmış; yerine ihtisap nezareti kurulmuştur. Ancak eski sistem kaldırılırken oluşturulan yeni kurumlar, yerel düzeydeki temel ihtiyaçların nasıl ve hangi kaynaktan karşılanacağını bilememiştir. Dolayısıyla taşrada özellikle dışa açılan liman şehirlerinde, yeni bir yerel örgütün kurulmasını gerekli kılmıştır. İkincisi, kırdan kente artan nüfus sonucunda beledi hizmetlerin sunulmasında yaşanan problemler iyice derinleşmiş; İzmir, Selanik, Beyrut gibi birden fazla liman şehrinde yerli ve yabancı tüccarlar batıdaki gibi kentsel hizmetleri sunmakla görevli bir yerel yönetim mekanizması oluşturulması için talepte bulunmuştur (Yaylı, 2018: 64-65).

1838 yılında imzalanan Balta Limanı anlaşmasıyla, Osmanlı'ya liberal politikalar benimsetilmiş, bu politikalar sonucunda tarımda ve sanayide bazı değişimlerin meydana gelmesiyle, vergi sisteminin modernize edilmesi gerekliliği ortaya çıkarmıştır. Bu da merkezi bürokrasiyi yerel gruplarla iş birliği yapmaya itmiştir (Sunay, 2002: 117).

Öte yandan III. Selim Dönemi'nde Avrupa'ya giden ve orada eğitim gören yönetici elit, Osmanlı şehirlerinde yaşanan olumsuzlukların ortadan kaldırılması için, Batı medeniyetinde olduğu gibi beledi kurumların oluşturulması gerektiğini savunmuştur. Bu sonucunda, yeni ve modern bir kent yönetiminin gelişimini destekleyecek bir sistem oluşturulmasına yönelik talepler artmıştır (Yaylı, 2018: 65).

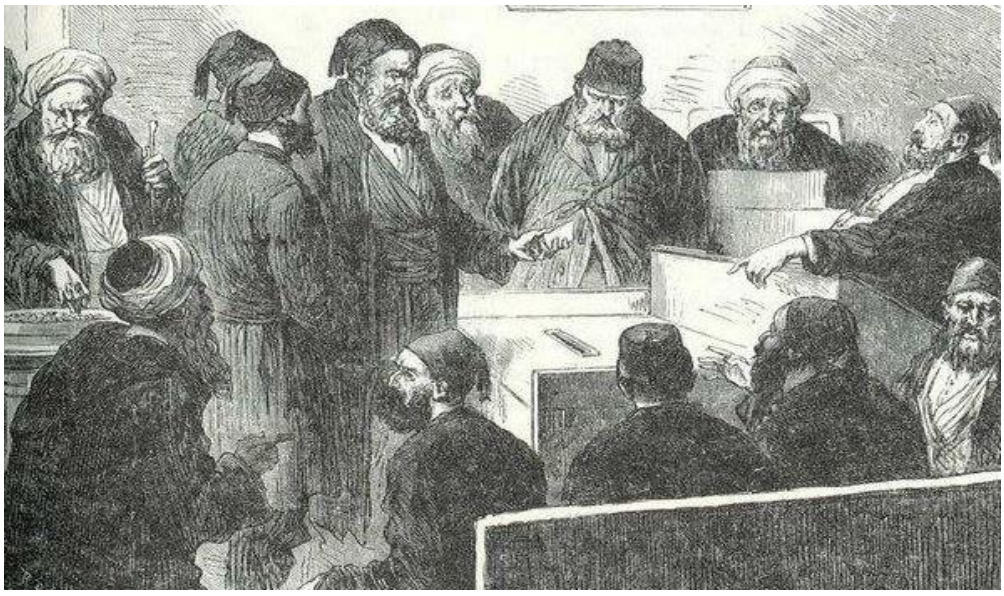
Tanzimat Fermanı ilan edildikten sonra, ilk olarak vergilerin toplanması ve konması ile ilgili düzenleme yapıldığı görülmektedir. Cemaat liderleri ile şehrin ileri gelenlerinin oylarıyla kararlaştırılan mültezimlerin varlığına son verilmiştir. İltizam usulüne son verildikten sonra yerine muhassıllık meclisleri kurulmuştur. Muhasıllık kurumuyla, verginin kaynağına inmek ve merkezi hükümet tarafından vergi gelirlerinin doğrudan hazineye aktarılması istenmiştir. Ancak bu uygulama başarılı olmamış, daha sonra tekrar iltizam usulüne geri dönülmüştür (Ortaylı, 2011: 17-18; Efe, 2010: 68).

Memleketin durumuna göre verginin tespitini ve tahsilini yapacak olan muhassıllık kurumu, yerel yönetimlerin ilk örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Muhasıllık Meclisi, merkezi devletin taşradaki organlarını bulundurmasının yanında, yerel halkın ileri gelenlerini de barındırması ve dini bir ayrım gözetmeden seçimlerin yapılması, yerel yönetimlerin başlangıcı olarak kabul edilmesine neden olmuştur. Fakat günümüz yerel yönetimlerinde olduğu gibi muhassıllık meclislerinin, özerk bir yapıları olmamıştır. Merkezi hükümetin atadığı muhassıllık memuru ve halkın tamamı yerine, ileri gelenlerinin temsil edildiği bir meclis yapısının bulunduğu aşikârdır (Uçar, 2014: 132).

Muhassıllık meclislerine üye seçilme usulü son derece ilkel bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Seçmenler vilayet veya kaza merkezlerindeki solonlarda bir araya gelerek; karşılarına çıkan adayın, seçilmesinden yana olanlar bir tarafa olmayanlar diğer tarafa toplanarak en çok seçmene sahip olan adayı meclise üye seçmiştir. Hem seçmenin hem de adayın erkek olma şartının yanında; seçmenlerde akıllı, reşit ve namuslu olma kriteri, adaylarda ise yörenin ileri gelenlerinden olma şartı istenmiştir (Alkan, 2006: 138; Kartal, 2010: 18).

Muhassıllık kurumları, ilk defa meclis seçimlerinin yapılması bakımından önemli olsa bile, varlıklarını uzun süre devam ettirememişlerdir. Çünkü merkeze bağlı sağlam bir mali yapının gerçekleşmesi için devletin güçlü olması gerekmektedir. 19. yüzyılda ise devlet, iltizam usulünü son verip, varlıklarını bu sisteme dayandıran çıkar gruplarını kaldıracak güçte değildir. Buna ek olarak, sistemin devam etmemesinin bir diğer sebebi de muhassıl olarak atanan yerel kişi ile meclisteki kişilerin iş birliği yaparak verginin toplanması ve denetlenmesi konusunda usulsüzlüklere sebebiyet vermiş olmalarıdır. Merkezden atanan muhassıl ise yerel halktan olmayıp, o bölgeyi tam olarak tanıyamadığı için yereldeki çıkar gruplarıyla iş birliği sağlayamamıştır (Efe, 2010: 83).

Şekil 2: Seçimle Siyasal Katılımın İlk Örnekleri Muhassıllık Meclisleri



Kaynak: https://www.akademiktarihtr.com/muhassillikmeclisleri/ (Erişim Tarihi: 12.05.2020).

Tanzimat döneminde muhasıllık kurumundan sonra, yerel yönetim birimi olarak karşımıza şehramaneti örgütü çıkmaktadır. Kadıların beledi görevlerinin ihtisap Nezaretlerine devredilmesinden sonra temizlik, kaldırım, aydınlatma, yol, kanalizasyon gibi yerel hizmetlerin sunulmasında bir takım sıkıntıların ortaya çıktığı görülmüştür. Yaşanan sıkıntılar, Batı'da olduğu gibi bir belediye teşkilatının kurulmasını gerektirmiştir. 16 Ağustos 1855 yılında Takvim-i Vekayi'de yayımlanan bir tebliğ ile İstanbul'a mahsus "Şehramaneti" adıyla belediye teşkilatı kurulmuş,

ihtisap nezaretleri ortadan kaldırılmıştır. Şehremanati örgütü, taşradaki birimler için daha sonra düşünülmüştür (Yaylı, 2018: 66).

İlk kez kurulan bu örgütün başına, eski Amasya Mutasarrıfı Salih Paşa getirilmiş, yanına da iki yardımcı verilmiştir. Şehremaneti örgütünün içinde yer alan şehir meclisi 12 üyeden oluşturulmuştur. Şehremaneti örgütünün ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmayıp, merkezi devletin bir uzantısı şeklinde kurulduğu görülmektedir (Sunay, 2002: 128).

Şehremaneti gerçek bir belediye teşkilatının özelliklerini barındırmamaktadır. Hizmet sunumunda yaşanan aksaklıkların giderilmesi konusunda kurulmuş olup, görevlerinin ne olduğu tanımlanmamaktadır. Şehremanetinin başında bulunan şehremini, halk tarafından değil doğrudan merkezi hükümet tarafından atandığı için bu örgüt, yerel yönetimlere kaynaklık etmiş olmasına rağmen, demokratik kurum olma özelliğinden yoksun kalmıştır.

Akabinde ihtisap nezaretlerinin şehremaneti örgütüne çevrilmesi, İstanbul belediye teşkilatında fazla bir değişikliğe neden olmamıştır. Mecliste, belediye örgütü hakkında bilgi sahibi ve tecrübeli kişi sayısı bulunmadığından dolayı, şehremaneti beledi hizmetler konusunda yetersiz kalmıştır. Buna bağlı olarak İstanbul'da tekrar bir düzenleme yapılarak, 9 Mayıs 1856 yılında, İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyon; Avrupa görmüş, dil bilen, varlıklı gayri müslim ve Müslüman kişilerden oluşturulmuştur. Kozmopolit yapılı ve zengin kimselerden oluşan bu komisyon, şehrin medeni yönden gelişebilmesi için Bab-ı Aliye'ye bir takım teklif ve tavsiyelerde bulunsa da sonuç alınamamıştır (Koca, 1996: 18-19).

İntizam-ı Şehir Komisyonu dağılmadan önce 1857 yılında bir rapor hazırlayarak, Bab-ı Aliye sunmuştur. Kabul edilen bu rapor sonucunda İstanbul 14 daireye ayrılarak, her birinde belediye örgütü kurulması istenmiştir. Ancak şartlar elverişli olmadığı için bu uygulamanın sadece Galata-Beyoğlu'nda yapılmasına karar verilmiştir (Yaylı, 2018: 67-68).

İlk modern belediye örgütünün Galata-Beyoğlu'nda kurulmasının en önemli sebeplerinden biri Avrupalı tüccarların, Batılı diplomatların, Avrupa görmüş ve Avrupa yaşam tarzını benimsemiş insanların yaşadıkları yer olmasıdır. Osmanlı

tebaasının ileri gelenlerinin bu bölgede oturması ve gittikçe servet birikiminin artması sonucunda burjuvazinin oluşması, yerel anlamda bir takım talep ve ihtiyaçların artmasına neden olmuştur (Aydın, 2019: 2713).

Altıncı Daire-i Belediye örgütü; müdür, belediye meclisi ve dört müşavirden oluşmaktadır. İlk modern belediyeyi yönetmek için Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayı ile göreve başlayan müdür, örgütün başında yer almıştır. Görevi icra eden müdürlerin, etnik ve dini kökenine bakılmaksızın atamaları gerçekleştirilmiştir. Öte yandan müdür dışında ikinci bir organ olarak görev yapan daire meclisine üye olmak için, daire sınırları içinde en az 100.000 bin kuruşluk emlak sahibi olma, İstanbul'da ikamet etme şartı aranmıştır. Müşavirler ise meclise danışmanlık yapmak için Bab-ı Ali tarafından atanmıştır (Önver, 2019: 47-48).

Şekil 3: Altıncı Daire-i Belediye



Kaynak: https://tr.pinterest.com/pin/337277459588180000/?nic_v2=1a1OUa7iV (Erişim Tarihi: 3.10.2020).

Altıncı Daire-i Belediye örgütünün kısmen de olsa başarılı olması, belediye örgütünün bütün İstanbul'da ve taşrada kurulmasına vesile olmuştur. Nitekim 1868'de çıkarılan Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı tüm İstanbul'da yaygınlaştırılarak, şehramaneti örgütü kurulmasına karar verilmiştir. Şehremaneti örgütünün kurulmasıyla İstanbul'da iki düzeyli federatif bir sistem ortaya çıkmıştır. Buna göre alt düzeyde Galata-Beyoğlu belediyesine benzeyen, farklı farklı semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire bulunmaktadır. Bu dairler, daire meclisi ve daire meclis üyeleri arasında hükümetin atadığı daire başkanından

oluşmaktadır. Üst düzeyde ise hükümetin atadığı şehremini ve şehremaneti meclisi, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen kişilerden oluşan Cemiyet-i Umumiye yer aldığı görülmektedir (Keleş, 2012: 159).

1868 yılından itibaren taşrada, belediye örgütü kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1871 tarihinde yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasına karar verilmiş ve taşradaki belediyelerin yasal dayanağı oluşturulmuştur. Nizamname'nin 7.maddesine göre vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada belediye hizmetleri ile ilgili bir başkan, muavin, 6 üyeden meydana gelen belediye meclisinin kurulması kararlaştırılmıştır. Fakat böyle bir düzenleme getirilse dahi, başkanlarının hükümet tarafından atanması ve meclise üye olabilmek için aranan şartların katı olması yerel demokrasiden yoksun olduklarını göstermektedir (Sunay, 2002: 130; Keleş, 2012: 160).

1871 yılında çıkarılan bu nizamname ile bütün Osmanlı taşrasında, belediye örgütü kurulmak istenmiş olsa da; Avrupa ile ticari ilişkilerin yoğun olduğu, kapitalizmin daha çok ön plana çıktığı Selanik, İzmir, Beyrut gibi liman kentlerinde belediye örgütünün gelişim gösterdiği görülmektedir. Taşranın birçok yerinde gerçek anlamda bir belediye örgütü kurulamamıştır. Daha sonra 1876 Kanun-ı Esasi'nin 112.maddesinde belediyelerin seçimle gelen meclis tarafından yönetilmesinden bahsedilmiş, bu madde doğrultusunda 1877 yılında biri İstanbul'u kapsayacak şekilde diğeri de taşrayı kapsayacak şekilde iki tane kanun çıkarılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 260).

Ülkemizde şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının yaygın bir şekilde kurulması 1877 Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanun belediyeyi idari bir varlık olarak tanımakla kalmamış; belediyeye tüzel kişilikte kazandırmıştır. Kanunda tüzel kişilik açıkça belirtilmese de, meclise belediye aleyhine açılan davalarda kendisini savunma yetkisi ve belediyenin kendi mallarını idare etmesi görevi verilmesinden anlaşılabilmektedir (Ortaylı, 2011: 187).

1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu'na ek olarak İstanbul'da sürekli artan sorunlara çözüm bulmak amacıyla Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun Osmanlı Parlamentosunun çıkardığı ilk kanun olması bakımından önemlidir. Dersaadet Belediye Kanunu sorunlara çözüm odaklı yeni bir şeyler oluşturmak yerine, İstanbul'un eski idare yapısını korumuştur. Ayrıca 1877 Vilayetler Belediye Kanunu, Türk demokrasi tarihi açısından büyük bir öneme sahiptir. Çünkü meclis seçimlerinde, ilk kez tek dereceli seçim sistemi kullanılmış ve seçimler gizli oy açık sayım ilkesine dayandırılmıştır. 1877 Vilayetler Belediye Kanunu, 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır (Ünal, 2011:244; Ortaylı, 2011: 190).

Yerel yönetimlerin diğer bir birimi olan il özel idarelerinin 1864 yılına kadar alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. İl özel idarelerine, 1852 yılında yetki genişliği verilmesine rağmen yabancı devletlerin ve hükümetin baskısı, eyaletlerde çıkan isyanlar gibi sorunlardan dolayı gelişmesinin engellendiği görülmektedir. 1858 yılında yapılan bir düzenleme ile ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalarda kariyelere bölünmüştür. Eyaletlerin yönetiminde vali, livaların yönetiminden kaymakamlar, kazaların yönetiminden de müdürler sorumlu tutulmuştur. Eyaletlerin başında bulunan vali, merkez tarafından atanmış ve aldığı kararları sürekli merkeze danışarak uygulamıştır. Böylece hizmetin yerele sunulmasında gecikmekler ve eksiklikler yaşanmıştır. Bu durumların göz önünde bulundurulması sonucunda 1864'te Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır (Eyidiker, 2019: 99).

İl özel idareleri, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuş, hukuksal alt yapısı oluşturulmuştur. Yeni uygulama ilk olarak Tuna vilayetlerinde gerçekleştirilmiştir. Akabinde yeni düzenleme ile illerde, il genel yönetimin yanında özel bir yönetim gerektiren il özel idaresinin kurulmasını sağlamıştır. İl genel yönetimi merkezi hükümetin işlerini yerine getirmek için oluşturulurken; il özel idaresi halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarının giderilmesi ve halkın katılımını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Vilayet nizamnamesi hem il idare meclisi hem de ikinci meclis olarak görev yapan vilayet umumi meclisinin (il genel meclisi) ortaya çıkmasına olanak sağlamıştır (Eyidiker, 2019: 100).

Her sancaktan dörder üye seçilerek, Müslim ve gayrimüslimlerin katılımı ile oluşturulan il genel meclisinin bulunduğu il özel yönetimine, merkezi yönetim tarafından atanan vali başkanlık etmiştir. Ayrıca mecliste görüşülen konularla ilgili meclisin herhangi bir uygulama yetkisi bulunmamış, meclis merkez tarafından danışma organı olarak görülmüştür (Ünal, 2011: 244-245; Tortop vd., 2014: 78).

Çıkarılan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yapılmak istenenlerden biri, 19. yüzyılda meydana gelen eşitlikçi ve katılımcı yönetim hareketlerine ayak uydurulmasıdır. Vilayet umumi meclislerinin görevleri, yol yapımı ve bakımını görüşmek, sunulacak hizmetlerle ilgili hükümete önerilerde bulunmak, tarım ve ticaretin geliştirilmesi için fikir beyan etmek, halktan toplanacak olan vergilerle ilgili görüş bildirmekten öteye geçememiştir. Öte yandan meclisin tüzel bir kişiliği bulunmadığı için kendine ait gelir toplama işlevinden ve bütçe yapma hakkından yoksun kalmıştır (Eryılmaz, 2012: 166).

1864 Vilayet Nizamnamesinin, bugünkü il genel meclisinin alt yapısını oluşturduğu ifade edilse de, gerçek bir yerel yönetim biriminin varlığından söz edilemez. Alınan kararlar neticesinde yapılan uygulamalar, merkezi denetimin sıkı bir kontrolü altında gerçekleştirilmiştir. Yerel katılım ve eşitlikçilik, vilayet umumi meclislerinde din ayrımı gözetmeksizin üyelerin seçilmesinde ortaya çıksa dahi bütün tebaayı temsil etmeyerek, meclislerde belli bir kesime yer verildiği görülmektedir. Ayrıca vilayet umumi meclislerinin danışma görevi görmesi, kendi kendine karar alma ve uygulama mekanizmasına sahip olmadıklarını göstermektedir. Kısaca il özel idaresi, merkezi hükümetin taşradaki bir uzantısı olmasından öteye gidememiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesinden sonra 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu nizamname ile il özel idaresi tam anlamıyla kuruluşunu tamamlamıştır. 1871 Vilayet Nizamnamesi ile yeni bir yönetim kademesi olan nahiye teşkilatları kurulmuştur. Nüfusu beş yüzden fazla olan köy ya da çiftliklere nahiye statüsü verilmiştir. Nahiyelerin yönetiminden sorumlu olan müdürler, merkezi hükümet tarafından atanmış ve çalışmalarını köy ihtiyar meclislerine danışarak gerçekleştirmiştir. Fakat bu uygulama teorik olarak kalmış, pratikte uygulama alanı bulamamıştır. Yine bu nizamnameye göre il genel yönetiminin yetki alanı

genişletilmiş ancak özerk bir birim olmaktan çok danışma organı olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir (Demirel, 2007: 104; Güler, 2013: 28-29).

İl özel yönetiminin özerk bir hale gelmesi 1876 Kanun-ı Esasi ile mümkün olmuştur. İl yönetimine ilk kez Anayasada yer verilmiştir. 1913 tarihinde geçici kanun adıyla çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun ise anayasal dayanağa kavuşan il özel yönetimlerini geliştirmiş, yetkili kılmış ve girişimci bir yapıya sahip olmasını sağlamıştır. Bu kanunun 74 yıl yürürlükte kalarak, il özel idarelerinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur (Koçak ve Kavsara, 2012: 64).

Son olarak ise Osmanlı Devleti taşra yönetiminin en alt düzeyinde varlığını gösteren köylerin, Tanzimat dönemi reformlarıyla birlikte değişime uğradığı görülmektedir. 19. yüzyılda devletin birçok bölgesindeki köyler, demiryolu ve buhar teknolojisinin artmasıyla birlikte üretim yaparak pazarlara katılmaya başlamışlardır. Köylerin dünyaya bağlanmaya başlanmasıyla, mültezimlerin baskısı hafifletilmiş, zamanla siyasal atmosferleri değişmeye başlamıştır (Ortaylı, 2011: 111). Bu gelişmeler neticesinde köylerde bir takım düzenlemelere gidilme zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

İlk olarak 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi sonucunda köyün idari yapısı ve görevleri belirtilmiş, eksikliler giderilmek istenmiştir. Bu kanun, köy yönetiminin başına, halk tarafından seçilen muhtarın getirilmesini ve ilk kez ihtiyar meclislerinin kurulmasını sağlamıştır. Hem Müslüman hem de gayrimüslimlerin bir arada yaşadığı köylerde her cemaatin ayrı bir meclisi ve muhtarı bulunmuş, yapılan seçimlerde muhtarın hükümet tarafından onaylanması koşulu getirilmiştir. Çıkarılan düzenlemeler sonucunda köylere yeni bir statü kazandırılmak istense de asıl amaç, merkezi hükümete ait vergilerin, dağıtılması ve düzgün bir şekilde toplanmasıdır. 1871 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumi Vilayet Nizamnamesi ile de köylere tüzel kişilik verilmediği görülmektedir (Türkoğlu, 2009: 147).

Tanzimat dönemi yerel yönetimleri, dünya genelinde siyasi ve ekonomik değişiklerin yaşanması nedeniyle, merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilen reformlar sonucunda ortaya çıktığı aşikardır. Sanayi devrimi ile birlikte üretim artmış, ekonomisi gelişen devletler pazar arayışı içine girmiştir. Ticaretin gelişmesi şehirlerde,

belli bir kalitede sunulan hizmet beklentisini doğurmuştur. Öte yandan Fransız Devrimi'nin gerçekleşmesi çok uluslu imparatorlukların siyasi yapısının değişmesine neden olmuş, toprak kayıplarını hızlandırmıştır. Osmanlı Devleti içte ve dışta otorite kaybını engellemek için merkezi idare yapısını yeniden güçlendirmek istemiştir.

Osmanlı Devletinde yerel yönetimler aşağıdan gelen bir talep ile gerçekleşmemiştir. Güvenirliğini ve geçerliliğini yitiren klasik kurumların yerini, merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlerin temeli sayılabilecek kurumlara bırakmıştır. Yerel yönetim birimleri kurulurken, demokrasi geri planda kalmış, idari ve mali özerkliklere sahip olmamışlardır. Kendi kendini idare etmekten yoksun olan yerel birimler, merkezi yönetimin otoritesini sağlamak için kullanılmıştır. Vergilerin toplanması, eyaletlerde çıkan karışıklıkların engellenmesi, yabancı devletlerin içişlerimize karışmasını önlemek amacıyla kurulmuş olsalar da; yerel meclislerin oluşturulması, halkın belirli kısmının yönetime dâhil edilmesi, seçimlerin uygulanması yerel yönetimlerin temelinin oluşmasını sağlamıştır.

2.1.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ortaya çıkan yerel yönetim ile ilgili düşüncelerin, Cumhuriyet Dönemi yerel yönetim yapısının şekillenmesinde büyük rol oynadığı görülmektedir. 1902 yılından sonra adem-i merkeziyeti savunan Prens Sebahattin ve merkeziyetçiliği savunan İttihatçılar arasında, yerel yönetim ile ilgili yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Prens Sebahattin bölgesel özerklik, yerinden yönetim, bireyin kişisel gelişimini ve girişimini savunurken; İttihatçılar merkeziyetçi, Türkçü, seçkinci ve otoriter bir anlayışı savunmuştur. Prens Sebahattin'in programı, daha kurumsal ve derin analizlere dayanırken; İttihat ve Terakki üyelerinin savundukları düşünce daha çok Abdülhamit'in tasfiyesine yönelik olmuştur. Her iki kesimin ortak paydası ise ulusal bir burjuvanın yaratılmasıdır (Parlak, 2020: 101-102).

Prens Sebahattin, liberal görüşlerin savunuculuğunu yaparak; kişilerin devletten bağımsız olması gerektiğini, kendi kişisel yeteneklerini kullanabilmelerini savunmuştur. Var olan sorunların çözümü sağlanırken, Osmanlı toplum yapısının göz önünde bulundurulmasını ve bu yapının çözümlenmesi gerektiğini belirterek idari adem-i merkeziyetçilik fikrini ortaya çıkarmıştır. Ancak merkeziyetçiliği savunan

İttihat ve Terakki bu fikri siyasi adem-i merkeziyetçilik olarak algılamış ve karşı çıkmıştır. İttihatçılar, devletin başına geldikten sonra milli iktisat programını devreye sokarak, ülkenin aydın kesimini temsil etme görevini üstlenmiş, başka sınıfların desteğinden yoksun bir şekilde bütün yenilikleri devletin gücüne dayanarak tependen inmeci bir yaklaşımla gerçekleştirmiştir (Parlak, 2020: 104-107-108). Osmanlı'dan Cumhuriyete uzanan bu iki düşünceden biri olan İttihat ve Terakki'nin savunduğu merkeziyetçi yapı, Cumhuriyet Dönemi yerel yönetim anlayışını şekillendirdiği görülmektedir.

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte, Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki merkeziyetçi yerel yönetim anlayışı, herhangi bir değişikliğe uğramadan varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Yerel yönetimler, halka en yakın demokratik birim olarak görülmek yerine, merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak görülmeye devam edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından bu yana, yerel yönetimlere mali ve idari özerklik verilmesinde her zaman temkinli davranılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

Cumhuriyetin ilk yıllarına bakıldığında yerel yönetimlerin, Kurtuluş Savaşı ile tahrip olan ülkeyi onarmak için temel hizmetleri veren ve ülkenin nüfus arttırma politikalarının uygulanmasına yardımcı olan birimler olarak görev yaptıkları ifade edilmektedir (Uyar, 2004: 34).

Cumhuriyet Dönemi'nde devletin başkenti olan Ankara'da, çağdaş ve modern bir kent yaratmak, aynı zamanda da rejimi korumak için, 16 Şubat 1924 tarihinde Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan kanunla birlikte, Ankara belediyesinin, merkezi hükümet tarafından atanacak bir başkan ve seçimle oluşturulacak bir meclis tarafından yönetilmesi kararı alınmıştır. 1930 yılında ise 1580 Sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Kanun, belediye birimlerine geniş bir görev alanı çizerek, İstanbul ve Ankara için ayrı ayrı uygulanan yasalara da son vererek belediyeler arasındaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasını amaçlamıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

1580 Sayılı kanunla belediyelere geniş yetkiler ve tüzel kişilik verilmiş olmasına rağmen, Ankara'nın belediye başkanının seçimi İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Öte yandan İstanbul'un da vilayet genel yönetimi ile belediye birimi

birleştirilmiş, İstanbul valisi belediye başkanı olarak göreve getirilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu ilerleyen dönemlerde bir takım değişikliklere uğrasa da uzun bir süre yürürlükte kalmıştır (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 71).

Cumhuriyet'in ilk dönemleri değerlendirildiğinde, devletin hızlı kalkınmayı sağlamak amacıyla kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde bizzat kendisinin görev aldığı görülmektedir. Yeni kurulan devletin ekonomik açıdan iyi durumda olmaması, sermaye yetersizliği ve girişimci bir sınıfın bulunmaması merkeziyetçi politikaların uygulanmasına sebebiyet vermiştir. Bu dönemde yerelde hizmet sunan yabancı teşebbüsler, devletçilik politikası gereği kamulaştırılarak; belediyelere devredilmiştir. Gerçekleştirilen kamulaştırmalar belediye ölçeğinde değerlendirilmiştir. Bu yüzden yerel yönetimler, yerel demokrasinin sağlanmasından çok kamu hizmetlerinin sunulmasında bir aracı kurum olarak rol oynamıştır (Yaprak, 2019: 328).

Tek partili dönemden çok partili döneme geçilmeden önce 1945 yılında Belediyecilik Derneği kurulmuş, daha sonra ilk belediye gelirleri kanunu olan ve 30 yıldan fazla yürürlükte kalan Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Göreve gelen iktidarlar bu kanuna dayanarak belediye gelirlerini merkezde toplayıp, belediyelerin kendi gelirlerini kontrol etme ve yönetme olanaklarından yoksun bırakılması gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak belediyeler, mali kaynak bakımından yetersiz olmuş, merkeze bağlı olduklarından dolayı sürekli borçlanmak zorunda kalmışlardır (Uyar, 2004: 35).

1950'li yıllara gelindiğinde çok partili hayata geçilmiş ve Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Bu dönemde uygulanan ekonomik politikalar sonucunda köyden kente yoğun bir göç dalgası başlamıştır. Kentlerin nüfusu kontrolsüz bir şekilde arttığından dolayı birçok sorunları da beraberinde getirmiştir. En önemli sorunlardan biri olan çarpık kentleşme, belediye örgütlerini gecekondulaşma ile karşı karşıya getirmiştir. Merkezi iktidar gelirleri merkezde toplayıp daha sonra dağıttığı için belediyelerin sorunları gittikçe artmıştır (Uyanık ve Alanya, 2014: 164).

Öte yandan bu dönemde 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı kanunla İstanbul Belediyesi vilayetten ayrılmış ve İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olma statüsüne de son verilmiştir. Ayrıca 1957 yılında çıkarılan 6785 sayılı imar

kanunuyla nüfusu 5000'i geçen belediyelerin imar planı yapma, daha az nüfuslu belediyelere ise yol ve güzergâh planı yapma zorunluluğu getirilmiştir (Yaylı, 2018: 85).

1960'lı yıllarda ekonomik gelişmenin sağlanması için yerel yönetimlere ihtiyacın olduğu şeklinde görüşler yaygınlaşmaya başlamıştır. Fakat hizmet üretiminde faaliyetlerin artması sonucunda, parasal yönden yetersiz kalan yerel yönetimler mali krize girmiştir. Kentleşmenin hızla arttığı, altyapı ve çevre sorunlarının büyük boyutlara ulaştığı bu dönemde, sadece büyük şehirdeki belediyeler imkânlarını zorlayarak hizmet üretmeye çalışmıştır. Merkezi ve yerel yönetim arasındaki sınırı veya ilişkileri belirleyecek; yerel demokrasiyi sağlayacak herhangi bir değişiklik yapılmamıştır (Görmez, 2000: 84).

Bu dönemde gerçekleştirilen en önemli değişikliklerden biri, diğer anayasalardan farklı olarak 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin, ayrı bir alt başlıkta tanımlanmış olmasıdır. Anayasanın 166. maddesine göre, "*Mahalli idareler, il belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir."* şeklinde yerel yönetim organlarının ne anlama geldiği açıkça ifade edilmiştir. Buna ek olarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri ile ilgili denetimin ancak yargı yoluyla olacağı 1961 Anayasasında belirtilmiştir. Dönemin diğer bir önemli değişikliği ise 307 sayılı yasa ile belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilmesine son verilerek, halk tarafından seçilme usulü getirilmesidir (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 74).

1978 yılında, yerel yönetimlerin sorunlarıyla daha yakından ilgilenmek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Fakat yeni kurulan bu bakanlık, dönemin yoğun siyasi tartışmaları yüzünden çok fazla etkili olamamış, yetki ve sorumluk elde edememiştir (Doru, 2015: 126). 1960 ve 1980 arası dönemde de yerel yönetimler ile ilgili birçok sorunun çözülemediği görülmektedir. Sorunlarla ilgili projeler veya planlar yapılmış olsa da hepsi teoride kalmış, uygulamaya geçirilememiştir.

1980-2000 döneminde Türk kamu yönetimi anlayışında önemli yasal ve kurumsal değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir. İlk olarak 1980 yılında gerçekleşen askeri darbe sonucunda yeni bir döneme geçilmiştir. Askeri yönetimin başa geçmesiyle seçimle iş başına gelen belediye yöneticilerinin yerlerine, atama usulüyle yeni yöneticiler almıştır. Atanmış yöneticilerle sıkı denetim ve engelleyici bir yerel yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmış; bununla birlikte belediyeler bürokratik ve hiyerarşik bir anlayışın etkisi altında kalmışlardır. Bu tür uygulamalar demokratik hak ve özgürlüklerin fazlasıyla zedelenmesine yol açmıştır. Darbeden sonra kabul edilen 1982 Anayasası ile görevleri ile alakalı bir suç işleyen; bunun sonucunda hakkında soruşturma veya kovuşturma başlatılan yerel yönetim organları ile üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından kesin bir hüküm verilene kadar görevlerinden uzaklaştırma yolu açılmıştır (Ersoy, 1989: 48).

Yine bu dönemde tüm dünyada etkisini gösteren yeni liberal anlayışlar, Türkiye'yi 1980'li yılların başında itibaren etkilemeye başlamıştır. 1983'ün sonlarına doğru başa gelen ve yeni liberal anlayışına sahip olan iktidarın politikaları, yerel yönetimlerde yerelleşme eğilimlerini arttıracak uygulamaları beraberinde getirmiştir. Gerçekleştirilen politikalara; belediye sisteminde özellikle büyük şehirlerde örgütsel çeşitliliğe gidilmesi, imar planlama yetkisinin yerel birimlere aktarılması, belediye gelirlerinde yapılan değişiklikler, belediyelerde alternatif hizmet sunma biçimlerinin çeşitlenmesi örnek gösterilebilir (Yaylı, 2018: 97).

Küreselleşme ve yeni liberal politikalarla birlikte yerel yönetimlerin etkinliğinin önemli bir hale gelmesinin nedenlerinden biri, uluslararası rekabetin büyükşehirler diğer bir değişle metropoller aracılığıyla yürütülecek olmasıdır. Yeni sağ hareketleriyle meydana gelen bu düşünce, Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminin kurulması olarak ortaya çıkmıştır. İlk olarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, belediye hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması, planlı ve düzenli kentlerin gerçekleşmesi, yerel halkın kendilerine sunulan hizmetlere katılımının sağlanması amacıyla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yeni bir yerel yönetim biriminin ortaya çıkmasıyla, Türk yerel yönetim sistemi de çeşitlenmiştir. Aynı belde sınırları içinde hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi olmak üzere iki farklı örgütlenme meydana gelmiştir (Aydınlı, 2003: 76).

Liberal politikaların yerel yönetimlere bir diğer yansıması, imar kanunun değiştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin ilanından 1980 yılına gelinceye kadar imar yasasında, imar planı belediye meclislerinde kabul edilip, bakanlığın onayı ile yürürlüğe gireceği hükmüne yer verilmiştir. Bu onay idari vesayetin ardına gizlenmiş doğrudan bir yönetimsel denetime olanak tanımıştır. Çünkü bakanlığın yerel yönetim biriminin yerine geçip, gelen planları değiştirerek onaylama yetkisi bulunmaktadır. 1985 yılında yürürlüğe giren yeni imar yasası, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planının, belediyeler tarafında yapılıp onaylanacağını ifade etmektedir. Fakat bu yetki sınırsız olmayarak, yerel birimler tarafından hazırlanacak nazım ve uygulama planlarının, merkez tarafından hazırlanan çevre düzeni planına uyma zorunluluğu bulunmaktadır (Ersoy, 1989: 48).

Bir başka yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin, Cumhuriyet Dönemi'nde yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları kapsamında değişikliğe uğradıkları görülmektedir. 1913 yılında geçici olarak yürürlüğe giren İdare-i Umumi Vilayet Kanunu ile tüzel kişilik kazanarak mevcut konumları güçleştirilen il özel idarelerinin kapsamlı bir şekilde değişikliğe uğraması, 1987 yılında 3360 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu kanun ile il özel idarelerinin meclis yapısı, il encümen yapısı, il encümen sayısı ve bütçesi değiştirilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016: 235).

Cumhuriyet Dönemi'nden 2000'li yıllara kadar yerel yönetim birimlerinde gerçekleştirilen değişiklikler, yerel demokrasinin gelişmesini sağlayacak unsurları barındırsa dahi; yerel yönetimlere bırakılan çoğu yetkilerin merkez tarafından uygulandığı görülmektedir. Bu dönemde de Anayasa'da veya kanunlarda belirtilen yerellik anlayışı teoride kalarak uygulamalara yansıtılamamıştır. Bir başka deyişle, merkez ve yerel arasındaki yetki paylaşımı oldukça karmaşık bir yapıda şekillenerek, hizmetlerin daha rasyonel bir şekilde ifa edilmesinde yetersiz kalındığı görülmektedir.

2.2. Türkiye'nin Yerel Yönetim Birimleri

Türkiye'nin mevcut yerel yönetim örgütü il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köylerden oluşmaktadır. Bu örgütlerin kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, personelleri, yetki ve görevleri bulunmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimler, kanunla kurulmaktadır ve merkezi yönetimin hiyerarşine tabi değildir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin aldıkları kararları sadece idari vesayete dayanarak denetleyebilmektedir.

Yerel yönetimlerin en önemli meşruiyet kaynağı olan 1982 Anayasasının 127.maddesine göre;

> *"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmeler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."*

Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olmak şartıyla kanunla düzenleneceği; yerel yönetim seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı madde 127. maddenin devamında ifade edilmektedir. Bunlara ek olarak, kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirileceğine yer vermektedir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri hakkındaki denetim yargı yoluyla gerçekleştirileceğine değinmektedir. Fakat görevlerinden dolayı bir suç işlediklerinde soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hüküm verilene kadar uzaklaştırılabilmektedir (1982 Anayasası, 2020).

Anayasanın 127. maddesinde 2017 yılında gerçekleştirilen bir değişiklikle, yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi için kendi aralarında birlik kurmaları, Bakanlar Kurulu yapısına son verildiği için, Cumhurbaşkanının iznine tabi tutulduğu görülmektedir.

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapıları ve Sayıları

	İl Özel İdareleri	Büyükşehir Belediyeleri	Belediyeler	Köyler
Görevler	-Büyükşehir belediyeleri hariç; ilin çevre düzeni planını yapmak, -Bayındırlık ve iskân, -Toprağın korunması, -Çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları yapmak, -Erozyonun önlenmesini sağlamak, - Belediye sınırları dışında; imar, yol, su vb. hizmetleri gerçekleştirmek vd.	- Nazım imar planı yapmak, - Ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerinin planını yapmak, - Bilet, ücret tarifelerini belirlemek, -Coğrafi kent bilgi sistemlerini kurmak, - Su havzalarının korunmasını sağlamak, - Ağaçlandırma yapmak vd.	-İmar, kanalizasyon, kentsel alt yapıyı gerçekleştirmek, -Şehir içi trafiği düzenlemek, - Yoksullara sosyal hizmet ve yardım sağlamak, - Nikâh kıymak, - Vatandaşlara meslek ve beceri sağlamak, - Çevre ve çevre sağlığını korumak vd.	- Köye yol yapmak, -Köye su getirmek ve çeşme yaptırmak, - Evlerin odaları ile ahırları duvar ile ayırmak, -Köyde mescit yapmak, - Pazar ve çarşı yerleri yapmak, -Köyde elektrik tesisatını sağlamak vd.
Görev ve Sorumluluk Alanı	İl İdari Sınır (Tüm İl) (Büyükşehirler Hariç)	İl İdari Sınırı(Tüm İl) (Sadece Büyükşehirlerde)	Belediye İdari Sınırı	Köy İdari Sınırı
Düzenlendiği Temel Kanunlar	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (asıl) 5393 Sayılı Belediye Kanunu (ek)	5393 Sayılı Belediye Kanunu	442 Sayılı Köy Kanunu
İdari Yapı	1. İl Genel Meclisi 2.İl Encümeni 3.Vali	1.Büyükşehir Belediye Meclisi 2.Büyükşehir Belediye Encümeni 3.Vali	1.Belediye Meclisi 2.Belediye Encümeni 3. Belediye Başkanı	1.Muhtar 2.Köy İhtiyar Derneği 3.İhtiyar Heyeti
Sayılar	51	30	1.328	17. 834
Tüzel Kişilik	Var	Var	Var	Var

Kaynak: (Mecek ve Atmaca, 2020: 2028; Ersoy, 2015: 8; Gözler, 2018)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

2.2.1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri kendi sınırları dâhilinde, belediye sınırları dışındaki alanlarda görev yapan ve anayasal bir statüye sahip olan yerel yönetim organıdır. Türkiye'de kanunla bir il oluşturulduğunda, il özel idaresinin yönetim organları da kurulmuş olmaktadır. İl özel idaresi "özel" olarak nitelendirilse de esasen ilin sınırları içindeki mahalli müşterek niteliğe sahip olan bütün ihtiyaçlara cevap vermektedir. Buna dayanarak il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının genel olduğu ifade edilmektedir (Görmez, 2018: 283-284; Kapucu ve Palabıyık: 2008: 132).

İl özel idareleri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3.maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre il özel idareleri, il halkının ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar verme organları seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali yönden tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleridir. Buna ek olarak il özel idareleri, yerinden yönetim bütünlüğü ilkesi gereğince, merkezin idari vesayet denetimine tabidir.

İl özel idarelerinin; il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç çeşit organı bulunmaktadır. Teşkilat yapısı ise genel sekreterlik, mali işler, tarım, sağlık, imar, insan kaynakları ve hukuki işler birimlerinden oluşmaktadır. İhtiyaca göre il genel meclisinin yetkisi ile yeni birimler kurulabilmektedir. Görevleri, 5302 sayılı yasanın 6.maddesinde belirtilmekte olup ikiye ayrılmaktadır: İl sınırı içinde olan görevler; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık iskân, toprağın korunması, sosyal hizmet ve yoksunlara yardım yapılması, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve ortaöğretim kurumlarına arsa temin edilmesi, binaların yapımı ve bakımı sağlanması, kültür ve gençlik spor ve hizmetlerinin doğrudan veya dolaylı sunulmasıdır. Belediye sınırları dışındaki görevler ise; imar, katı atık, yol, su ve kanalizasyon, çevre, acil yardım ve kurtarma çalışmaları, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesislerine ilişkin hizmetlerini gerçekleştirmektir (Çetin, 2009: 251).

Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Kanuni Dayanakları

Kanunlar	Uygulamalar
8 Ekim 1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 7 Kasım 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi	Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il "Vilayet" ismi ile kurulmuştur.
22 Ocak 1871 Tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi	7 Kasım 1964 tarihinde çıkarılan kanunun eksiklerini gidermek amacıyla oluşturulmuştur.
1876 Kanun-i Esasi	108. ve 111. maddelerinde vilayetler tanımlanmıştır. Ancak il özel idaresi terimi bulunmamaktadır.
24 Mart 1912 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati	Bu kanunun getirdiği değişiklik ile ilin açık bir şekilde tüzel kişilik tanımı yapılmıştır.
26 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet	7 Kasım 1864 Tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve 22 Ocak 1871 Tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmıştır. İl özel idarelerine tüzel kişilik tanınarak gerçek anlamda mahalli idare birimi olarak kabul edilmiştir.
1921 Teşkilat-ı Esasiye	1921 Anayasası'nın 14. maddesinde mahalli idareler olarak vilayetler düzenlenmiştir.
1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu	İl özel idarelerinden bahsedilmiştir ve varlığı kabul edilmiştir.
1961 Anayasası ve 1982 Anayasası	Madde 116'da açıklanmıştır. Mahalli idare birimlerinden biri olarak sayılmıştır.
16 Mayıs 1987 Tarihli 3360 Sayılı Kanun	İl özel idarelerinin gelir ve giderlerinde, bütçelerine ilişkin birden fazla değişiklik yapılmasına rağmen, gerçek anlamda uygulanmamıştır.
22 Şubat 2005 Tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	26 Mart 1913 tarihinde çıkarılan il özel idaresi hakkındaki kanunu yürürlükten kaldırmıştır.
2014 Tarihli 6360 Sayılı Kanun	30 ilde il özel idareleri kaldırılmıştır.

Kaynak: (Gözler, 2018)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

2.2.2. İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. Diğer alt başlıklarda incelenmektedir.

2.2.2.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin belli usullere göre ildeki seçmenler tarafından oluşturulduğu karar organıdır. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalli Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nun 3.maddesine göre il genel meclisi için her ilçe bir seçim çevresini ifade etmektedir. İlçelerdeki toplam nüfusa bağlı olarak meclisin üye sayısı değişmektedir (Gözübüyük, 2010: 181)

Eski 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bakıldığında il genel meclisinin başında vali bulunmaktaydı. Ancak 2005 yılında çıkarılan yeni kanun ile il genel meclisinin başında artık vali değil; meclisin kendi üyeleri tarafından seçilen, bir başkan bulunmaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilen bir karar organın başına merkez tarafından atanmış valinin getirilmesi, yerel yönetimlerin demokratik niteliğine uymamaktadır. Gerçekleştirilen bu değişiklik, yerel yönetimlerin özerklik anlayışını kuvvetlendirecek bir düzenlemedir (Görmez, 2018: 297).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'unun 10.maddesinde sayılan il genel meclisinin görevleri şunlardır:

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalıma programları, il özel idaresinin gerçekleştirmiş olduğu etkinliklerini ve personelinin ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
c) Büyükşehir belediye sınırları hariç, il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki yerlerin imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak,
d) İl özel idaresinin borçlanmasına karar vermek,
e) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

f) Taşınmaz mal alımına, satımına, değiştirilmesine, tahsisine ve tahsis şeklinin değiştirilmesine karar vermek,
g) Şartlı bağışları kabul etmek,
h) Harç, resim ile vergi haricinde kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
i) İl özel idaresine adına ayrıcalıklar verilmesine ve il özel idaresine yatırımlarının yap-işlet ya da yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesine, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
j) Encümen üyelerini ve ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek,
k) İl özel idaresinin çıkardığı yönetmelikleri kabul etmek,
l) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
m) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ile mahallî idare birlikleriyle karşılıklı olarak işbirliği yapılmasına karar vermek,
n) Kurulan mahalli idare birliklerine katılmaya veya onlardan ayrılmaya karar vermek,
o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemektir (Bozlağan ve Can, 2009: 224).

2.2.2.2. İl Encümeni

İl encümeni, il özel idaresinin yürütme ve danışma işlevini yerine getiren organdır. Vali bu organın hem başkanı hem de üyesidir. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 25.maddesine göre İl encümeni; genel sekreter, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçilen üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçtiği iki üyeden oluşmaktadır. Valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir. Öte yandan Kanun'un 27.maddesine göre atanmışlar ve seçilmişlerden oluşan il encümenin gündemi, vali tarafından hazırlanmakta olup, encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilmektedir (Demirel, 2014:178; Mutlu, 2018: 311).

İl özel idaresinin önemli organlarından biri olan il encümeninin yapısında gerçekleştirilen ilk değişiklik isminin kısaltılarak "İl Daimi Encümeni" yerine "İl Encümeni" ne dönüştürülmesidir. İl encümenin eski düzende danışma ve yürütme fonksiyonlarının yanında karar verme görevi de bulunmaktaydı. Fakat yeni çıkarılan 5302 sayılı Kanun ile il encümenin karar organı olma özelliğine son verilmiştir. Artık il encümeni, il genel meclisinin toplantılara katılmadığı zamanlarda, meclis adına kararlar alamamaktadır (Koçak ve Kavsara, 2012: 70-71).

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 26.maddesine göre İl encümenin görevleri ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
b) Yıllık çalışma programında belirtilen işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak,
c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini tespit etmek.
d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
e) Yasalarda belirtilen cezaları uygulamak,
f) Vergi, resim ve harçlar haricinde kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek,
g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine, tahsisine ilişkin verilen kararları uygulamak, süresi üç yılı aşmamak şartıyla kiralanmasına izin vermek,
h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
i) Vali tarafından kendisine gönderilen konular hakkında görüş bildirir.

2.2.2.3. Vali

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 29. maddesine göre merkezi yönetim tarafından atanmış vali, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl genel meclisi kararlarını ve il encümeninin aldığı kararları yürütme organı sıfatıyla uygulamaktadır. Danıştay kararlarına göre; İl genel meclisi, valinin görev ve yetkilerini sınırlandırıcı kararlar alamamaktadır (Gözler, 2018: 312).

Valinin görev ve yetkileri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde sıralanmaktadır. Bunlar;

a) Vali il özel idaresinin en üst amiri olarak, il özel idare teşkilatını sevk ve idare eder; il özel idaresinin hak ve çıkarlarını korur,
b) İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir,
c) Hazırlanan stratejik plana uymak şartıyla, bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlar ve uygular,
d) İl özel idarelerini, devlet dairelerinde, törenlerde ve yargı yerlerinde davacı veya davalı olarak temsil eder,
e) İl encümenine başkanlık eder,
f) İl özel idaresinin taşınmaz ve taşınır mallarını idare eder, il halkının mutluluğunun ve esenliğinin sağlanması için gereken önlemleri alır,
g) İl özel idaresinin gelirlerini ve alacaklarını takip ve tahsil eder,
h) Yetkili organların kararını almak koşuluyla sözleşme yapar,
i) İl genel meclisinin ve il encümeninin aldığı kararları uygular,
j) İl özel idaresinin personelini atar,
k) Kabul edilen bütçeyi uygulayarak, bütçede meclis ve encümen yetkisi dışında kalan aktarmaları yapar,
l) Bütçede maddi durumu olmayanlar için ayrılan ödeneği kullanır,
m) İl özel idaresinin personelini atar,
n) İl özel idaresine bağlı olan kuruluşları ve teşebbüsleri denetler,
o) Şartsız bağışları kabul eder,

p) İl özel idareleri ile diğer yerel yönetimler ve kamu kurumları arasındaki bütünlük ve uyuma yönelik koordinasyonu sağlar,
q) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi ya da il encümeni kararını gerektirmeyen görevler hakkında yetkileri kullanır.

Valinin bir diğer önemli görevine madde 31'de değinilmektedir. Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren 6 ay içinde kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uymak koşuluyla, stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayarak il genel meclisine sunmaktadır. Bütçenin hazırlanması konusunda önemli bir role sahip olan stratejik plan ve performans planı, il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmektedir.

Öte yandan valinin il özel idaresi ile ilgili gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar, il genel meclisi tarafından denetlenmektedir. Vali, bir önceki yıla ait olan faaliyet raporunu mart ayında toplanan il genel meclisine sunduktan sonra raporla ilgili mecliste görüşme açılmaktadır. Faaliyet raporunda belirtilenler, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yetersiz kabul edilirse, yetersizlik kararına ait tutanaklar meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Valinin, belediye başkanında olduğu gibi, meclisin güvensizlik oyu ile valiyi düşürmesi söz konusu olmamaktadır (Eryılmaz, 2012: 183).

2.2.3. Belediye İdaresi

Belediyeler, yerel yönetim birimleri içinde en eski ve köklü kurumlardan biridir. Yerele en yakın birimler olarak karşımıza çıkan belediyeler, demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi açısından önemli bir yere sahiptir. Modern ve gerçek anlamda bir belediye örgütünden söz edebilmek için kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının yanında mali ve idari yönden de özerk olmaları gerekmektedir. Ülkemizde de modern anlamda belediyelerin ortaya çıkışı Tanzimat Dönemine dayanmaktadır. Belediye örgütü ilk kez İstanbul Galata'da kurulmuştur. Belediyelerin kanunlara ve anayasalara dayanarak tarihsel bir gelişme sürecinden yukarıda bahsedilmektedir. Ancak tablo 3'te kanunların ve anayasaların belediye hakkındaki uygulamalarına özet şeklinde ayrıca değinilmektedir.

Tablo 3: Türkiye'de Modern Anlamdaki Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Kanunlar	Uygulamalar
13 Haziran 1854 Tarihli Şehremaneti Nizamnamesi	Şehremaneti olarak adlandırılan İstanbul Belediyesi kurulmuştur. Padişah tarafından atanan bir şehremini ve 15 kişinin üye olduğu şehir meclisi kurulmuştur.
28 Aralık 1857 Tarihli Altıncı Daire Nizamnamesi	İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Beyoğlu ve Galata daireleri "Altıncı Daire-i Belediye" olarak adlandırılmıştır.
6 Ekim 1868 Tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi	Bütün İstanbul'da altıncı daire-i belediye gibi birimlerin yaygınlaştırılması kararlaştırılmıştır.
22 Ocak 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi	Bu nizamname belediyeye ilişkin değildir. Ancak belediye meclisi ile ilgili pek çok hüküm vardır. Vilayet, liva ve kaza merkezleri olan şehir ve kasabalarda belediye meclisleri kurulması kararının alındığı görülmektedir.
23 Aralık 1876 Tarihli Kanun-i Esasi	112.maddesinde İstanbul ve taşrada belediye idarelerinin kurulmasını ve bu idarelerin seçimle meydana gelen bir belediye meclisi tarafından yönetileceği öngörülüyordu.
5 Ekim 1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu	İstanbul 20 belediye dairesine bölünmüştür. İstanbul'da şehremaneti ve belediye daireleri şeklinde 2 türde belediye yapılanması ortaya çıkmıştır.
5 Ekim 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu	Her şehirde ve kasabada bir belediye meclisinin kurulmasını sağlayan kanundur. Bu kanuna göre belediye meclisini, halk tarafından seçilen üyeler oluşturmaktayken; belediye başkanı, meclis üyeleri içinden devlet tarafından atanmaktaydı.
30 Aralık 1912 Tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati	Çıkarılan bu kanunla, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ılga edilmeyerek, bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun, 20 adet belediye dairesini kaldırılmasını, yerine 9 belediye şubesi kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca meclis-i emanet ile meclis-i belediye yerine "encümen" organını getirmektedir.

20 Ocak 1921 Teşkilat-ı Esasi Kanunu	Anayasada belde ya da belediye kelimesi hiçbir şekilde bulunmamaktadır. Bu kanun vilayetleri tüzel kişilik vermektedir. Öte yandan vilayetlerin alt birimi şeklinde ortaya çıkan nahiye isimli yeni yerel yönetim örgütü kurulmuştur.
20 Nisan 1924 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu	Belediye kelimesi 85.maddede geçmesine rağmen, belediyelere özel herhangi bir madde bulunmamaktadır.
3 Nisan 1930 Tarih ve 1530 Sayılı Belediye Kanunu	Belediyeler, şehir olarak ayrım yapılmaksızın tek bir kanun ile düzenlenmiştir. Belediyelerin açık ve net bir şekilde tanımı yapılarak; organlarından, görev ve işlevlerinden bahsedilmiştir.
9 Temmuz 1961 Tarih 334 Sayılı Yasa	1961 Anayasasında Belediyelere yer verilmektedir.
1982 Anayasası	Anayasanın 127.maddesinde mahalli idarelerin temel ilkleri belediyeleri de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.
3 Temmuz 2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu	Yeni belediye kanunu, 1530 sayılı Belediye kanununun ve 5 Ekim 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanununun kurduğu sistem ile hemen hemen aynıdır.

Kaynak: (Gözler, 2018)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

Günümüzde 1982 Anayasasının 127.maddesinde yerel yönetimlerin tanımı içerisinde, açık bir şekilde belediye örgütünden bahsedilmektedir. Buna göre belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan, yerele en yakın birim olan, belli özerkliklere sahip ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişidir. Yerel yönetimlerin en önemli birimlerinden olan belediyenin görev ve yetkileri ise 5393 sayılı Belediye kanununda ifade edilmektedir (Gemlik ve Sığırı: 2007: 270-271).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyeler halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak şartıyla; imar, su, ulaşım, kanalizasyon, alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik, katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri; şehir içi trafiği düzenleme, defin ve mezarlıklar ilgili düzenlemeleri; ağaçlandırma, park ve yeşil alan çalışmaları; kültür, sanat, turizm ve tanıtım; devlete ait binaların yapımı, bakımı onarımı; sosyal hizmet ve yardım sağlama; nikâh, beceri

ve meslek kazandırma; ekonomik ve ticaretin gelişmesi için hizmetleri gerçekleştirme gibi birden fazla görevleri bulunmaktadır. Buna ek olarak yine aynı maddede ifade edilen bir diğer görev, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevi açma zorunlulukları bulunmaktadır.

Tablo 4: Türkiye'deki Belediye Birimlerinin Güncel Sayıları

Belediye Biriminin Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30
İl Belediyesi	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	386
Toplam Belediye Sayısı	1389

Kaynak: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (Erişim Tarihi: 28.12.2020).

Tablo 4'e bakıldığında Türkiye'de 5 çeşit belediye yapılanmasının olduğu görülmektedir. Standart belediye örgütü olarak il belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesinin yanında, 1980'li yıllardan sonra büyükşehir belediyesi de kurulmuştur. Büyükşehir belediyesinin içinde, büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde alt kademe belediye birimlerinin ortaya çıktığı görülmektedir.

Belediyelerin kurulabilmesi için belli başlı şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4.maddesi incelendiğinde, belediye örgütü nüfusu 5000'in üzerinde olan yerleşim yerlerinde kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezinde bulunan yerleşim alanlarında ise belediye kurulması zorunludur. Ayrıca içme ve kullanma suyu havzalarıyla, sit ve koruma altına alınmış alanlar ile yerleşik alanı bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerlerde belediyelerin kurulmasına izin verilmemektedir (Keleş, 2012: 258).

2.2.3.1. Belediye Organları

Ülkemizdeki belediyelerin temel görevlerini ve belli başlı demokratik ilkelerini yerine getirmek için belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç adet organı bulunmaktadır. Bunlar aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

2.2.3.1.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, üyeleri seçmenler tarafından seçilen ve belediyenin karar organı olma niteliğini taşıyan bir birimdir. Belediye meclisinin seçimleri, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalli Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun gereği mahalli idare seçimleri şeklinde yapılmaktadır. Buna göre gerçekleştirilen seçimin aynı gününde belediye meclis üyeleri, belediye başkanları, il genel meclis üyeleri, köy ve mahalle muhtarları ile ihtiyar meclis üyeleri seçilmektedir. Seçimler beş yılda bir yapılmakta olup, baraj uygulamasına dayalı d'Hondt yöntemli nispi temsil seçim sistemi kullanılmaktadır. Milletvekili seçimle yeterliliği bulunmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı bağımsız veya bir partiye bağlı olarak, meclise üye seçilebilmektedir (Gözler, 2018: 347-348).

2972 sayılı Kanunu'nun 5.'inci maddesinin b bendi incelendiğinde belediye meclislerine seçilecek üye sayısı son genel nüfus sayımına göre; nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250.001'den 1.000.000'kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilmektedir. Belediye meclisleri seçim sonuçları açıklandığı günü takip eden beşinci günde resen toplanmaktadır. Meclis üyeleri kendi arasından, meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile iki kâtip üyeyi gizli oylamayla ilk iki yılda görev yapmak için seçer. Üç gün içinde tamamlanan başkanlık divanı ilk iki yıl; ilk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı ise mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapmaktadır. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Ancak meclise belediye başkanı katılmazsa onun yerine birinci başkan vekili; birinci başkan vekilinin katılmaması durumunda da ikinci başkan vekili başkanlık etmektedir. Buna ek olarak, meclisin çalışma usul ve esasları da Çevre ve

Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir (Türkoğlu, 2009: 86).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütleri ile stratejik plan, yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve kabul etmek,
b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
c) Belediyenin imar planını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde yapılan il çevre düzeni planlarını kabul etmek,
d) Borçlanma kararı vermek,
e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine, tahsisli bir taşınmasın kamu hizmetinde gerek duyulmaması halinde tahsisinin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi 30 yılı aşmamak koşuluyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,
f) Yasalarda belirtilen vergi, resim, harç ve katılma payı ile ilgili yapılmayan veya ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
g) Belli bir şartın yerine getirilmesi için yapılan bağışları kabul etmek,
h) İmar planlarına uygun bir şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını kabul etmek,
i) Vergi, resim, harç haricinde olan ve miktarı 5000 TL'den fazla, dava konusu olan belediye alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
j) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

k) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet ya da yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesine; belediyeye sahip olan şirket, teşebbüs ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
l) İhtisas komisyon üyelerini seçmek; meclis başkanlık divanını ve encümen üyelerini seçmek,
m) Belediyenin çıkarmış olduğu yönetmelikleri kabul etmek,
n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve buna benzer şeylere isim vermek,
o) Mahallenin kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, adlarına, sınırlarının tespit edilmesine karar vermek, belediyenin tanıtılmasıyla ilgili amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
p) Başka yerel yönetimlerle birlik kurulmasına veya önceden kurulmuş olan birliklere katılmaya ya da onlardan ayrılmaya karar vermek,
q) Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iznine bağlı olarak yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleri ile iş birliği yapılmasına; ekonomik ve sosyal ilişkilerin gelişmesi için kültür, sanat ve spor gibi alanlarda projeler gerçekleştirmek; bu gibi faaliyetler için arsa, bina ve benzeri tesisleri yaptırma, kiralama ya da tahsisine karar vermek,
r) Mücavir alan olarak geçen yerlere hizmet götürülmesine karar vermek,
s) İmar planlarına uygun olarak hazırlanan belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek,
t) Belediye başkanı ile encümen arasında çıkan uyuşmazlıkların karara bağlanmasını sağlamak.

Belediye meclisinde alınan kararların kesinleşmesi için ilk olarak belediye başkanına gönderilmesi gerekmektedir. Belediye başkanı alınan kararları meclise tekrar geri göndermez ise karar kendiliğinden kesinleşmiş demektir. Öte yandan, belediye başkanı kesinleşen meclis kararlarının hukuka ayrı olduğunu belirterek, gerekçesini de sunarak 5 gün içinde bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderilebilmektedir. Belediye başkanının tekrar görüşülmesini istediği karar,

belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edildiği takdirde kesinleşmektedir. Belediye başkanı kesinleşen bu kararların iptal edilmesi ve yürütülmenin durdurulması için 10 gün içinde idari yargının yetkili mercilerine başvurabilmektedir. Ayrıca kesinleşen meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmelidir. Aksi takdirde mülki idare amirine gönderilmeyen kararların kesinleşmesi söz konusu olamaz (Ulusoy ve Akdemir: 268).

Meclis üyeliğinin sona ermesi de üç şekilde gerçekleşmektedir. Belediye Kanunu'nun 29.maddesine göre; ölüm ve istifa durumlarında meclis üyeliği resen sona ermektedir. Öte yandan, özürsüz veya izinsiz olarak art arda üç birleşim günü ya da 1 yıl içinde yapılan toplantılara katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması aldıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğu karar vermektedir. Son olarak, belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay'ın vereceği karar ile üyelik düşürülür.

Belediye meclisinin fesih şekli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre fesih iki durumda gerçekleşmektedir. Birincisi, belediye meclisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayarak ihmal ederse ve bu durumda belediye işlerinin gecikmesine neden olması; ikincisi, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi kararları almasıdır. Belediye meclisi, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay tarafından feshedilir. İçişleri bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair karar verilinceye kadar meclis toplantısının ertelenmesini isteyebilir. Danıştay vereceği kararı en geç 1 ay içinde kararlaştırır. Feshedilen meclisin yerine seçilen yeni meclis kalan süreyi tamamlamaktadır.

2.2.3.1.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte aynı zamanda danışma organı niteliğine sahiptir. Encümen, belediye başkanının başkanlığında toplanarak Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir. Belediye encümenin üyeleri iki şekilde oluşturulmaktadır. Birincisi, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki

belediyelerde, belediye meclisi her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla üç üye seçmektedir. İkincisi ise mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Kanunda belirtilen niteliklere sahip olmayan diğer belediyelerde ise belediye meclisi kendi üyeleri arasından bir yıllığına gizli oyla iki üye seçmekte; mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından da bir yıl için bir üye seçilerek encümen oluşturulmaktadır (Küçük, 2018: 42-43).

Belediye encümeninin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde sayılmaktadır. Kanuna göre belediye encümenin görev yetkileri;

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile kesin hesabı inceledikten sonra belediye meclisine görüş bildirir,
b) Yıllık çalışma programında yer alan işlerle ilgili kamulaştırma kararını alır ve uygular,
c) Öngörülemeyen giderlerin ödeneğinin harcama yerlerini belirler,
d) Bütçede yer alan fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarmayı gerçekleştirmek,
e) Yasalarda belirtilen cezaları uygulamak,
f) Vergi, resim ve harçlar haricinde kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesi kararını vermek,
g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisinle alakalı meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek şartıyla kiralanmasına karar vermek,
h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek ve diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri uygulamaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34.maddesine göre, belediye encümeni haftada en az bir kere önceden kararlaştırılan gün ve saatte toplanmaktadır. Belediye başkanı acil bir durum olmak şartıyla, belediye encümenini toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanarak, katılanların salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Öte yandan belediye encümeninin gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Encümen üyeleri, belediye başkanının uygun bulmasıyla gündem maddesi teklif edebilmektedir. Encümende, belediye başkanı tarafından

havale edilmeyen konular görüşülememekte olup; havale edilen konular ise bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanmaktadır.

Belediye encümeninin gündeminin belirlenmesine gündem maddesi teklif etme usulüne bakıldığında, belediye başkanın encümen üyelerine oranla daha baskın bir konumda olduğunu görülmektedir. Buna ek olarak, belediye encümenin danışma görevlerinin yanı sıra, icrai karar alma görevlerinin daha fazla olduğu anlaşılmaktadır (Küçük, 2018: 43).

2.2.3.1.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye idaresinin başı, aynı zamanda belediye tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Belediye örgütünün verimli bir şekilde çalışmasını ve birimler arasındaki uyumu gerçekleştirmekle yükümlüdür. Kentin yöneticisi olan belediye başkanı, merkez ve yerel aktörler arasındaki kamusal ya da özel çıkarların dengesini sağlamaya çalışmaktadır. Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37. maddesine bakıldığında, belediye başkanının görevi boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alması yasaktır. Ayrıca belediye başkanı profesyonel spor kulüplerine başkan olarak seçilemez; yönetim kurullarında görev alamaz (Çelik, 2003: 102; Savaşkan, 2020; 60).

Belediye başkanı doğrudan halk tarafından beş yıllığına çoğunluk sistemi usulüne göre seçilmektedir. 1963 yılına kadar belediye başkanı, belediye meclisi tarafından seçiliyorken; 1963 yılından sonra belediye başkanının seçimi yerel halk tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde bir değişikliğin nedeni Tekeli'ye göre siyasi partilere güvenilmemesidir. Belediye meclisinde çoğunlukta olan siyasi parti üyelerinin seçtiği bir belediye başkanı yerine, halk tarafından seçilip meşruiyetini kazanmış bir belediye başkanının partiden daha bağımsız hareket edebileceği ve yerel halka karşı tarafsız olabileceği düşünülmüştür. Ancak belediye başkanının yerel siyasette gücü artsa da siyasi partilerin yerel siyaseti şekillendirmesi devam etmiştir (Tekeli, 2009'dan akt. Savaşkan, 2020: 64).

Bir kişinin belediye başkanı olarak seçilebilmesi için, 2972 sayılı Kanun'da belirtilen şartlara uyması gerekmektedir. Bu kanunun 9.maddesinde Milletvekili Seçim Kanunu madde 11'de belirtilen sakıncaları taşımamak koşuluyla, 18 yaşını

dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına seçilebilmektedir. Aynı kanunun 10.maddesine bakıldığında Anayasa ve yasalarda yazılı şartlara uygun bir şekilde, seçilme kriterlerine sahip olan bütün vatandaşlar, bir siyasi parti listesinden ya da bağımsız olarak belediye başkanlığına aday olabilmektedir. Kriterleri değerlendirdiğimizde kentin idari sorumluklarını, düzenlemelerini ve daha birçok önemli görev ve yetkiler göz önüne alındığında belediye başkanı olabilmek için aranan koşulların yetersiz kaldığı görülmektedir (Özsungur, 2014: 8).

Belediye örgütü yerel halkı temsil eden belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun'la düzenlenmektedir. Bu kanunun 38. maddesine göre belediye başkanının görevleri;

a) Belediye örgütünü idare etmek aynı zamanda, belediyenin hak ve çıkarlarını korumak,
b) Belediyeyi hazırlanan stratejik plana uygun bir şekilde yönetmek, idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturarak, bu stratejiye uygun olarak bütçeyi, belediyenin faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,
c) Belediye örgütünü devlet kurumlarında ve resmi törenlerde temsil etmek,
d) Hem belediye meclisine hem de belediye encümenine başkanlık etmek,
e) Belediyenin taşınmaz ve taşınır mallarını idare etmek,
f) Belediyenin var olan gelir ve giderlerinin tespitini ve tahsilini gerçekleştirmek,
g) Yetki sahibi olan organların kararını almak koşuluyla şartlı sözleşme yapmak,
h) Mecliste ve encümende alınan kararları uygulamak,
i) Belediye personelini atamak,
j) Belediyeye bağlı kuruluşların ve işletmelerin denetimini gerçekleştirmek,
k) Koşulsuz bağışları onaylamak,

l) Belde halkının huzuru, esenliği, sağlığı ve mutluluğu için tüm tedbirleri almak,
m) Yoksul ve muhtaç sahipleri için bütçede ayrılan ödeneği kullanarak yardım yapmak,
n) Engelli vatandaşlar için engelsiz bir yaşam oluşturulmasını sağlamaktır.

Belediye başkanlığının sıfatını, kendiliğinden sona ermesi halleri dışında (ölüm, istifa, sürenin dolması), İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay'ın kararı ile dört şekilde meydana gelmektedir. Bunlardan ilki, belediye başkanının seçildikten sonra ilgili kanunlarda belirtilen, seçilme yeterliliğini yitirmesidir. Örneğin bir belediye başkanı, taksirli suçlar haricinde eğer toplam bir yıl ya da daha fazla hapis ya da süresi fark etmeksizin ağır hapis cezası alırsa belediye başkanlığı sıfatı son bulmaktadır. İkincisi, özürsüz ve aralıksız olarak 20 günden fazla bir süreyle görevini ifa etmediğini, bu durumun vali ya da kaymakam tarafından tespit edilmesi sonucunda, belediye başkanlığı sıfatı sona ermektedir. Üçüncüsü, başkanın görevini yerine getirmesine engel olacak bir şekilde hastalanması veya sakatlanması durumunda, sağlık kuruluşu tarafından hazırlanan yazanak ile tespit edilmesidir. Son olarak, belediye başkanının belediye meclisinin dağılmasına neden olabilecek eylemlerde bulunması durumunda başkanın görevi sona ermektedir. (Keleş, 2012: 288).

Yukarıda ifade edilenlere ek olarak belediye başkanın görevine son verilmesine ilişkin bir başka durumda, başkanın görevden alınıp kayyum atanmasıdır. Anayasa'nın 127.maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve bu organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının ya da bu organların üyelerinin İçişleri bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükmün kararına kadar, uzaklaştırılabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47.maddesinde ise belediye başkanının yargı organları tarafından suçsuz bulunması durumunda veya görevden düşürülmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda uzaklaştırma kararı kaldırılmaktadır. Bu maddelerden anlaşılacağı üzere, belediyelerin seçilmiş organları

üzerinde İçişleri Bakanının alacağı geçici tedbir, uzaklaştırma kararı niteliğindedir. Yargı organlarının verdiği hükümle geçici tedbir son bulmaktadır. Eğer yargı organları belediye başkanı hakkında ceza almasına karar verirse ve görevine dönemeyeceği bir durum oluşursa 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesi uygulanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesine göre; "*a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili",* belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Her iki durumunda da belediye başkanı belirlenemezse 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde belirtilen hüküm uygulanmaktadır (Erdem ve Kavanoz, 2020: 161-162).

4 Eylül 2016 yılında 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesinde önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Buna göre seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin görevden alınan belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri yerine vesayet makamları tarafından doğrudan atama yapabilme yetkisi getirilmiştir. 674 sayılı KHK'nın 38.maddesinde yer alan düzenlemede ise belediyelerde seçilmiş kişilerin terör ve teröre yardım yataklık suçları işlemesi halinde görevden uzaklaştırılması, tutuklanması ya da kamu hizmetlerinden yasaklanması veya başkanlık sıfatının, meclis üyeliğinin sona ermesi gibi durumlarda yerine, seçilme yeterliliğine sahip kişileri, vesayet makamı olarak büyükşehir ve il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde de vali atama yapmaktadır. Yine aynı KHK'da terörle bağlantılı olması nedeniyle görevden uzaklaştırılan ya da tutuklanan bir belediye meclis üyesi istifa etse dahi yeni düzenlemeyle getirilen kuralların uygulanacağı belirtilmektedir. Öte yandan belediyelerin ve belediyelere bağlı olan yönetimlerin imkânları terör ve şiddet olaylarına yardım etmek için kullanılmasından sorumlu olan tüm belediye çalışanları vali ya da kaymakam tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilmektedir. KHK ile yapılan son düzenleme ise KHK'nın yürürlüğe girmeden önce görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyelerinin yerine seçim yapılmış olsa dahi 15 gün içinde seçilmişlerin yerlerine vesayet makamı aracılığıyla atama yapılmaktadır (Keleş ve Özgül, 2017: 306-307).

2.2.4. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de veya birçok ülkede olduğu gibi gelişen teknoloji, ekonomi, ticaret ve toplumsal yapı ile birlikte nüfusları milyonları aşan şehirler oluşmaktadır. Bu şehirler büyükşehir ya da metropol olarak adlandırılmaktadır. Yoğun nüfusa sahip şehirlerde yerel hizmetlerin aksamaması ve daha rasyonel bir şekilde hizmetlerin sağlanması için, normal belediyelerden farklı bir niteliğe sahip olan belediye yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle tek bir elden idare edilen belediyenin birçok alt belediyelere bölünmesi kaçınılmazdır. Hizmetlerin dağıtımına yönelik kolaylıklar sağlanması için büyükşehirlerde iki tür belediye teşkilatlanması oluşmaktadır: Tüm şehir için görevli bir büyükşehir teşkilatlanması ve büyükşehrin parçaları için görevli olan kısım belediye yapılanmasıdır. Türkiye'de birinci yapılanmaya büyükşehir belediyesi, sözü geçen kısım belediyelerine de ilçe belediyeleri denilmektedir. İlçe belediyeleri büyükşehir belediye sınırları içinde bulunmaktadır (Gözler, 386-387: 2018).

Türk yerel yönetim sisteminin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında büyükşehir belediyesine benzer bir uygulamanın mevcut olduğu görülmektedir. İstanbul'da kurulan ilk belediye örgütü İstanbul Şehremanetidir. Bu yapı kurulduktan sonra Fransa'daki modelden esinlenerek İstanbul, 14 belediye dairesine bölünmüştür. Her bir dairenin kendisine ait belediye meclisi ve belediye reisi vardır. Dairlerin üstünde de tüm İstanbul'dan sorumlu, İstanbul Şehremaneti bulunmaktadır. Bugünkü büyükşehir belediye örgütü de iki kademelidir. İlk kademeyi oluşturan İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Şehremanetine benzerken; ikinci kademeyi oluşturan ilçe belediyeleri, belediye dairlerine benzemektedir (İzci ve Turan, 2013: 123).

Anayasanın 127/3. maddesinde, büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimlerinin kurulabilmesinden bahseder. Bu maddeye dayanarak ülkemizde büyükşehir belediyeleri 1984'te 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ilk kez kurulmuştur. Dolayısıyla, Anayasada açık bir şekilde büyükşehir belediyelerinden ve mahalli idare birimi olduklarından bahsedilmemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin (AYM) vermiş olduğu bir kararda, bunlardan mahalli idare birimi olarak söz edildiği görülmektedir (Günday, 2011'den akt. Derdiman, 2012: 53).

Tablo 5: Büyükşehir Belediyesini Düzenleyen Kanunlar

Kanun	**Uygulamalar**
195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK	8 Mart 1984 tarihinde çıkartılan bu kanunla ülkemizde ilk defa büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.
3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	27 Haziran 1984 tarihinde çıkartılan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sistemi İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanmaya başlamıştır.
5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	10 Temmuz 2004 tarihinde bu kanun, 3030 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Halen geçerli olan kanundur
6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	12 Kasım 2012 tarihinde çıkarılan bu kanun ile, 5216 sayılı Kanunda önemli değişikler yapılmıştır. Belediyenin tanımı, sınırları, kurulması ile ilgili birçok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 14 adet yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Kaynak: (Gözler, 2018)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

5216 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin a bendinde büyükşehir belediyelerinin tanımı şöyle yapılmaktadır: *"Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlara verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkili kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturan kamu tüzel kişisidir."* İlçe belediyeleri de aynı maddenin c bendinde düzenlemiştir. Büyükşehir belediyelerinin içinde bulunan tüm ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesidir. 2008 yılından önce büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yanında bir de ilk

kademe belediyeleri vardı. Fakat bu belediye türü 6 Mart 2008 tarihinde çıkarılan 5747 sayılı Kanun'la kaldırılmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 916).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. maddesine göre toplam nüfusu 750 binden fazla olan illerin il belediyeleri, kanun tarafından büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir. Türkiye'de mevcut durumunda 30 adet büyükşehir belediyesi, 519 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır. Aşağıdaki şekilde 30 adet büyükşehir belediyesi gösterilmektedir.

Şekil 4: Türkiye'de Mevcut Durumda Bulunan Büyükşehir Belediyeleri



Kaynak: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/hangi-iller-buyuksehir-buyuksehir-belediye-listesi-41480597 **(Erişim Tarihi: 21.01.2021).**

Şekil 4'e bakıldığında 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir illeri ilk kez büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin bu illerde kurulması gerçekten metropoliten olma özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Özelikle İstanbul ve İzmir gibi kentlerde ulaşım, ekonomi, ticaret gelişmiş, bunun sonuncunda da nüfus hızla artarak, hizmetlerin akmasının engellenmesi için büyükşehir belediyesi modeline geçilmiştir. Aslında İstanbul Osmanlı Döneminden beri metropol bir kent olmuştur ve Tanzimat Döneminde büyükşehir modeline benzer bir uygulama yapılmıştır. 3030 sayılı Kanun'un çıkarılmasıyla büyükşehir belediyesi olma kriterleri belirlenmiştir. Buna göre belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, bu yoksa öncelikle iki ilçenin kurulması öngörülerek, basit bir şekilde büyükşehir

belediyesinin kurulmasının yolu açılmıştır. Bu dönemde 1986 yılında Adana; 1987 yılında Konya ve Bursa; 1988 yılında Kayseri; 1993 yılında Kocaeli, Eskişehir, Antalya, Mersin, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır ; 2000 yılında Sakarya büyükşehir belediyesi statüsüne geçmiştir. Son olarak ise 6360 sayılı Kanunun çıkarılmasıyla, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunda, büyükşehir belediyesi olma şartında değişiklik yapılarak, il belediyelerinin toplam nüfusu 750 bin olma ölçütü yerine, tüm ilin nüfusunun 750 bin olma kriteri kabul edilmiştir. 2012 yılında Tekirdağ, Balıkesir, Manisa, Aydın, Denizli, Muğla, Ordu, Trabzon, Hatay, Kahraman Maraş, Malatya, Şanlıurfa, Mardin ve Van büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Dolayısıyla Metropol özelliği göstermeyen illerin dahi (Tekirdağ, Balıkesir, Hatay vs.) büyükşehir belediyesi statüsü kazanmalarının yolu açılmıştır. İlk zamanlar büyükşehir belediyesi olan iller ile son zamanlarda büyükşehir belediyesi olan iller arasında ulaşım, ekonomi, ticari ve nüfus yönünden birden fazla farklılık bulunduğu açık ve nettir.

2.2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyelerinin Görevleri

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde birçok belediye görevli ve yetkilidir. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında uyuşmazlık çıkması olağandır. Bu nedenle hem büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe belediyelerinin konu bakımından görev ve yetkilerini belirlemek gereklidir. Büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyelerini de kapsadığı için uyuşmazlıklar, yer yönünden yetki kurallarına göre çözülemez (Gözler, 2018: 395).

Büyükşehir ilçe belediyesi, hizmetlerinin belli bir bölümünü büyükşehir belediyelerine devretmekte ve bir kısmını da büyükşehir belediyeleri ile paylaşmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin imar ile ilgili yaptığı görevleri denetlemektedir. İlçe belediyelerinin imar hakkındaki vermiş olduğu kararları üç ay içinde büyükşehir belediye meclislerine gönderilir. Alınan kararlar nazım imar planına uygun görülürse onaylanarak veya uygun olmadığı durumlarda değiştirilerek meclis tarafından büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Bu durum aynı siyasi partiden olan belediyeler arasında iş birliğine yol açarken, farklı siyasi partiden olan belediyeler arasında uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına neden

olabilmektedir. Farklı siyasi partilere mensup büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde vesayete benzer bir ilişkinin engellenmesi gerekmektedir (Zengin, 2014: 107-108).

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde sayıldığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları şunlardır: İlçe belediyelerinin önerilerini alarak, büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık amaçlarını, yatırım programlarını ve bunlara uygun bir şekilde bütçesini hazırlamak; çevre düzeni planına uygun olmak şartıyla nazım imar planını yapmak; ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını yapmak ya da yaptırmak; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan ya da işletilen alanlardaki işyerlerine, büyükşehir belediyesine ait alanlarda işletilmek istenen yerlere ruhsat vermek ve denetlemek; Belediye düzenli kentleşmeyi sağlamak; Belediye Kanunu'nun 65.maddesinde belirtilen beldenin konut, sanayi ve ticaret için gerekli olan imarlı ve alt yapılı arazileri üretmek; toplu konut yapmak, satmak, kiralamak için arazi satın almak ya da kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konu hakkında diğer kamu kuruluşları veya bankalarla iş birliği yapmak ve gerekirse onlarla ortak projeler gerçekleştirmek; yine bu kanunun 73.maddesinde belirtilen kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini ilan etmek ve gerçekleştirmek; büyükşehir ulaşımı ile ilgili ana planı yapmak, yaptırmak, uygulamak; toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet fiyatlarını ve tarifelerini, zaman ve güzergahını düzenlemek; durak yerleri ile yol, cadde, sokak ve benzeri yerlerde araç park yerlerini belirlemek, işlettirmek ya da kiraya vermek; kanunlar tarafından belediyelere verilen trafik uygulamalarının gerektirdiği tüm işleri yürütmek; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların ve ana yolların bakımı ile onarımını gerçekleştirmek; karla mücadele çalışmalarını yürütmek; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ile ölçülerini belirlemek; meydan, bulvar, yol ve sokak ad ve numaraları ile bina numaralarının verilmesi ile ilgili olan işleri yapmak; coğrafi kent ve bilgi sistemlerini kurmak; sürdürülebilir kalkınma ilkesini göz önünde bulundurarak çevreyi, tarım alanlarını, su havzalarını korumak; ağaçlandırma çalışmalarını gerçekleştirmek; doğanın kirlenmesine ve halk sağlığının tehlikeye sokulmasına sebebiyet verecek iş yerlerini

ve eğlence yerlerini kentin belirli bir yerinde toplamak; hurda depolama alanlarını belirlemek; çakıl depolama alanları, kömür satış ve depolama alanlarını belirlemek ve bunların çevreyi kirletmelerini engellemek; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak; katı atıklarla ilgili gerek tüm önlemleri almak; gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerini analiz etmek üzere laboratuvar kurmak ve işletmek; büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu alanlarda zabıta hizmetlerini sağlamak; yolcu ve yük terminalleri için kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işlettirmek ya da ruhsat vermek; büyükşehir bütünlüğünü sağlanmasında rol oynayan sosyal araçları, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlenme ve buna benzer yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek; gerekli olduğu takdirde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, desteklemek, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt dışında veya yurt içinde başarılı olanlara teknik yönetici, antrenör ve belediye meclis kararıyla ödül vermek; gerekirse mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesis yapımını gerçekleştirmek; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihinin açısından değerli olan mekanları korumak, bakımını ve onarımı yapmak, aslına uygun olacak şekilde yeniden inşasını gerçekleştirmek; su ve kanalizasyonla ilgili her türlü hizmetleri yürütmek, gerekli olan yerlerde baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; mezarlık yerlerini tespit ederek, mezarlıklar sağlamak, işletmek, işlettirmek, defin ile alakalı olan hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek; doğal afetlerle ilgili planlamaları ve hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde gerçekleştirmek; afet olan yerlere araç ve gereç göndererek destek vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretimi sağlayan yerleri tespit etmek ve her türlü tehlike karşı denetlemek; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri kurdurmak; yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklar için her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek; vatandaşlara beceri ve meslek kazandırma kursları açmak, işletmek ya da işlettirmek; merkezi ısıtma sistemlerini kurmak, işletmek, işlettirmek; afet riski taşıyan can ve mal güvenliği bakımından tehlikeli olan binaları tahliye etmek; bisiklet yollarını düzenlemektir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7.maddesinde ayrı olarak düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri şunlardır: Kanun tarafından büyükşehir belediyelerine verilen görevler ile 7. maddenin birinci fıkrasında sayılan stratejik plan, yıllık hedefleri, yatırım programları ve bütçeyi hazırlama dışında kalan görevleri yetkisini kullanarak gerçekleştirmek; büyükşehir katı atık planına uymak şartıyla katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak; sıhhi iş yerlerini ve gayri sıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; büyükşehir belediyesinin görev ve hizmet alanı dışında kalan hizmetlerden, otopark, spor, dinlenme, eğlence yerleri ve parklar yapmak; yaşlılar, gençler, engelliler, çocuklar ve kadınlar için sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kurslarının açılmasını sağlamak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binaların yapımını, bakımını ve onarımını gerçekleştirmek; tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıya mekânları ve işlevlerini geliştirmek; defin hizmetlerini yürütmek; afet riski taşıyan binaların tahliyesine karar vermektir.

Öte yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 8. ve 9. maddelerine dayanarak büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin hızlı ve etkili bir şekilde yerine getirilmesi için iki birim oluşturulmuştur. Bunlardan biri, büyükşehir ulaşım hizmetlerinin yürütülmesini uyum içinde sağlayan Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi (UKOME), diğeri ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde alt yapı hizmetlerinin uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesi amaçlayan Altyapı Koordinasyon Merkezidir (AYKOME). UKOME ve AYKOME birimlerinin her ikisine de büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendireceği bir kişi başkanlık etmektedir (Tortop vd., 2014: 232-233).

2.2.4.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasına göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Ayrıca değinilmesi gereken bir diğer önemli nokta büyükşehir ilçe belediyesinin organlarıdır. Büyükşehir ilçe belediyesinin

organları, normal belediyeler gibi belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından meydana gelmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir ilçe belediyeleri organları ayriyeten düzenlenmediğinden dolayı 5393 sayılı Belediye Kanun'daki hükümler bu birimler içinde geçerli olmaktadır. Bu nedenle büyükşehir ilçe belediye organları alt başlık olarak incelenmeyecektir.

2.2.4.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12. maddesine göre büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynayan ve seçilmiş üyelerden oluşan karar organıdır. Tablo 6'da gösterildiği gibi büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerinin meclisindeki üye sayısının beşte biri alınmak şartıyla, büyükşehir belediye meclisi oluşturulmaktadır. (Köken, 2016: 3513).

Tablo 6: Büyükşehir Belediye Meclisinin Üye Sayısının Oluşumu

İlçe Nüfusu	İlçe Üye Sayısı	BŞB'ne Katılacak sayı	Doğal Üye (İlçe Belediye Başkanı)	Toplam Katılacak Üye Sayısı
< -10000	9	1	1	2
10001-20000	11	2	1	3
20001- 50000	15	3	1	4
50001-100000	25	5	1	6
100001-250000	31	6	1	7
250000-500000	37	7	1	8
500000-1000000	45	9	1	10
1000000- >	55	11	1	12

Kaynak: (Köken, 2016)'dan faydalanarak tarafımca oluşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12. maddesinin 2. fıkrasına bakıldığında büyükşehir belediye meclisine, büyükşehir belediye başkanı başkanlık etmekte olup, ilçe belediyelerinin başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olduğu belirtilmektedir. Öte yandan bu kanunun 13.maddesine göre,

büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftasında, önceden meclisin belirleyeceği bir günde toplanmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, acil bir durum olduğunda gerekli görürse belediye meclisini, bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir bileşimi geçmemek şartıyla toplantıya çağırabilmektedir. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı bir şekilde haber verilmekte olup ayrıca mutat usullerle duyurmaktadır. Olağanüstü toplantı gerektiren konu dışında hiçbir şekilde başka bir konu görüşülememektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 13/3).

Büyükşehir belediye meclisinin görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda ayrıca sayılmamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılan belediye meclisinin görevleri bunlar içinde geçerlidir. Fakat 5216 sayılı Kanunu'nun bazı hükümlerinde belediye meclisinin görev ve yetkisine giren çeşitli konulardan bahsedilmektedir. Örneğin; büyükşehir belediyesinin bütçesini ve ilçe belediyelerinin bütçesini aynen veya değiştirerek kabul etmek; ilçe belediye meclisinin imar ile ilgili olan kararlarını büyükşehir nazım imar planına uygun olup olmadığını üç ay içinde inceleyerek aynen ya da değiştirerek kabul etmek; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki bazı görev ve sorumlulukların paylaşılmasına ilişkin esasları belirlemek; büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kendi arasında veya ilçe belediyelerinin kendi arasında hizmet gerçekleştirme ile ilgili karmaşa çıkması durumda, uzlaştırıcı ve düzenleyici kararlar almak; büyükşehir teşkilatına gerekli görüldüğü takdirde yeni birimlerin kurulmasına, kaldırılmasına ve birleştirilmesine karar vermektir (Arıkboğa, 2018: 399; Gözler, 2018: 406).

Büyükşehir belediye başkanı 5216 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinin ilk fıkrasına göre, hukuka uygun olmayan belediye meclisi kararlarını, 7 gün içinde nedenini belirterek tekrar görüşülmek üzere belediye meclisine geri gönderebilir. Tekrar görüşülmesi talep edilmeyen karalar ile yeniden görüşülmesi talep edilen kararlar, büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse, kararlar kesinleşmiş olmaktadır. Meclisin ısrar etmesi sonucundan kesinleşen kararlara karşı, büyükşehir belediye başkanı idari yargıya

başvurabilmektedir. Yine bu kanunun 14. maddesinin 4. fıkrasında kesinleşen büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmektedir. Meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirliğine gönderilmesi şarttır.

2.2.4.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin danışma ve yürütme organıdır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında toplanmaktadır. Encümen üyeleri, büyükşehir belediyesinin kendi üyeleri arasından bir yıl için seçtiği beş üye ile belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği biri genel sekreter biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere beş üyeden oluşmaktadır. Kısaca büyükşehir belediye encümeninin, büyükşehir belediye başkanı da dâhil olmak üzere seçilmiş ve atanmışlardan oluşan toplam 11 üyesi bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 354).

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun hükümlerinde açık bir şekilde sayılmamaktadır. Bundan dolayı genel kanun olan 5393 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediye encümen görevleri hakkındaki hükümler burada da geçerlidir.

2.2.4.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başında bulunarak, bu birimin idaresini sağlayan ve tüzel kişiliğini temsil eden kişidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl için doğrudan seçilmektedir (Türkoğlu, 2009:121). Büyükşehir belediye başkanı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40. maddesinde sayılan sebeplerden dolayı görevini ifa edemezse, meclis içinden bir başkan vekili seçilmektedir. Fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 17. maddesinin 2. fıkrasına göre büyükşehir ilçe belediye başkanları, meclis üyesi olsa dahi başkan vekili olarak seçilemez.

Büyükşehir belediye başkanı görevi boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim birimlerinde görev alamaz. Buna ek olarak profesyonel spor kulüplerine

başkan olarak seçilmeleri ve yönetiminde bulunmaları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun hükmü gereğince yasaktır (Parlak, 2020: 173).

Büyükşehir belediye başkanının görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde sayılmaktadır. Buna göre;

a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediyeyi sevk ve idare etmek, hem belediyenin hem de belde halkının hak ve çıkarlarını gözetmek,
b) Belediye idaresini stratejik plana uygun bir şekilde yönetmek ve stratejik plana uyarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak,
c) Büyükşehir belediyesine ve encümene başkanlık etmek, bu organlarda alınan kararları yerine getirmek,
d) Belediyenin performans ve faaliyetlerini değerlendirerek, toplanan verileri meclise sunmak,
e) Kanun tarafından büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetleri verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi için gereken tüm önlemleri almak,
f) Büyükşehir belediyesinin, bağlı olan kuruluş ve işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, bunların bütçe tasarılarını, bütçeleri ile ilgili değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak,
g) Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilatını gerçekleştirmek,
h) Yetkili organların kararını almak koşuluyla büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek,
i) Mahkemelerde davalı ya da davacı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil etmek,
j) Belediye personelini atamak, belediye ve belediyeye bağlı olan kuruluşları denetlemek,
k) Gereken durumlarda nikâh kıymak,

l) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri gerçekleştirmek,

m) Bütçede yoksul ve muhtaçlara yönelik ayrılmış olan ödeneği kullanmak, engelleri vatandaşların yaşamlarını kolaylaştırmak için engelli merkezileri oluşturmak ve engellilerle ilgili olan faaliyetlerde destek olmaktır.

Büyükşehir belediye başkanının görevinin sona erme şekli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'un 19. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre büyükşehir belediye başkanının, meclisin faaliyetlerini engelleyecek ve meclisin feshine neden olabilecek herhangi bir eyleminden dolayı görevine Danıştay tarafından son verilmektedir.

2.2.4.2.4. Büyükşehir Belediyesinin Teşkilat ve Personel Yapısı

Büyükşehir belediyesinin teşkilat ve personel yapısı 5216 sayılı Kanun'un 21. ve 22.maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye teşkilatı 21.maddeye göre norm kadro yapısına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanları ve müdürlük olmak üzere üç birimden oluşmaktadır. Teşkilat içinde birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin karar vermektedir. Öte yandan büyükşehir belediyesinde başkan yardımcıları yerine, hizmetin hızlı ve etkili bir şekilde sunulması için genel sekreter yardımcıları bulunmaktadır. 21.madde de büyükşehir belediyesinde hizmetler, belediye başkanının yönlendirmesi ve sorumluluğu altında kanunlara göre, belediyenin amaç ve politikaları doğrultusunda stratejik plan ve yıllık planlara uygun bir şekilde genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanmaktadır.

Genel sekreterlik birimi Türk yerel yönetim sistemine ilk kez 3030 sayılı Kanun'la getirilmiştir. Personelin tepe noktasına yerleştirilen genel sekreterlik birimi belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanmaktadır. Genel sekreter yardımcıları, müdürler, daire başkanları ve büyükşehir belediyesi içindeki diğer personeller ise büyükşehir başkanınca atanır ve bu konuda büyükşehir belediye meclisine bilgi verir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 914-915).

2.2.5. Köyler

Köy, Anadolu'da çok uzun süreden beri varlığı koruyan bir yerleşim birimidir. Bu kurumun hukuksal ve mali yönden özerk bir yapıya sahip olması daha sonraki dönemlerde gerçekleşmiştir. Köy idari bir yönetim birimi olarak ilk defa 1858 yılında düzenlenen Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezaifini Şami adlı yönetmelikte yer almıştır. Bu düzenlemede köyden bahsedilirken; köyün işlerinden, hangi hizmetleri yapması gerektiğinden ve nasıl kurulacağından bahsedilmemiştir. Sonraki dönemlerde yenileşme hareketleriyle birlikte, yönetim yapısındaki değişikliklerden kaynaklı düzenlemelerden biri olan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde köyler de yer almıştır. Bu nizamnameye göre köyün teşkilat yapısı ve görevleri belirtilerek, eksikler giderilmeye çalışılmıştır. İlk defa köy ihtiyar meclisinin ve muhtarın seçimle iş başına getirilmesinden bahsedilmiştir. Böylece muhtar ve ihtiyar meclisi hem köylerin seçilmiş organı olarak yerel hizmetleri hem de merkezi yönetimin vergi tarh ve tahsil işlemlerini gerçekleşmiştir (Toprak, 2014: 138-139).

Osmanlı Devleti'nde köylerle ilgili yapılan düzenlemeler yetersiz kalmış ve çıkarılan nizamnamelerde köylere kamu tüzel kişiliklerinin verilmemiştir. Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarına gelindiğinde köylerin, ulusal kalkınmanın başlaması açısından büyük önem arz ettiği görülmektedir. Ulusal kalkınmanın köylerden başlayacağı düşünüldüğünden dolayı 1924 yılında Anayasada köylere tüzel kişilik tanınmış akabinde günümüzde bir takım değişikliklere uğramasına rağmen hala yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır (Erdem, 2015: 41).

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köylerin tanımı nüfus, yerleşim ve idari nitelikleri bakımından üç farklı şekilde yapılmaktadır. Kanunun 1. maddesinde köyün yerleşim yeri olması için nüfusun 2000'den az olma şartı koyulmuştur. Öte yandan madde 89'da Köy Kanunu'nun, nüfusu 150'den az olan yerleşim yerleri için uygulanmayacağı belirtilmektedir. Buna göre nüfusu 2000'den az, 150'den fazla olan yerleşim yeleri köy olarak kabul edilmektedir. Madde 2'de köyün orta malları ifade edildikten sonra toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte köy teşkil ettiğinden söz edilmiştir. Madde 7'de ise bir yerden bir yere

taşınabilen veya taşınamayan mallara sahip olan ve kanun tarafından kendisine verilen işleri yapan bir varlık olarak tanımlanmıştır (Altan, Kerman ve Aktel, 2010: 58).

Yerel yönetim birimi olan köylerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nda söz edilen köyün bazı zorunlu işleri şunlardır: sıtma ile mücadele etmek, evlerle ahırları duvar örerek birbirinden ayırmak, köye içme suyu getirmek, kirli suların sağlığa zarar vermesini engellemek, köyün temiz ve düzenli olmasını sağlamak, köy içinde yol yapmak, cami ve okul açılmasını sağlamak, orman ve korulukları korumak, köyde insanlarda ve hayvanlarda ortaya çıkan bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek ve devlete bildirmek, köy halkının ve mallarının korunmasını sağlamak, hayvanlara taşıyabileceği kadar yük yüklenmesini gözetmek, devlet parasının değerini korumak, su baskınlarının olmasını engellemek, işe yaramaz ve eskimiş olan binaları yıktırmaktır (Sezer, 2018: 263).

442 sayılı Köy Kanunu'nun 15.maddesine göre isteğe bağlı işlerden bazıları şunlardır: evlerin, ahırların ve duvarların içini ve dışını yılda bir kez badanalamak; köyün yollarını taş kaldırım ile döşemek, köy mezarlığını köyden uzakta bir yere yapmak ve temizliğini sağlamak köyde çamaşırlık ve hamam yapmak, köye pazar ve çarşı yeri yapmak, köyde toplanan mahsulün ya da yapılan eşyanın değerli bir şekilde satılabilmesini sağlamak, sulama için bütün köye elbirliği ile ark yapmak, köye elbirliği ile gerekli tarım aletlerini almak, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek, kaza ile yanan ya da yıkılan yoksulların evlerini köyün yardımı ile yeniden inşa etmek, köyde ayakkabıcı ve berberin yetişmesini sağlamak, ekinlerden daha fazla verim elde edilmesi için köye yapay gübre getirmektir.

Yukarıdaki görev ve sorumluluklara bakıldığında 442 sayılı Köy Kanunu ile köylere verilen görevlerin köylüye verilen görevlerle iç içe olduğu görülmektedir. Oysa tüzel bir kişiliğe sahip olan köyün, ortak ihtiyaçları kendisini karşılaması gerekirken çoğu ihtiyaçların imece usulüyle karşılandığı açıktır (Şengül, 2014'ten akt. Sezer, 2018: 264).

2.2.5.1. Köyün Organları

Köy idaresi, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan meydana gelmektedir. Aşağıdaki başlıklarda bu organlar genel bir şekilde açıklanmaktadır.

2.2.5.1.1. Köy Derneği

Köy derneği, Köy Kanunu'nun 20. Maddesinde "*Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler."* şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre kadın erkek herkes köy derneğini oluşturmaktadır. Muhtar ve ihtiyar meclisi köy derneği tarafından seçilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin en alt düzeyinde örgütlenmiş olan köylerde, doğrudan demokrasinin gerçekleştirilmesi bakımından önemli bir örnektir (Gözler, 2018: 434).

Köy derneğinin görevleri; seçilme yeterliliğine sahip olan kişiler arasından muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek, muhtarın alması gereken maaşı belirlemek, Köy Kanunu'nda sayılan gerçekleştirilmesi isteğe bağlı olan işlerin, zorunlu işler arasına alınmasına karar vermektir. Köy derneği tarafından isteğe bağlı olan işlerin zorunlu işler haline getirilmesinde verdiği karara ilişkin vali ya da kaymakamın vesayet yetkisi bulunmaktadır. Karar il merkezine bağlı bir yerde alınmışsa valinin, ilçelere bağlı bir yerde alınmışsa kaymakamın onay vermesiyle gerçekleşmektedir (Keleş, 2012: 232; Gözler, 2018; 435).

2.2.5.1.2. Köy İhtiyar Meclisi

Köy idaresinin karar organı olan köy ihtiyar meclisi, köy halkı tarafından doğrudan seçilen kişilerden ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Doğal üyeler köyde görev yapan imam ve öğretmendir. İhtiyar meclisinin başında muhtar bulunmaktadır. (Atmaca ve Mecek, 2020: 2081).

Köy ihtiyar meclisine nüfusu 1000 az olan köylerde 8, nüfusu 1001-2000 arası olan köylerde 10 üye, nüfusu 2000'den fazla olan köylerde ise 12 üye seçilmektedir. Seçilen üyelerden ilk yarısı asıl, diğerleri yedek üyedir. Öte yandan köy

ihtiyar meclisine seçilebilmek için yirmi beş yaşını doldurmuş olmak ve altı aydır köyde oturmak şartı aranmaktadır (Tortop vd., 2014: 406).

Köy ihtiyar meclisinin Köy Kanunu tarafından verilen görevleri yapması, köyde herhangi bir sorun meydana geldiğinde çözmeye çalışması, köylünün doğrudan taleplerini yerine getirmesi bakımından önemli görevlerle donatılmış bir organdır. Bu görevler genel olarak şunlardır: köyün bütçesini kabul etmek, muhtarın giderlerini denetlemek, imece ve salmaya karar vermek, imeceye katılmayan köylülere para cezası uygulamak, kamulaştırma yapmaya karar vermek, köylüler arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmektir (Parlak, 2020: 316).

2.2.5.1.3. Muhtar

Köy muhtarı, ihtiyar meclisinin başı ve yürütme organıdır. Köydeki seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için seçilen muhtar, aynı zamanda devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar seçiminde siyasi partiler aday gösteremez. Muhtar seçilebilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve en az 6 aydan beri köyde oturuyor olmak şartı aranmaktadır (Gözübüyük, 2010:218; Ulusoy ve Akdemir: 2019:390).

442 sayılı Köy Kanunu'nun 35. maddesinde muhtarın göreceği işler ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki muhtarın yerine getirmekle görevli olduğu devlet işleridir. Bu görevlerden bazıları şunlardır; devlet tarafından gönderilen yasaları köye ilan etmek, anlatmak ve bu yasalarla kendisine verilecek görevleri yerine getirmek; köy sınırları içinde asayiş ve düzeni sağlamak; salgın ve bulaşıcı hastalıkları yetkililere bildirmek; köy halkının çiçek ve bulaşıcı hastalıklara karşı aşılanmasının sağlamak; her ay köyde doğan, ölen, evlenen ve boşananları deftere kaydederek nüfus memuruna göndermek; vergi toplamak için gelen memurlara yol göstermek ve yardımcı olmaktır.

Yine bu kanunun 35. maddesine göre muhtarın göreceği işlerden ikincisi köy işleridir. Bu görevlerden bazıları şunlardır; gerekli olan durumlarda ihtiyar meclisinin de görüşünü alarak köy halkını işe çağırmak; ihtiyar meclisinin kararı ile köy işlerinde harcanacak olan parayı toplamak; köy işlerinde kullanılması için toplanan parayı harcamak için emir vermek; bir ay içinde nereye ne kadar para harcanmışsa gelecek aybaşında paranın hesabını ihtiyar meclisine vermek; köy işlerinde mahkemede hem davacı hem de hasım olarak bulunmaktır.

Muhtar görev ve yetkilerini merkezin idari vesayet yetkisi altında yerine getirmektedir. Muhtarın bütün aldığı kararlar ilçede kaymakamın, ilde valinin vesayet denetimine tabi olmaktadır. Şöyle ki muhtarın köylü aleyhine almış olduğu kararları vali veya kaymakam bozabilir ancak muhtarın yerine geçerek, muhtar adına karar veremezler. Öte yandan muhtarın almış olduğu kararların kesinleşmesi için vali ya da kaymakamın onayı şart değildir (Gözler, 2018: 444).

Köy muhtarının ölümü ile köy muhtarlığı sona ermektedir. Ölüm haricinde, muhtarın istifa etmesi; seçim gerçekleştirilirken seçim yeterliliğine sahip olmadığının daha sonra ortaya çıkması; muhtar, seçildikten sonra seçilme yeterliliğine ilişkin koşulların kaybedilmesi ve görevini icra edemeyecek durumda olması muhtarlığı son erdiren sebeplerdendir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 390).

2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı

Teknolojinin gelişmesi, ticaret ve sanayinin artması, küreselleşmenin gerçekleşmesi, kentlerde hızlı bir şekilde nüfus artışının yaşanmasına neden olmuştur. Bu durum yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını da arttırmıştır. Hizmet yükü artan yerel yönetimlerin etkili, verimli ve hızlı bir şekilde çalışabilmeleri için mali yapılarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali kaynaklarını kullanması ve yönetilmesi açısından otonom bir yapıya kavuşturulması, yeterli öz kaynaklara sahip olması önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin yeterli düzeyde olması mali anlamda özerk bir yapıda olduklarının da göstergesidir. Nitekim gerçek anlamda bir yerelleşmeden ve merkez karşısından güçlü bir yerel yönetim yapısından bahsedebilmek için yerel yönetimlerin mali özerklik elde etmiş olmaları gerekmektedir.

Mali özerklik, belli sınırlar içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere, finansal kaynakların tahsis edilmesi konusunda karar verme ve vergi toplama yetkisinin tanınmasıdır. Mali özerklik yerel yönetimlerin, bir takım yollarla gelir oluşturması, varlıklarını ve gelirlerinin kendi başına birimin amacına uygun bir şekilde kullanılması, esnek bir bütçeye sahip olması anlamına da gelmektedir. Yerel yönetimlerin merkezden ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları, öz gelirlerinin fazla olması, kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmesi mali özerklik

açısından önem arz etmektedir (Akbulut ve Tekeli, 2016: 353). Mali özerklik düzeyi ne kadar çok artarsa, yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı o kadar çok azalmaktadır.

Anayasa'nın 127/6. maddesinde yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasından bahsedilmektedir. Ayrıca taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesinin 1., 2., 3., 5. ve 8.fıkrası kabul edilmiştir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimler her dönemde mali kaynak bakımından yetersiz kalmış; vergilendirme yetkisinin kullanımı açısından tamamen merkeze bağımlı olmuştur. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi yönetimin bütçesinden ayrılan ve yerel birimlere aktarılan transfer gelirlerine önemli oranda ihtiyaç duymaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 33-35).

Tablo 7: Öz Gelir/Yerel Yönetim Gelirleri (%)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
İsviçre	88,4	88,6	88,4	88,8	89,2	89,2
Fransa	69,2	58,61	70,44	71,29	71,28	71,73
ABD	62,9	66,7	66,9	66,5	68,2	68,9
Almanya	63,4	64,9	65,2	65,9	64	63,3
İtalya	48,22	53,73	56,73	59,70	60,36	61,27
Japonya	52,02	55,28	51,13	51,66	52,02	52
Çin	51,1	52,6	53,7	54,3	55,02	52
Türkiye	40,81	39,03	38,67	38,31	37,48	39,1

Kaynak: (Ercan, 2018: 506)'dan yararlanarak tarafımca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda ülkelerarasında yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin yüzde olarak oranları gösterilmektedir. Yerel yönetimlerin artan hizmetlerini karşılamak için verimli bir gelir yapısına sahip olmaları gerekmektedir. Tabloya bakıldığında İsviçre, Fransa, ABD, Almanya, İtalya, Japonya, Çin gibi refah seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde yerel yönetim gelirleri içindeki öz gelir payı

2009-2014 yılları arasında %50'nin üzerinde olduğu ve artış gösterdiği görülmektedir. Türkiye ise 2009 yılında öz gelirler toplam yerel yönetim gelirleri içinde günden güne azalmıştır. Bu oran %50'nin üzerine çıkamamıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinin yasal dayanakları; Anayasa ve kanunlardır. Yerel yönetim birimlerinin gelirleri öz gelirler, borçlanma, merkezi yönetimin aracılığıyla yapılan transferler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Aşağıdaki alt başlıklardan belediyelerin (büyükşehir belediyeleri de dâhil), il özel idarelerinin ve köylerin gelirleri kanunlar çerçevesinde incelenmektedir.

2.3.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Türkiye'de 1950'li yıllarda itibaren tarımda kullanılan makinelerin artması, çok partili hayata geçiş, kara yollarının kullanımının yaygınlaştırılması ve daha birçok nedenden dolayı insanlar, kırsal kesimden kentlere göç etmek zorunda kalmıştır. Kentlerde artan nüfus beraberinde birden fazla sorunu da getirmiş, belediyelerin de görev ve sorumlulukları artmıştır. 1980'lerde itibaren ise ekonomik, siyasi, kültürel ve yönetim alanlarında büyük bir değişim yaşanmış; insanların kent yönetimlerinden beklentileri daha da artmıştır. 1980'li yıllarda reform çalışmaları yapılmış olsa da pek fazla hayata geçirilememiş; 2000'li yıllara gelindiğinde mevcut olan sorunların çözümü için yapılan reformların kanunlara yansıtılması istenmiştir. Bu dönemde yapılan reform çalışmaları, pratiğe belediyelerin ve il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin arttırılması olarak yansımıştır. Ancak mali kaynak bakımından herhangi bir düzenleme söz konusu olmamıştır. Yerel yönetimlerin en önemli mali kaynakları olan öz gelirler arttırılmamıştır.

Türkiye'de belediyelerin gelir kaynakları Anayasa ve kanunlarla düzenlenmektedir. Belediyelerin gelir kaynaklarının düzenlendiği kanunlar şunlardır;2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.

Yasalar vasıtasıyla sağlanan belediye gelirleri öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri şeklinde üçe ayrılmaktadır. Aşağıdaki alt başlıklarda bunların içeriğine değinilmektedir.

2.3.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri, kanunlar çerçevesinde belirlenen esaslara göre doğrudan doğruya kendilerinin tasarrufu altında bulunan kaynaklardan elde ettikleri gelirler olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerin akçal açıdan özerk olup olmadıklarının belirlenmesi konusunda öz gelirler önemli bir göstergedir. Belediyelerin mali kaynaklar içinde öz gelirlerinin yüksek olması, gelir oranlarının belediye tarafından belirlenmesi yerel halkın harcamalarının karşılanmasında otonom bir yapıya kavuşmasının sağlamaktadır (Alıcı, 2017: 109).Belediyelerin öz gelirleri; vergi gelirleri, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler ve diğer öz gelirler şeklinde kendi içinde ayrılmaktadır.

Belediye öz gelirlerinden ilki olan vergi gelirleri, belediyelerin tahsil etmekle görevli olduğu öz gelirlerindendir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda vergi gelirleri sayılmaktadır. Bunlar; Emlak Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Eğlence Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisidir. Türkiye'de verimli ve geniş tabanlı vergiler merkezi yönetimlere verilmişken; verimsiz ve dar tabanlı kaynakların vergi gelirleri de yerel yönetimlere bırakılmıştır. Belediyelerin öz gelirleri içinde olan emlak vergisi en önemli gelir kaynağından birini oluştururken, 2004 yılında itibaren emlak vergilerinden büyükşehir belediyelerine ve il özel idarelerine pay verilmesi usulüne son verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri kanunda sayılan vergilerden yalnızca ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigorta vergisini tahsil etmektedir. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerinin tahsil ettiği çevre ve temizlik vergisinden büyükşehir belediyesine %20'sini aktarmaktadır (Arıkboğa, 2016: 281; Akbulut ve Tekeli, 2016: 358-359).

Türkiye'de yerel yönetimler vergi yönetimi açısından merkezi yönetime bağımlıdır. 1982 Anayasası'nın 73.maddesinde *"... vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılırlar. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir."* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi hususunda kanun koyma, matrah ve oranlarını belirleme, inceleme yetkileri bulunmamaktadır. Bu görev yasama organının yetkisiyle merkeze aittir. Dikkat çeken bir diğer unsur daha önce vergi oranlarında alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi bakanlar kuruluna aitken, yeni hükümet sistemiyle bu görev Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Tek bir kişinin oran belirleme yetkisi vergi yönetiminin rasyonel olmasını engelleyebilmektedir.

Öte yandan yerel yönetimlerin tarife belirleme yetkileri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'un 96. maddesinin ikinci fıkrasında bazı yerel vergilerin (ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde alınan eğlence vergisi) tarifeleri için alt ve üst sınır belirleme yetkisi belediye meclisinin kararı ile öneride bulunabilmekteyken; 2011 yılında bu fıkra Anayasa tarafından iptal edilmiştir (Arıkboğa, 2015: 9).

Belediyelerin öz gelirlerinden ikincisi harç gelirleridir. Harç gelirleri, yerel halkın belediyelerden bazı işlemlerde izin ya da ruhsat alması aşamasında peşin olarak ödedikleri bedellerdir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda; işgal harcı, tatil günleri çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, altyapı kazı izni harcı, imarla hakkında harçlar, iş yeri açma izni harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı olarak birden fazla harç çeşitleri sayılmaktadır. Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 85.maddesinde çeşitli harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanacak yönetmelik ile belirlenmektedir. Harçların tarifelerinin değişiklikleri Cumhurbaşkanınca yapılmaktadır.

Belediye öz gelirlerinden üçüncü 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda üçüncü kesimde belirtilen harcamalara katılma payıdır. Harcama katılma payları yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesislerine harcama katılma payı olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Belediyelerin bir diğer öz gelirleri de ücretlerdir. 2464 sayılı Belediye Kanunu'nun 97.maddesinde harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirebilecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeler, ücret gelirlerinin tarifelerini belirleyebilmektedir.

Son olarak belediyelerin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59.maddesinde belirtilen taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler de öz gelirleri arasında yer almaktadır.

2.3.1.2. Transferler

Belediyelerin gelir kaynaklarından biri de transferlerdir. Transfer gelirleri merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere kaynak aktarımıdır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda mali açıklardan dolayı oluşan gelir-harcama dengesizliği, hizmet sunumu açısından bölgelerarası farklılıklar meydana gelmektedir. Bu olumsuz durumların giderilmesi için ihtiyacı olan yerel birimlere transfer gelirleri aktarılmaktadır. Transfer gelirlerinin, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki payı mali özerklik göstergesi açısından önemlidir. Merkezi yönetimden alınan transfer gelirleri payının fazla olması mali özerkliğin zedelenmesine, yerel yönetimlerin kendi bütçelerini idare edebilmelerinde sorunlar yaşanmasına ve merkeze bağımlı hale gelmesine neden olmaktadır (Ulusoy ve Demir: 2018: 263-264).

Türkiye'de transfer gelirleri koşullu ve koşulsuz olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Koşulsuz transfer gelirlerinde merkezi yönetim tarafından yardımın kullanılma amacı sınırlandırılmamakta, yerel yönetimler verilen yardımı dilediği gibi kullanmaktadır. Koşullu transfer gelirlerinde ise yerel yönetim birimlerinin harcamaları sınırlandırılmaktadır. Transfer gelirlerinin hangi amaçla ve nerede kullanılacağına merkez karar vermektedir. Belediyelere yapılan transferler genel bütçe vergi gelirleri payları, denkleştirme ödeneği ve koşullu/koşulsuz yardımlardan

oluşmaktadır. Türkiye'de en yaygın belediye gelirleri koşulsuz transfer türü olan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar olup; belediyelerin en temel finansman kaynağını oluşturmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri payı dışında Maliye Bakanlığı tarafından da koşulsuz yardımlar yapılmaktadır (Arıkboğa, 2016: 279-283).

1981 öncesi dönemde merkezin gelirlerinden ayrılan paylar; emlak vergisinin %45'i, gümrük vergisinin %15'i, motorlu taşıtlar vergisi ve trafik cezalarının %11'i, akaryakıt tüketim vergisinin %8'i, gelir vergisinin %5'i, kurumlar vergisinin %5'i, sigara, alkol ve çay üzerinden alınan verginin %2'si, reklam harçlarının %1'i menşe ilkesine göre belediyelere mali transfer olarak aktarılmıştır. 1981-2008 dönemde 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'u kabul edilmiş, bu dönemde genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere, nüfus kriterine göre, %9,25 oranında pay verilmiştir. 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun çıkarılarak yeni bir dönem başlamıştır. Çıkarılan bu kanunla pay havuzu genişletilmiş; pay dağıtım oranı ve pay dağıtım kriteri değiştirilmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İçle Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise 5779 sayılı Kanunun ikinci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında değişiklikler yaparak, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay oranları yeniden düzenlenmiştir (İpek, 2018: 8).

5779 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri payları il sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin %5'nin %70'i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine %30'u da nüfusa göre diğer büyükşehir belediyelerinde arasında dağıtılırken, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin il sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinden alacakları pay oranı %6'ya yükseltilmiştir. %6'nın %60'ı doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Kalan %40'ın ise %70'i nüfus kriterine göre %30'u da yeni bir kriter olarak getirilen yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin toplamından aldığı pay %30'u nüfus kriterine göre büyükşehir belediyelerine aktarılıyorken, 6360 sayılı yasayla oranda herhangi bir değişiklik yapılmamış, nüfus kriteri yanına yüz ölçümü kriteri

getirilmiştir. Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktayken, bu pay oranı 6360 sayılı Kanun kabul edildikten sonra %4,5'e çıkarılmıştır. %4,5'in %90'ı nüfus esasına göre %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri 2,85 iken, 6360 sayılı Kanun ile bu oran %1,5'e düşürülmüştür. Belirlenen yeni payın %80'i belediyelerin nüfusuna, %20'si de gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. Ayrıca nüfusu 10 binin altında kalan belediyelere her yıl Maliye Bakanlığı aracılığıyla denkleştirme ödeneği verilmektedir (Yaş ve Akduğan, 2015: 52; İpek, 2018: 9).

Tablo 8: Belediyelerin Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Oranı

Gelir Türleri	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam Transferler Gelirleri	51	51	52	53	52	56	60	59	60
GBVG'den Aktarılan Pay	50	51	51	52	51	55	58	58	59
Diğer Transferler	1	0	1	1	1	1	2	1	1
Toplam Öz Gelir	50	49	49	47	48	44	40	41	40
Toplam Gelir	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: (İpek, 2018: 11)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında 2009 yılından sonra belediyelerin transfer gelirlerinin arttığı, öz gelirlerinin ise azaldığı görülmektedir. Merkez tarafından hiçbir koşula bağlı olmadan yapılan transfer gelirleri yerel yönetimlerin hızlı ve etkili bir şekilde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından önem arz etmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimleri arasında oluşan mali farklılıkları giderilmesinde de etkili bir araçtır. Ancak transfer gelirleri arttırılırken, belediyelerin öz gelirlerinin azaltılması mali özerklik kavramına aykırı bir durum oluşturmaktadır. Belediyelerin öz gelirlerinin geliştirilmesi akabinde koşulsuz transferlerle desteklenmesi, bu birimlerin mali açıdan özerk kuruluşlar hale gelmesini sağlamaktadır.

2.3.1.3. Borçlanma Gelirleri

Belediyeler günümüzde kentlerin yönetiminde en aktif olan birimlerdir. Belediyeler kentlerle ilgili hizmetleri yerine getirirken, geçmişten gelen çarpık kentleşmenin yol açtığı sorunlarında maliyetine katlanmaktadır. Dolayısıyla kimi zaman, belediyelerin hem öz gelirleri hem de merkez tarafından sağlanan transfer gelirleri harcamaların karşılanmasında yetersiz kalabilmektedir. Gelirlerin harcamaları karşılayamaması sonucunda borçlanmaya başvurulabilmektedir. Ancak borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici gelirler olup gelecek nesilleri borç altına sokmaktadır. Bundan dolayı da belediyeler borçlanma konusunda dikkatli olmadır (Ökmen ve Koç, 2015: 55; Arıkboğa, 2016: 285).

Belediyelerin borçlanma gelirlerini yasal dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68.maddesine göre belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için giderlerin karşılanmasında belirtilen usul ve esaslara uygun bir şekilde borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Dış borçlanma ve tahvil ihracı yalnızca belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanını sağlamak için gerçekleştirilmektedir. Belediyeler yatırım kredisi ve nakit kredisini İller Bankası'ndan istenmektedir. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamamaktadır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır. %10'u geçemeyen borçlanma iç borçlanma belediye meclisinin kararıyla , %10'u geçen iç borçlanma ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararıyla Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın onayı ile yapılmaktadır. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda alt yapı yatırımları Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen projeleri için yapılan borçlanmalara değerleme oranı aranmaz. Öte yandan dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınmaktadır.

2.3.2. İl Özel İdarelerinin Gelir Kaynakları

Türkiye'de 1950'li yıllara kadar il özel idareleri GSMH'nın %2,5'i büyüklüğünde bir gelire sahipken, 2004 yılı itibariyle il özel idaresinin gelirlerinin toplamı GSMH'nın %1'nin altına gerilemiştir. İl özel idareleri Cumhuriyet tarihi boyunca gelir açısından ele alındığında kimi zaman gelirlerinin arttırıldığı kimi zamanda azaltıldığı merkezi yönetime bağlı hale getirildiği görülmektedir. 1913'ten 1935 yılına kadar il özel idarelerinin gelirlerinin dörtte üçü merkezi yönetimden ayrılan paylardan oluşmuştur. 1936-1970 yılları arasında ise il özel idarelerinin gelirleri vergi, resim, harç gibi yerel vergilerden meydana gelmiş, merkeze bağımlılığı azaltılmıştır. 1971-2000 yılları arasında il özel idarelerinin yerel vergilerle gelir elde etmesi yerine genel bütçe vergi gelirleri paylarına bağlı bir gelir sistemi oluşturulmuştur. 2000'li yılların başında ise il özel idarelerinin yapılan reformlarla görev ve yetkileri arttırılmasına rağmen öz gelirlerinin iyileştirilmesi konusunda hiçbir şekilde reform yapılmamış ve merkeze olan bağımlılığı arttırılmıştır. Böylece il özel idarelerinin gelirleri içinde olan bağış ve yardımlar oldukça önemli bir düzeye ulaşmıştır (Güler, 2010: 268-269). Bu şekilde bir gelir yapısı yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin mali özerkliklerinin azalmasına neden olmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde il özel idaresinin gelirleri; a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları. b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar. c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler. d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler. e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler. f) Faiz ve ceza gelirleri. g) Bağışlar. h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler. i) Diğer gelirler olarak sayılmaktadır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51.maddesine göre il özel idareleri borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse il özel idarelerinin gelirleri vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerden oluşmaktadır. Tüm bu sayılan gelir grupları içinde il özel idarelerinin temel gelir kaynağını genel bütçeden ayrılan paylar oluşturmaktadır (Gözler, 2018: 316).

İl özel idarelerinin görev ve hizmetleri yerine getirmesinde etkili olan öz gelirleri herhangi bir yasal düzenleme de yer almamaktadır. 5302 İl Özel İdaresi Kanunu'na bakıldığında 42.madde de genel olarak il özel idaresinin gelirleri sayılmış olup, bunların içerikleri açıklanmamıştır. İl özel idarelerinin belediye gelir kanunu gibi öz gelirlerinin ayrı bir yasal dayanağı bulunmamaktadır. İl özel idaresinin vergi gelirleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun ve diğer kanunlarda birkaç kalem harç gelirlerinden meydana gelmektedir. Diğer kanunlarda belirtilen il özel idarelerinin gelirleri şunlardır; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, İskele resmi, Çeltik Resmi, Taş Ocakları Resim ve Harçları ve Maden Ocağı Ruhsat Harcıdır. 2005 yılına 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1393 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak il özel idarelerinin emlak vergisinden pay alma usulüne son verilmiştir (Güler, 2010: 270-271).

İl özel idarelerinin diğer bir gelir kalemi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. İl özel idareleri 1981 tarihli 2380 sayılı Kanun'a göre genel bütçe vergi gelirlerinin toplamından %1 oranında pay almıştır. Bu oran yeni bir yasa olan ve 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile %1,15'e yükseltilmiştir. İl özel yönetimlerine bu pay, İller Bankası aracılığıyla dağıtılmış, payların dağıtımı konusunda belirli ölçütler esas alınmıştır. Buna göre; %1,15'in %50'lik kısmı illerin nüfusuna, %10'luk kısmı illerin yüz ölçümüne, %10'luk kısmı illerin köy sayısına, %15'lik kısmı kırsal alan nüfusuna ve %15'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre dağıtılmıştır (Keleş, 2012: 191-192). 2012 yılında ise 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı Kanun'un 2.maddesinin 2.fıkrasında değişiklik yapılarak genel bütçe vergi gelirleri toplamından ayrılan pay %1,5'ten %0,5'e düşürülmüştür. Dağıtımda belirlenen ölçütlerde herhangi bir değişikliğe uğramamıştır.

Son olarak il özel idaresinin gelir kalemlerini alınan yardım ve bağışlar ile özel gelirler oluşturmaktadır. Yardım ve bağışlar; Dünya Bankası veya Avrupa Birliği gibi kurumlardan alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetimin bütçesine dâhil olan birimlerden alınan bağış ve yardımlar, kurum ve kişilerden alınan yardımlar, proje karşılığında alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020: 92).

2020 Yılı Mahalli İdareler Raporu incelendiğinde, 2019 yılında il özel idarelerinin vergi gelirleri, toplam gelirlerin içinde %0,20 oranındayken 2020 yılında bu oran %0,26'ya yükselmiştir. 2019 yılında il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payı, toplam gelir içinde %30,94 iken bu oran 2020 yılında %36,23'e yükselmiştir. Öte yandan 2019 yılında il özel idarelerinin aldığı bağış ve yardımlar ile özel gelirleri payı, toplam gelir içinde %59,30 iken 2020 yılında bu oran %56, 45'e düşmüştür. (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020: 90-93-98). Görüldüğü üzere il özel idarelerinin toplam gelirleri içinde, %50'den fazla paya sahip olan gelir kaynağı bağış ve yardımlar ile özel gelirlerdir. Ayrıca il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payda 2020 yılında yükselmiştir. İl özel idarelerinin öz gelirlerinden olan ve mali özerklik açısından önem arz eden vergi gelirleri ise toplam gelir içinde en düşük orana sahip gelir kaynağıdır.

2.3.3. Köylerin Gelirleri

Köy birimlerinin gelirleri 442 sayılı Köy Kanunu'nun 15. ve 19.maddeleri arasından sayılmaktadır. Kanunda göre köy gelir kaynakları imece, salma ve köy paraları şeklinde üç ana grupta toplanmaktadır. Madde 15'te köy işlerinin büyük bir kısmının bütün köylünün birleşmesi sonucunda imece usulüyle yapıldığı ifade edilmektedir. Köy gelirlerinin mecburi köy işleri için gelir yetersiz kaldığında, 16.maddeye göre en yüksek sınırı yirmi lirayı aşmamak üzere, herkesin maddi durumuna göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyle maddi ilişkisi olanlara salma salınmaktadır.

Köyün salma ve imece dışında köy parası olarak adlandırılan başka gelir kaynakları da bulunmaktadır. Bu Kanun'un 17.maddesinde köyün diğer gelirleri sayılmaktadır. 17.maddeye göre köy parası; ihtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para; işbu kanuna göre alınacak ceza paraları; köy namına yazılı emlak ve arazi geliri; yol eliyle vakfedilen arazi ve emlak geliri; avarız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para); hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar; köy namına ekilen tarla geliri; köy tezgâh ve ambar ve dükkânları geliri; mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (bu para ihtiyar meclisince yapılıp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır); köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi

ocaklardan alınacak para (nısıf kutru elliden yüz metreye kadar olanlardan); çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, (senenin altı ayı işleyenlere mahsustur. Bundan fazla işleyenler vilayet idarelerinindir);köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (zephiye resmi); köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi; köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri; köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (şimdiye kadar belediye, idarei hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yol eliyle elde edilenler hariç); geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, kâtip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsullerden oluşmaktadır.

Köylerde imece usulü çok eski tarihlere dayanmaktadır. Şöyle ki Divanı Lügatı Türk'te imece kültürü ve dayanışma kavramları geçmektedir. İmece gelir kaynağı Türk boyları açısından önem arz etmektedir (Kara, 2016: Ekonomik anlamda yardımlaşmayı sağlayan imece usulü aynı zamanda köylerde hemşehri bilincinin de gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Köy gelirlerinden biri olan salma köy halkından hane başına alınan bir vergi türüdür. Salmanın yükümlüsü köyde oturanlar haricinde köyde oturmasa da köyle maddi ilişkisi bulunanlarda salma vermekle yükümlüdür. Salma yalnızca köyün zorunlu harcamaları ve aylıklı ücretlilerin harcamaları için alınmaktadır. Salmayı köy ihtiyar kurulu tespit etmekte ve köylüye duyurmaktadır. Köy ihtiyar kurulu salma kararına karşı kaymakam ya da valiye itirazda bulunabilmektedir. Salmanın prensip olarak parayla ödenmesinin yanında paraya çevrilmesi uygun olan mal ve hizmetlerde ödenebilmektedir. Maddi durumu yetersiz olan köylüler ihtiyar meclisinin kararıyla köyün işlerinde bedenen çalıştırılabilmektedir (Tortop vd., 2014: 417).

Günümüzde köylerin verimli, etkili ve düzenli bir gelir yapısı bulunmamaktadır. Köy gelirlerinin finansmanı genellikle merkezi yönetim aracılığıyla yapılmaktadır. Merkezi yönetim tarafından il özel idarelerine ayrılan genel bütçe vergi gelirleri, il özel idaresinden ve bakanlık ile diğer kamu kurumlarından Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'ne ayrılan paylar, Köylerin Altyapısını Destekleme (KÖYDES)

Projesi için merkezi yönetimden ayrılan paylar, köylerin gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır (Gündüzöz, 2011: 130).

Merkezi yönetim tarafında yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe vergi gelirleri, köylerin gelirlerinin bir kısmını oluşturmaktadır. İl özel idareleri genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı %0,5 payının %10'unu ilde bulunan köy sayısına, %15'ni de kırsal alan nüfusuna göre İller Bankası aracılığıyla dağıtılmaktadır.

BÖLÜM 3

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORM ÇABALARI

Yeniden yapılandırma çalışmaları yönetimde ortaya çıkan aksaklıkları ve hataları en aza indirmekte, kurumların iyileşmesine ya da modern bir biçime dönüşmesini sağlamaktadır. Yönetimde reform, gerçekleştirilmek istenen amaçlar doğrultusunda mantıklı bir yöntem kullanılarak, eski yönetim yapılarından kaynaklanan problemlere, çağdaş ve modern düşüncelere paralel bir şekilde yeni bir yönetim anlayışı getirmektedir. Dolayısıyla, mevcut düzenin günün koşullarına göre düzenlenmesini ve yönetim birimlerinin en az emek, para ve zaman harcayarak işlevlerini sürdürmesini sağlamaktadır. Daha rasyonel bir yönetim için personel, metot, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili iyileştirme ve geliştirme yöntemlerine yönetimde reform denilmektedir (Kalağan, 2010: 66).

Sanayi, ticaret, ekonomi, teknoloji ve ulaşımın gelişmesiyle birlikte ortaya küreselleşme olgusu çıkmıştır. Bütünleşen dünya içinde yerel kültürlerin korunması ve uluslararası aktörler ile yerel aktörler arasında herhangi bir aracıya gerek kalmaması, yerel yönetimleri önemli bir kurum haline getirmiştir. Merkeziyetçi ve kaynak israfına yol açan devlet yerine, Avrupa Birliği'nin kabul ettiği hizmette etkinlik ve verimliliğin arttırılması adına yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmeye başlanmıştır. Böylece daha şeffaf, hesap verilebilir, kaynakların daha rasyonel dağıtıldığı bir yerel yönetim sistemine geçilmiştir (Demirkaya, 2016: 5).

Değişen dünyada yönetim birimlerinin daha işlevsel bir hale getirilmesi ve bu değişimlere ayak uydurulması gerekmektedir. Aksi takdirde yönetim birimlerinin işlevlerinin yetersiz kalması halinde bazı iç ve dış dinamikler reform çabalarını tetikleyecek, kamu idarecilerini reform çalışmalarına her halükarda zorlayacaktır. Türkiye'de benzer sebeplerle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması zorunlu bir ihtiyaç haline gelmiştir. Uzun zamandan beri pek çok değişimin gerçekleştiği dünyaya ayak uydurmak için reform çabaları en önemli unsurlardan biri olmuştur. Buna bağlı olarak, 1960'lı yıllardan sonra reform çalışmaları daha kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Emini, 2009: 32; Urhan, 2008: 85-86).

Bu bölümde ilk olarak 2000 öncesi yerel yönetim reformlarıyla ilgili yapılan çalışmalardan kısaca bahsedilmektedir. Tanzimat döneminden Cumhuriyet dönemine kadar gerçekleştirilen reformlar, ikinci bölümde Türk Yerel Yönetim Tarihi adlı başlıkta anlatıldığı için 1960 yılına kadar gerçekleştirilmiş olan idari reformlara kısa bir şekilde değinilmektedir. Gerçek anlamda 1960 yılında hız kazanan ve 2000 yılından sonrada devam eden yeniden yapılandırma ile ilgili çalışmalar analiz edilerek, gelinen durum hakkında bir değerlendirme yapılmaktadır.

3.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Türk idari yapısında yeniden düzenlemelerin başlaması Tanzimat Dönemine kadar dayanmaktadır. Bu dönemde; liman şehirlerinde ticari faaliyetlerde bulunan yabancı tüccarların istekleri, Tanzimat dönemi bürokratlarının batı şehirlerine olan hayranlıkları, Kırım Savaşı sırasında İstanbul'un yabancılarla dolması, vergilerin toplanmasında sorunların yaşanması gibi nedenlerden dolayı yerel yönetim reformlarına başvurulmuştur. Öte yandan Avrupa'nın Osmanlı'nın ilerisinde olması, bu dönemde birçok yönde ıslahat yapılmasını da beraberinde getirmiştir. Şehirleşme ile ilgili ıslahat ise modernleşmeyi savunan bürokrasi tarafından fiziki ve hizmet yönünden ele alındığı görülmektedir (Aslantürk, 2018: 142).

Tanzimat döneminde şehirlerde yaşanan fiziki, toplumsal, ekonomik, siyasi ve idari dönüşüm, 19. yüzyılda yeniden yapılandırma sürecini etkileyen en önemli faktörlerdendir. Batıda loncaların siyasi ve ekonomik denetimleri, Osmanlıya göre daha fazla sınırlandırıldığı için kapitalizme geçiş kolay olmuş ve sanayi devrimine giden süreç engellenememiştir. Osmanlı'da, dünyayı etkisi altına alan sanayi devriminden etkilenmiş ve sisteme ayak uydurmakta zorlandığı için, ülke Avrupa'nın pazarı haline gelmiştir. Özellikle liman şehrine yakın yerlerde bankalar, şirketler, mağazalar kurulmaya başlanmıştır. Büyüyen ve gelişen şehirler aydınlanma, temizlik, kaldırım ve kanalizasyon gibi beledi hizmetleri gerekli kılmıştır. Ayrıca gayr-i müslim vatandaşlar yönetime katılma ve eşit haklara sahip olma konusunda merkeze baskı yapmaya başlamıştır (Aslantürk, 2018: 143-144).

Öte yandan bu dönemde Osmanlı'da idari bir dönüşümün de yaşandığı ve bundan dolayı idari teşkilatın yapısından kaynaklanan sorunların ortaya çıktığı, reform ihtiyacının doğmasına sebebiyet verdiği görülmektedir. Daha önceleri yerel hizmetler merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle (kadılık kurumu, vakıflar vb.) gerçekleştiriliyorken; vergiler de kendine has toprak sistemi ile toplanmıştır. Fakat bu geleneksel sistemler Osmanlı'nın toprak kaybı ile birlikte yavaş yavaş geçerliğini yitirerek, yolsuzlukların artmasına neden olmuştur. Merkezi yönetim bu durumu engelleyebilmek amacıyla, yerel halka hizmet sunacak, başka kurumların ortaya çıkmasını sağlamaya çalışmıştır (Doru, 2015: 67-68).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat reformlarıyla merkeziyetçi yönetim anlayışını, modern bir şekilde geliştirecek bir takım yollar bulunmaya çalışılmıştır. Bu sebeple yeni yerel kurumların oluşturulması, merkeziyetçilik anlayışına göre şekillenmiştir. Tanzimatçı bürokratların, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden olan demokratik ve katılımcı yönünden ziyade; ekonomik ve idari yönüne daha çok ağırlık verdikleri görülmektedir. Kısaca reformlarla eyalet idaresinin ıslahını, vergilerin düzgün bir şekilde toplanarak gelirlerin artmasını ve tutarlı, merkeze bağlı bir taşra teşkilatını sağlamak istemişlerdir (Şen, 2009: 56-57).

Tanzimat'tan Cumhuriyete uzanan dönemde yapılan reformlar özetle şunlardır; 1826 tarihinde Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra şehir yönetiminde ihtisap müesseseleri kurulmuştur. Daha sonra bu birimler ihtisap nazırına dönüştürülmüştür. İlerleyen dönemlerde ihtisap nazırlarının yerini modern anlamda ilk belediye örgütü olan şehremaneti almıştır. 1858 yılında Beyoğlu'nda batı tarzda Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Devleti eyalet sisteminden vilayet sistemine geçerek, il yönetimini kurmuştur. İl yönetimi genel ve özel olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u, il özel yönetiminin organlarının görev ve yetkileri ile gelir kaynakları tekrar yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılına kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Kurulan birimler, hiçbir zaman mali ve idari yönden özerk kurumlar haline gelememiştir. Meclisler danışma meclisi olmaktan öteye gidememiş olsalar da yerel yönetimlerin gelişmesine bir nebze de olsa katkı sağladıkları görülmektedir. Özellikle meclislerde karma bir yapı oluşturulmuş ve azınlıklarda dâhil olmak üzere yerel halkın önde

gelenleri, bu meclislerde kendilerini ifade etme hakkı elde edebilmiştir. Ayrıca 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İstanbul dışında belediye örgütünün kurulması zorunlu hale gelmiş, başlarına hükümet tarafından atanan belediye reisleri getirilmiştir (Çolak, 2009: 411-412).

Erken Cumhuriyet dönemine geçildikten sonra ise genel olarak reformlar, Osmanlı'dan miras kalan yönetim yapısının iyileştirilmesine yönelik olmuştur. Bu dönemde yönetimde, yasal bir çerçeve oluşturularak, eski sistemden kaynaklanan ikili yapılanmanın getirdiği sorunların aşılması hedeflenmiştir. Yeni kurulan devlette, yönetim sorunları tıpkı Osmanlı'da olduğu gibi merkeziyetçiliği savunan bir bürokrasi tarafından gerçekleştirilmiştir (Emini, 2009: 33).

Cumhuriyetin ilk yıllarında 417 sayılı kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ankara'nın başkent olmasından kaynaklanan önemden dolayı, daha yaşanılabilir bir kente dönüştürülmesi için çalışmalar yapılması hedeflenmiştir. Ankara Şehremaneti'nin başına, İçişleri Bakanlığı tarafından atanan bir belediye başkanı getirilmiştir. İstanbul gibi Ankara Şehremaneti de idari ve mali özerkliği bulunmamaktadır. Ayrıca yine bu dönemde kurulan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü belediyeye bağlanması gerekirken, Dahiliye Vekaleti'ne bağlanmıştır. Oysa bir şehrin imar ile ilgili olan işi, belediyenin yetki alanına girmesi gerekirken, merkezi yönetimin yetki alanına giren bir kamusal iş gibi görülmüştür (Özden, 2016: 85-86; Dursun, 1996: 76).

Cumhuriyet Döneminde üniter yapıda bir ulus devleti inşa edildiği için yerel yönetimle ilgili olan reformlarda merkeziyetçilik anlayışı etrafında gerçekleşmiştir. Dönemin siyasi konjonktürüne göre yerel yönetim uygulamaları şekil almıştır. Örneğin, 1921 Anayasasında yerel yönetimler daha demokratik ve özerk iken; 1924 Anayasası'nda bu tutumdan vazgeçildiği, âdem-i merkeziyetçilik anlayışına son verildiği görülmektedir. Yapılan düzenlemelerle, katı ve vesayetçi bir yerel yönetim anlayışı sonucunda 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili sadece üç maddeye yer verildiği görülmektedir. Anayasada sınırlı bir şekilde var olan yerel yönetimlerin görev ve yetkileri açıkça düzenlenmemiş, yalnızca bu birimlerin ilke ve tüzel kişiliğine yer verilmiştir. İlaveten, bu dönemde önemli bir gelişme yaşanmış ve 1930 yılında

1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Kanuna göre nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri ile nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye kurulma şartı getirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmıştır. Belediye meclisi halk tarafından seçilirken, belediye başkanı 1963 yılına kadar belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmiştir. Buna ek olarak, il merkezlerinde Bakanlar Kurulunun uygun bulması şartı ile İçişleri Bakanı, diğer yerlerde ise Vali belediye başkanının atama yetkisine sahip olmuştur (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 35-36).

Öte yandan bu dönemde il özel idareleri ile köyler hakkında hem Osmanlıdan kalan geleneksel yapı varlığını sürdürmüş hem de merkeziyetçilik anlayışı devam etmiştir. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Kanunu uzun bir süre yürürlükte kalmıştır. İl özel idareleri geniş yetkilerle donatılmış olsa da zamanla işlevsiz hale getirilmiş, birçok yetkisi merkezde kurulan bakanlıklara devredilmiştir. Köyler ile ilgili bu dönemde Köy Kanunu çıkarılarak yeni düzenlemeler yapılmış olsa da mali kaynaklardan yoksun bırakılmıştır (Dursun, 1996: 16).

1940 ile 1960 arası dönemde çok partili hayata geçiş çalışmalarına başlanmış, partiler yerel yönetimler konusunda rekabet içine girmiştir. Yine bu dönemde, sıkı devletçilik politikalarından vazgeçilerek, tarımda makineleşme artmış ve ulaşımın sağlanması için kara yolu yapımına ağırlık verilmiştir. Politikalardaki bu değişiklikler, köyden kente göçü yoğun bir şekilde arttırarak tüm kentlerde gecekondulaşma, konut kıtlığı, arsa spekülasyonu ortaya çıkarmıştır. Hızlı kentleşme beraberinde belediyeleri birçok sorunla karşı karşıya getirmiş ve yeterli çözüm üretememelerine neden olmuştur. Bu değişimin sonucunda, yerel yönetim birimleri ile ilgili demokrasi ve mali yönden yeniden yapılandırmaya gidilme kararı alınmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunun seçime ilişkin hükümler 1950 yılında 5669 sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Ancak yapılan değişiklik teoride kalmış, uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Çünkü birçok belediye başkanı atama ile görev başına getirilmeye devam edilmiştir. 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı Kanun ile İstanbul Belediyesi'nin vilayetten ayrılması kabul edilmiş, belediye başkanlığı ve valiliğin tek bir kişide birleşmesi engellenmeye çalışılmıştır. Fakat Ankara ve İstanbul'da valilerin meclis tarafından

belediye başkanı olarak seçilmesi alışkanlığına devam edildiği görülmektedir (Al, 1996: 33-34).

Tanzimat dönemi ile başlayan ve Cumhuriyet dönemi ile devam eden yerel yönetim reformları sonucunda sağlıklı, işlevsel, demokratik, mali açıdan yeterli, hukuksal denetime sahip bir anlayış kazandırılamamıştır. Eski yapılanma ile yeni yapılanmalara arasında bir türlü uyum sağlanamamıştır. Şehirlerin yönetimi konusunda önemli bir yere sahip olan vakıf, lonca ve mahalle örgütleri gerçekleştirilen bu reformlara uyum sağlayamadıkları için kentin yönetilmesindeki etkileri kaybetmiştir. Öte yandan, 1950'lili yıllarda kentleşmenin artmasıyla 1961 Anayasası ile birtakım yeni düzenlemeler getirilmiş olsa da, Türkiye'nin endüstriyel üretiminin artması, hızlı kentleşmenin yaşanması yerel yönetimlerin yükünün artmasına neden olmuştur. Toplumun beklentileri artmaya başlamış ve gerçekleşen bu hızlı dönüşüm karşısında yerel yönetimler yetersiz kalmıştır (Gürdoğan, 1996: 125).

Bu dönemde iç politikalarla gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının yanı sıra, yabancı uzmanlarında görüşlerine başvurulduğu görülmektedir. İstanbul Üniversite hocalarından Profesör Neumark'ın hazırlamış olduğu raporda idareyi iyileştirmek için bir takım önlem ve ilkelere yer verilmiştir. Raporda ortaya konulan sorunlar; yönetimde şeffaflığın olmaması, aşırı merkeziyetçilik, liyakat unsurunun göz ardı edilmesi, denetim eksikliği olarak belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin üzerindeki baskının azaltılmasının gerekliliğinden bahsetmektedir. Bir diğer rapor olan Barker Raporunda ise temel konu Türkiye'nin ekonomisi olmasına rağmen, kamu yönetimi yapısı hakkında da incelemelerde bulunulmuştur. Raporda idarenin aşırı merkeziyetçi yapısından bahsedilmiştir. Çözüm olarak devletin aşırı merkeziyetçiliğinin önüne geçilmesini, merkez ve yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımının yeninden değerlendirilmesini, yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesini önermiştir. Yerel yönetimlerin güçsüz kalmaması gerektiğinde söz etmiştir. Son olarak Martin-Cush Raporunda da diğer iki raporda belirtilen aşırı merkeziyetçilik sorununa değinilmiştir (Kaya, 2016: 170-171).

Yerel yönetim birimlerinin gelişmesi hakkında Türk Belediyecilik Derneği'nin Uluslararası Yerel Yönetim Birliği'ne (IULA) 1963 yılında sunulan bir

raporda, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1963 tarihine kadar geçen sürede yerel yönetimlerin hiçbir şekilde değişikliğe uğramadığını ve yerel özerkliğin dar sınırlar çerçevesinde gerçekleştiği ifade edilmektedir (Demiral, 1993: 101).

3.2. 1960 ve 1980 Arası Dönemde Yerel Yönetimde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Bu dönemin yerel yönetim reformlarını, iki temel anlayış çerçevesinde gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Birincisi daha demokratik bir yerel yönetim anlayışı yaratılmaya çalışılmış, ikincisi Batıda ortaya çıkan sosyal devlet ve refah devlet anlayışı, yerel yönetim reformlarının şekillenmesinde rol oynamıştır. Öncelikle Anayasa da hem yerel yönetimler hakkında demokratik ve mali yönde düzenlemeler gerçekleştirilmiş hem de Anayasanın 2. maddesinde yapılan düzenlemeyle sosyal devlet anlayışı getirilmiştir.

Refah devlet ya da sosyal devlet anlayışı, Batı'da kapitalist ülkelerin gelişmesi sonucunda kaynakların bollaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Fakat Türkiye, az gelişmiş bir ülke iken bu anlayışı benimsemiştir. Yeterince gelişmemiş, sanayisi ileri düzeyde olmayan ve kıt kaynaklara sahip olan Türkiye, refah devlet anlayışına dayanarak gelişmek için, mantıklı bir yol izlemesi gerektiğine karar vermiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 183).

İlk olarak 1961 Anayasanın 41.maddesinde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, yatırımları toplum yararını gözetecek şekilde yapmak için kalkınma planlarının devlet tarafından yapılması hükmüne yer verilerek, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması Anayasaya dayandırılmıştır. Akabinde bu planların yapılması için, 1961 Anayasası diğer bir yenilik olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nı kurmuştur. Yapılan düzenlemelerle planlı kalkınma dönemine geçilmiş, yönetimde yeniden düzenlenme gereği ortaya çıkmıştır.

3.2.1. Kalkınma Planları

Toplumun temel politikalarını belirlemek için oluşturulan, idarenin reform gerekliliğini ortaya koyan ve 1963-1967 yılları arasındaki dönemi kapsayan Birinci

Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BBYKP), mahalli idarelerin birçok sorununa yer verildiği görülmektedir. Planda, dönemin en önemli sorunlarından biri olan hızlı nüfus artışı ve göçün, yerel yönetimlerin yükünü arttırdığından bahsedilmektedir. Yerel yönetimlerin bu sebeplerden dolayı baskı altında kalmasına rağmen, mali kaynaklarının arttırılmadığı ve gittikçe hizmetleri yerine getirmede yetersiz kaldığına değinilmektedir. Bu sorunların giderilmesi için yerel yönetimlerin idari ve mali durumlarının düzeltilmesini, kendi kendine yetecek bir kurumun ortaya çıkarılması önerilmektedir. Ayrıca ülkenin geri kalmış yerlerinin tespit edilmesinin gerekliliğinden bahsedilerek, her bölgenin asgari bir düzeye getirilmesi için genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere yeterli miktarda aktarmaların yapılmasını savunmuştur.

I.BBYKP'nın da, o dönemde 1004 belediye olduğu ve bu belediyelerden 554'ünün 3000 üzeri nüfusuna sahip olduğu belirtilmektedir. 1961 yılında içme suyu tesisleri olmayan ya da yetersiz olan şehir ve kasaba sayısı 546'dır. Bunların dışında kalan, sayısı 60 bin kadar olan köy ve mahallenin içme suyu tesislerine sahip olmadığına değinilmektedir. (DPT, 1963: 414).

Belediye kaynaklarının yetersiz ve teknik kapasiteleri zayıf olduğundan, 1960'lı yıllarda belediye hizmetlerinin nitelik ve nicelik bakımından yetersiz olduğunu belirtmektedir. Birçok belediyenin temizlik işlerinin ve yatırım harcamalarının bulunmadığını; çevre sağlının iyileştirilmesi için temizlik işlerinin tam teşekküllü olarak görülmesi gerektiği zorunluluğunu ifade etmektedir (DPT, 1963: 419).

I.BBYKP'nın da yerel yönetimlerin iyileştirilmesi ve daha verimli hale getirilebilmesi için mali kaynaklarının arttırılması gerekliliğini vurgulamakta ve şu önerileri sunmaktadır;

- Bina vergilerinin düzenlenmesi; nüfus artışı ve artan şehirleşme oranından dolayı bina değerlerinde reel anlamda bir enflasyon yaşandığı için bunların sahiplerinin yerel yönetimlerin masraflarına katılmaları gereklidir,
- Şehir içi arsaların vergilerinin düzenlenmesi; boş arsaların ilk tescil değerleri üzerinden vergilendirilmelidir. Arsaların rayiç değer

> üzerinden değerlendirilmesi sonucunda kişilerin spekülatif kazancının önüne geçilmesi ve kentin lüzumsuz yere dağılması engellenerek, belediye hizmetlerinin artmasının önüne geçilmelidir (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1963: 485).

Bunlara ilaveten planda yerel yönetimler; köy, il özel idaresi ve belediye olarak ayrı başlıklar şeklinde incelenmemektedir. Bölge Planlaması ve Kalkınma Planları adlı bölümde büyük şehir bölgelerinden bahsedilmektedir. Bölge politikasının bir yönünün, iktisadi ve fiziki sorunlara sahip olan, büyük şehir bölgeleri olduğu vurgulanmaktadır. Planda, sorunların giderilmesi için büyük şehir ve çevrelerinde iktisadi faaliyetlerin dengeli bir şekilde dağıtılmasını, yeni büyüme merkezlerinin yaratılmasını önermektedir (DPT, 1963: 474).

I.BBYKP, daha çok kentleşme ve kentleşmenin getirdiği sorunlara yönelik bir çalışmadır. Mahalli idarelerin kaynak sorunlarına çözümler aranmış; konut yetersizliğinin, artan gecekondulaşmanın, hizmet bakımında eksik olan şehir ve kasabaların yapılacak olan yatırımlarla daha işlevsel bir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

BBYKP'nın sonra 1968-1972 dönemlerini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP) yapılmıştır. Yerel yönetimlerin sorunları, diğerinde olduğu gibi bu planda da ayrı başlıklar seklinde incelenmemiştir. Mahalli idarelerin sorunları ele alınırken plan içinde çok önemli değişiklikler olmamıştır. Bu planda köylerin sorunlarını Köy ve Köylü Sorunu adlı başlıkta belirtilmiştir. Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunu adlı başlıkta ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek şehirleşmeye, bir önceki plandan daha fazla önem verildiği görülmektedir.

İBYKP'nın Türkiye'de meydana gelen hızlı kentleşme ve bunun beraberinde ortaya çıkan gecekondu problemlerinin, belediyelerin var olan sınırlı kaynaklarını iyice yetersiz hale getirdiğinden bahsedilmektedir. Mahalli ihtiyaçların artması, gelirlerden yoksun olan belediyelerin görevlerini yerine getiremez duruma düşürmüştür. 1580 sayılı Belediye Yasası değişen koşullara ayak uyduramadığından, belediyeler çok daha güç sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır (DPT, 1967: 610).

Planda, şehirlerin sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklüklere sahip olduğu fakat bu farklılıkların düşünülemediği belirtilmektedir. Milyon nüfusa sahip bir belediye birimi ile bin kişilik nüfusa sahip olan bir belediye biriminin aynı görevlerle yükümlü olması ve örgüt yapılarının aynı olması eleştirilmektedir (DPT, 1967: 268).

Köylerde ise alt yapı eksikliği, elektrik ile su yetersizliği, ulaşım ve göç gibi sorunlara, diğerinde olduğu gibi bu planda da yer verilmektedir. Köylerin kalkınması ve köylülerin daha iyi bir yaşam seviyesine ulaşması için kalkınma çabalarının gönüllü olarak ve demokratik yollarla gerçekleştirilmesi gerektiğinden söz edilmektedir. Köy için kısa ve uzun vadeli programlar yapılarak, bu planların köye en yakın idari birim tarafından uygulanacağına değinilmektedir (DPT, 1967: 235-236).

Planın yerel yönetimleri ilgilendiren en önemli özelliği ise 442 sayılı Köy Kanununda dahi bir bütün olarak tanımı yapılmayan, köyün tanımına yer vermesidir. Buna göre köyün tanımı şudur; "*Ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkisi olan, belirli bir yerelleşme sınırına sahip, en küçük idari üniteyi teşkil eden ve nüfusu iki bine kadar olan topluluklardır*."(DPT, 1967: 236). Tanımdan da anlaşılacağı üzere köylerin niteliklerinden bahsedilerek, kurulabilmeleri için belirli bir nüfus kriterine yer verilmektedir. Köylerin kendine ait bu özellikleri, ayrı bir tüzel kişisi olmasını gerekli kılmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) mahalli idare sorunlarına il (mahalli idare) planı yapılmasına değinmektedir. Bu planda da diğerinde olduğu gibi ilk olarak sorunlar tespit edilmiştir. Belediye, il özel idaresi ve köylerin kaynak yetersizliklerinden dolayı, yasalarda belirtilen hizmetleri gereği gibi yerine getirmediğinden bahsedilmektedir. Öte yandan, merkezi idare tarafından, kırsal yerlere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırının gereksiz bir şekilde genişlemesinden dolayı, maliyetlerin arttığını, yerel hizmetten kırsal nüfusun tam olarak yararlanamadığı ifade edilmektedir (DPT, 1972: 113).

Bu planda mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması kamu yönetimi sorunlarından biri olarak görülmüştür. Mahalli idarelerin mali kaynaklarının yetersiz olması ve hizmetlerin önceliklere göre

yapılmaması, bu kurumları merkeze bağımlı hale getirmiştir. Yetersiz mahalli idare birimlerinin doğması merkezden kaynak aktarımını arttırmış, gerçekleştirilen bu aktarmalarda her zaman iyi kullanılamamıştır. Ayrıca planda, mahalli idareler ile merkezi idare arasında görev ve yetkilerinin tam olarak belirlenmemesi de bir diğer sorun olarak görülmektedir (DPT, 1972: 117).

Öte yandan mahalli idarelerin plan yapılmadan karşılanmaya çalışılması hem mahalli idarenin hem de merkezden transfer edilen kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmamasıyla sonuçlanmıştır. Buna ek olarak yerel yönetimlerin, kendi ihtiyaçlarını karşılarken, bu ihtiyaçların neler olduğunu değerlendirecek ve tespit edecek bir personelden yoksun olduğu vurgulanmaktadır (DPT, 1972: 941).

Planda, mahalli idarelerin iyileştirilmesi ve işlevlerinin arttırılması için şunlar önerilmektedir; Anayasanın 112. maddesi gereğince mahalli idarelerin idarenin bütünlüğü ilkesinde çalışmalar sağlanmalı, mahalli idarelerin ve merkezi idarelerin görev ve yetkileri belirlenmeli, mahalli idareler çalışmalarını milli ve mahalli ihtiyaç ayrımına göre gerçekleştirmeli, mahalli idarelerin öz kaynakları görevleri ile doğru orantılı bir şekilde arttırılmalı, yerel hizmetlerin belli bir hedefe belli bir zaman içinde ulaşmayı sağlamak için bir plan yapılmalı, merkezi idare ve mahalli idare arasında görev bölüşümünü gerçekleştirecek mali denkleştirme sistemi kurulmalı, mahalli idarelerin hizmetlerinin standartları belirlenerek etkili bir denetim biçimi getirilmeli, teknik personelin yetiştirilmesine önem verilerek zaman zaman hizmet içi eğitime tabi tutulmalı, mahalli idarelerin görevleri ile ilgili çok sık yasa değişiklikleri yapılmamalıdır (DPT,1972: 946-947).

ÜBYKP'nında mahalli idareler hakkında belirttiği sorunlar ile diğer planlarda bahsedilen sorunlar hemen hemen benzer niteliktedir. Fakat planda, mahalli idarelerin sorumlulukları ile mali kaynaklarının planlaması ve bu plana uygun bir şekilde hareket edilmesine önem verildiği görülmektedir. Yapılan planlara uyulmaması halinde alınacak tedbirlere de yer verilmektedir. Bu yüzden getirdiği tek yenilik "İl Mahalli İdareler Planlama" birimleridir. DPT'nin bir mahalli örgütü olarak meydana getirilmek istenen bu birimler, yatırımların daha koordine edilmesini ve yönlendirilmesini sağlayacağı ifade edilmektedir. Ancak bu girişim uygulamada pek

etkinlik kazanamamış, mahalli idarelerin yatırımlarının planlaması denetim altına alınmaya çalışılarak merkeziyetçiliğin arttırılmak istendiği anlaşılmıştır (Ortaylı, 1978: 187).

Her üç plan incelendiğinde, mahalli idarelerin sorunlarına genel olarak değinilmektedir. Planların, eksik kalan birçok yönü olduğu görülmektedir. Ekonomik kalkınmayı amaçlayan bu planlar genel olarak mahalli idarelerin mali kaynak eksikliğine çok sık değindikleri ancak aşırı merkeziyetçiliği önleyen ve yerel yönetimin temel ilkelerinden olan katılımcılık ile şeffaflık ilkesine çok fazla değinmedikleri görülmektedir. Diğer yandan üç planın tespit ve önerilerine bakıldığında, yerel yönetimlerin mali kaynak bunalımının bir türlü çözüme kavuşturulamadığı görülmektedir.

3.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Devlet Planlama Teşkilatı dönemin mevcut idari yapısının, kalkınma için uygun olmadığını belirlemiş, idari reform konusunda Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden (TODAİE) bir rapor istemiştir. İstenen rapor 1961 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Bu raporla yapılmak istenen, hem idari reform çalışmalarının süreklilik kazanmasını sağlamak hem de idari reformun öncelikli ve en önemli bölümü olarak görülen merkezi idarenin iyileştirilmesini gerçekleştirmektir (Sevinç, 2014: 736-737).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), planlı döneme geçildikten sonra 13 Şubat 1962'de Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılmıştır. Bu projede, Türkiye'nin hızlı bir şekilde kalkınmasının sağlanması ve devlet teşkilatının modern bir anlayışa kavuşturulması hedeflenmiştir. Merkez ve merkezin taşra teşkilatı hakkında birçok eksiklik tespit edilerek, bu eksikliklere çözüm aranmıştır. Buna göre idareyi geliştirmenin sadece mevzuat değişikliği ile olmayacağını aynı zamanda personel ve kurumlarda zihniyet değişikliğinin de olması, idari reformların sabırla yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Mehtap, merkezi idarenin sorunlarını ele alırken bir yandan da mahalli idarelerinde etkinliğinin arttırılması konusunda öneriler vermektedir. Ülke kalkınmasının gerçekleşmesi için mahalli topluluklara önemli roller yüklemektedir.

Bunun için Mahalli Toplulukların Kalkınması Metodunu önermektedir. Bu metot mahalli toplulukların kendi sorunlarını belirlemelerini, kendi meselelerine kendince bir çözüm yolu bulacak hale gelmelerini, kalkınma için kendi kaynaklarını harekete geçirmelerini, devletin yapacağı yatırımların ve hizmetlerin gerçekleşmesine gönüllü olarak katılmalarını içermektedir. Metodun uygulanma çabasına girmek için mahalli idarelerin sorunlarının bir bütün olarak incelenmesi gerektiğini ancak bunun için hala gerekli teşkilat ayarlamalarının yapılmadığına değinmektedir (MEHTAP, 1961: 48-49):

Mahalli idarelerin kalkınması için sadece kaynak sağlamak ve teşkilatlanmak yeterli değildir. Aynı zamanda eğitim ile köklü zihniyet değişikliklerinin yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Eğitimin işler hale getirilmesi için mahalli idarelerin kuvvetlendirilmesi, mahalli toplulukların teşebbüs kabiliyetlerinin geliştirilmesi gereklidir. Ayrıca bu eğitim sadece mahalli idare topluluklarını değil, kalkınmanın daha rasyonel bir şekilde gerçekleşmesini sağlayacak idare ve teknik personelini de ilgilendirmektedir (MEHTAP, 1961: 48-49).

Mahalli topluluklarda kalkınma metodunun uygulanması için iki kademeli bir teşkilatlanma oluşturulmak istenmiştir. En üst kademe de çeşitli bakanlıkların plan ve programları düzenlenirken, topluluklara en yakın idari birimler olan ikinci kademe de bu plan ve programların uygulanması önerilmektedir. Öte yandan mahalli toplulukların kendi çabalarıyla kalkınmaları savunurken; bu kalkınmada vali ve kaymakamın önemli roller oynayacağına vurgu yapılmıştır. Fakat katı bir merkeziyetçiliğine neden olmamak ve yeni düzenlemelere imkân sağlamak için bu tasarıya kanun şekli verilmemesi önerilmektedir (MEHTAP, 1961: 49).

Raporda, yeni bir mahalli idare teşkilatının kurulmasından ziyade geleneksel mahalli idarelerin, kalkınma odaklı bir anlayış içinde ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Merkez ve köyler arasında köy kâtipliklerinin kurulmasının gerekliliğinden bahsedilmiş, toplumun kalkınması için mahalli idareler ve merkezi idare arasında bağlantı kurabilmenin önemine değinilmiştir.

Bunlara ek olarak MEHTAP'ta Türkiye'nin idari teşkilatının merkezden ve yerinden yönetim esasına göre, mahalli ihtiyaçları göz önünde bulundurarak

örgütlenmesini; mahalli idareler ve merkezi idareler arasında gerçekleşen münasebetin düzenlenmesini; mahalli idarelerin vesayet yoluyla denetlenmesini önermektedir. Yapılacak olan düzenlemelerin, T.C. Anayasasının demokratik ve modern teşkilat prensiplerine uygun bir teşkilat kanunun hazırlanılması gerekmektedir.

MEHTAP daha çok merkezi idare sorunlarını ele almıştır. Yerel yönetimlerin sorunlarına ayrı bir şekilde ve kapsamlı olarak değinmemiştir. Ancak kısmen de olsa bu kurumlarla ilgili önerilerde bulunmuştur. Bu projedeki önerilen araştırmaları gerçekleştirmek amacıyla 5 Haziran 1964'te İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon ilk olarak, "Genel İlkeler" adlı çalışmasının 6.maddesinde, yerel yönetimlere önemli ölçüde serbestlik getiren ve yerel yönetimlere Anayasada sayılan unsurların (il, belediye, köy) kanunla düzenlenmesi dışında, diğer hususları hakkında tüzük ve yönetmelik çıkarma izni verilmiştir. Ayrıca komisyon yerel yönetimlerle ilgili iki araştırma yapmıştır. Bunlardan biri Arif Payaslıoğlu tarafından hazırlanan "Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme"; diğer çalışma ise Prof. Dr. Fehmi Yavuz tarafından hazırlanan "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma"dır (Ortaylı, 1978: 235-236).

Fehmi Yavuz "Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme" adlı çalışmasını 1966 yılında tamamlamış ve bu çalışma TODAİE tarafından yayınlanmıştır. Çalışma da mahalli idareler ile ilgili şu önerilere yer verilmektedir:

1. Mahalli idareleri ilgilendiren kanun tasarıları bir görüş ve felsefe etrafından değerlendirmeleri gerekmektedir.
2. Yönetimlerin sınıflandırılmasında, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir.
3. Merkez, vesayet yetkisini kullanırken yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır.
4. Devletin denetiminde etkili olan bir denetim sistemi kullanılmalıdır. Denetim ve gözetim yetkileri bakanlıklarda toplanmalıdır.
5. Merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken, yerel yönetimlerde dikkate alınmalıdır.

6. Kamulaştırma ilkelerinin değiştirilmesi gereklidir.
7. Yerel yönetimlerin personel sorunlarına çözüm bulunmalı ve hizmet içi eğitimler arttırılmalıdır (Keleş, 2012: 487-486).

İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, yapılan bu çalışmalardan faydalanarak, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için hazırlanması gereken mevzuatın ilkelerini belirlemiştir. Komisyon tarafından saptanan ilkelere göre;

1. Yerel yönetimleri kapsayacak bir kanun hazırlanacaktır. Her bir yerel yönetim örgütünün kendine özgü bir kuruluş kanunu olacaktır.
2. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kalkınma amacına uygun olarak madde 5'te tanımlanmıştır. Buna göre adalet, asayiş ve dış güvenliğin sağlanması gibi devletin niteliğine dayanan ve sadece devlet tarafından gerçekleştirilen görevler dışında, bilhassa sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili olan yerlerde, hizmetlerin rasyonel bir şekilde yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında paylaşılmasını ve bu yolla mahalli olanakları harekete geçirerek toplumun kamu hizmetlerine katılmasını sağlamak ana felsefe olarak göz önünde bulundurulacaktır. Mahalli idareler, toplumun kalkınmasında önem arz etmektedir.
3. Merkezi ve mahalli idareler arasında hizmet bölüşümünün ilkeleri 6. madde de sayılmıştır. Görevlerin bölüşülmesindeki ölçüt mahalli idarelerin nüfus, gelişme düzeyi ve gelişme potansiyelidir.
4. Daha fazla görev almak isteyen ve bu görevleri başarılı bir şekilde sürdürebilen mahalli idarelerin yeteneklerinin arttırılması için imkân verilecek hükümlerin getirilmesi gereklidir.
5. Merkezi denetimin, mahalli hizmetler üzerindeki denetimi, öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmalıdır. Belediye Kanununda bulunan vesayet denetiminin kaldırılması önerilmiştir.
6. Özerkliğin genişletilmesinin, geri kalmış bölgeler aleyhine çalışan bir mekanizma haline gelmesinin engellenmesi için hizmet standartlarının merkez tarafından belirlenmesi ve bu standartlara

> ulaşmayı sağlayacak bir denetim sisteminin kurulması, mali ve teknik yardımın uygulanması istenmektedir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 236-237).

Bunlara ilaveten komisyon, çalışmadaki önerileri göz önünde bulundurarak belediyelerin büyük kentler, kentler ve kasaba olarak sınıflandırılmasını önermekte; büyük kentler için şehircilik ve bölge plancılığı ilkesini, kentler için imar plancılığı ilkesini, kasabalar için toplum kalkınması yaklaşımlarını önermektedir. Bunlara ilaveten Belediye Kanunu tasarısında belediyeler, büyüklüklerine göre sınıflandırılmış, nüfusu 100 bini aşan belediyelere de büyük şehir belediyesi denilmiştir (Keleş, 2012: 487-488).

Planlı dönemde il özel idareleri, belediyeler ve köyler hakkında yapılan bu çalışmaların sonucunda hazırlanan kanun tasarılarının kadük kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı kapsamlı bir şekilde yeniden düzenleme çalışmaları başlatmıştır. Başlatılan çalışmaya, "İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi Çalışmaları (İÇ DÜZEN)" denilmiştir.

3.2.3. İç Düzen Projesi

İçişleri Bakanlığı aracılığıyla yürütülen İç Düzen Projesi 1966 yılında başlatılmış, 1971 yılında sonuçlanmıştır. 2 Eylül 1967 tarihinde İç Düzen Projesi'nin amacı Bakanlar Kurulu kararında özetlenmiştir. Buna göre; İçişleri Hizmet ve Teşkilatını yeniden düzenlemek için İçişleri Bakanlığının teşkilatında bulunan bütün kuruluşların hem merkez hem de taşra kademleri ile bakanlığa bağlı ya da bakanlığın denetimi altındaki kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, bölüşümü, hizmetler arasında personel yapısı ve işleyişini araştırmaktır (Sakal, 2000: 129).

Bu araştırmayla, 5608 kişiye, 775 soruyu içeren 47 anket yapılmış, elde edilen sonuçlardan faydalanarak oluşturulan bilgiler 23 monografta ve daha sonra 8 kitapta bir araya getirilmiştir. Kitaplar belediye, köy ve il özel idareleri şeklinde ayrılmıştır. Bunların her biri yerel yönetimler hakkında büyük önem taşıyan sorun ve çözümler içermektedir. Belediyelerin görevlerini yerine getirmesinde karşılaşılan sorunların çoğu açığa kavuşturulmuştur. Ayrıca bu araştırmaya dayanarak İçişleri Bakanlığı 12

kanun tasarısı hazırlamıştır. Bunlar; İl Özel Yönetimleri, Belediye, Köy, Belediye Cezaları, Mahalli İdareler Enstitüsü, Mahalli İdareler Mali Denetleme Kurulu, Metropoliten Hizmet Birliği, Mahalli İdareler İktisadi Teşebbüsleri ve Mahalli İdareler Memurlarıdır. Fakat bunların hiçbiri meclisten geçirilip yasalaştırılmamıştır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 238: Keleş, 2012: 489).

3.2.4. Şehirleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyon Raporu

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları nedeniyle Özel İhtisas Komisyonları kurulmuştur. Bu komisyonun işlevleri şunlardır; iktisadi ve sosyal sektörlerde, ihtisas sahibi olan kişiler tarafından bilgi toplamak, araştırma yapmak, önlemler geliştirmek, önerilerde bulunmak, DPT'ye yapılacak olan kalkınma planları hakkında yardımcı olmak, plan hazırlıklarında daha geniş çevrelerin katkı da bulunmasını sağlamaktır.

Raporda ilk olarak yerel yönetimlerin, genel bir şekilde sorunlarının neler olduğuna değinilmiştir. Ülkede kentleşme sürecinin hızlanmasıyla toplumsal bir değişme de gerçekleşmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde değişikliklerin meydana gelmesi kaçınılmaz olmuştur. Fakat Türkiye'de yerel yönetimlerin mali olanaksızlıkları ve bu örgütlerle ilgili yapılan yasa değişiklikleri değişim karşısında yetersiz kalmıştır. Ayrıca siyasi iktidarlar yerel yönetim örgütlerinin olanaklarını ve etkilerini kendileri için kullanarak, yetkileri merkezde toplamış, sorumlulukları da yerel yönetime bırakmışlardır. Böylece yerel yönetimlerin hem etki alanları daralmış hem de çalışamaz hale gelmiştir (DPT, 1977: 26).

Rapora göre bu dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reform çalışmalarının başarısızlık nedenleri şu şekilde sırlanmıştır:

- Yerel yönetim birimleri arasında ve bu birimlerin görev ve yetkilerinde meydana gelen farklılaşmalara değinilmemiştir. Oysa yerel yönetimlerin aralarında farklılıklar bulunmaktadır,
- Çalışmalarda mevcut yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkisi ele alınmış,

- Yerel yönetimler zamanla görevlerini merkezi yönetime kaptırmış, ülkedeki merkezileşmenin nedenlerine tam anlamıyla değinilmemiş,
- Sorunların nedenleri tespit edilemediğinden dolayı, önerilen yerel yönetim modelleri de çok fazla olanak bulamamış,
- Yerel yönetimlerin güçlü bir yapıya kavuşturulması için gelirlerinin arttırılması gerektiğinden bahsedilmiş ancak uygulamada gelirler arttırılmamıştır (DPT, 1977: 167-169).

Şehirleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyon Raporunda yerel yönetimlerin daha nitelikli ve işlevsel bir hale getirilmesi için şu önerilerde bulunulmuştur:

- Yerel yönetim birimlerinin karar alma sürecinde halkın katılımının sağlanması gerekmektedir,
- Yerel yönetim örgütlerinin denetleme aracı olmasından ziyade üretici de olmalıdır,
- Yerel yönetim birimlerin kentin fiziksel düzenlemesinde doğrudan sorumlu olmaları gereklidir,
- Konut, çevre, altyapı sorunlarına yerel yönetimler tarafından çözüm bulunmalıdır,
- Kentlilerin hem bireysel hem de toplu yaşamalarından kaynaklanan gereksinimlerine ve bunların zaman içinde oluşacak değişikliklerine yerel yönetimler cevap verebilmelidir,
- Kent içi ulaşımın sağlanması yerel yönetimlere bırakılmalıdır,
- Yerel yönetim birimleri, yapması gereken yeni görevleri mevcut mali olanaklarıyla yerine getirmemektedir. Bu yüzden yeni kaynak araştırmaları yapılmalı; kurum, gelir ve emlak gibi vergilerin bir kısmı yerel yönetimlere devredilmelidir,
- Yerel yönetimlerin mahalle ölçeğinden başlayarak, tüm kent yönetimiyle bütünleşmesi sağlanmalıdır,
- Belediye birlikleri kurulmalıdır,

- Yerel yönetimlerin kurulmasını belirleyen nüfus kriteri (2000 nüfus) yerine, bilimsel araştırmalar sonucunda ortaya çıkan nitelik ve niceliksel kriterler belirlemelidir.

3.2.5. Yerel Yönetimler Bakanlığı

Türkiye'de 1970'li yıllarda hızlı kentleşme ve nüfus artışı kentsel alanda birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Sorunların çözümü için büyükşehir modelinin planlaması yapılmıştır. Diğer yandan kentleşmenin bir plana dayanmadan çarpık bir şekilde gelişmesi; yerel halkın kentten beklediği isteklerin ve hizmetlerin çeşitlenmesi; halkın beklenti düzeyinin artması yerel yönetimlerin yükümlülüklerini arttırmıştır. Bu süreçte kaynakların rasyonel olarak kullanılması ve kent planlamalarının daha düzenli bir şekilde yapılması için bir yerel yönetim bakanlığına ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştır (Alıcı ve Özaslan, 2015: 355).

Yerel Yönetim Bakanlığının ortaya çıkma sebeplerinden bir diğeri de yönetsel etkenlerdir. İçişleri Bakanlığı daha çok güvenliğe yönelik düzenlemeler yaptığı için yerel yönetimlerin sorunları konusunda eksik kalmıştır. Gerekli ödeneklerin, kadroların alınabilmesi, yeniden yapılandırma çalışmalarının tek elden yürütülebilmesi için yerel yönetimlerden sorumlu bir özeksel örgütün kurulması istenmiştir (Keleş, 2012: 491).

Bülent Ecevit'in başbakanlık yaptığı dönemde 42. hükümet politikaları çerçevesinde 4951 sayılı Yasa'ya dayandırılarak 1978 yılında, hızlı bir değişimin içine giren toplumun yerel yönetimlere duyulan gereksinimleri de artmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerim mali ve idari tıkanıklıklarını gidermek, bu yönetimlere etkinlik ve işlevsellik kazandırmak için yerel yönetim bakanlığı kurulmuştur (Urhan, 2008: 88).

Yerel Yönetim Bakanlığı, kuruluş amacına uygun bir şekilde merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmalar yapmıştır. Mali kaynaklar bakımından yetersiz olan belediyelerin gelirlerinin arttırılması için çaba göstermiştir. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunun maddelerinin değiştirilmesini sağlamaya çalışmış ancak bu fikir hükümetçe benimsenmemiştir. Öte yandan bakanlık, yerel yönetimlerin hizmetleri için birlik

kurarak ekonomik girişimlerde bulunmaları desteklenmiştir. Bakanlık bu amaçlar için çok sayıda ödenek toplamış ve bu ödenekleri Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birliklerine, Ortak Trafik Fonundan belediyelere, Köy Birliklerine Yardım Fonundan Belediyelere, İl Özel Yönetim Yardım Fonundan illere yardımda bulunduğu görülmektedir (Keleş, 2012: 492-493).

Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimleri ilgilendiren tüm kurumları bünyesinde toplamaya çalışması ve kaynak israfının önlenmesi açısından yararlı bir kurum olmuştur. Yerel halka en yakın birimler olan ve ülke kalkınmasında önemli bir paya sahip olan yerel yönetimlerin, merkezi hükümet karşısında daha fazla özerklik elde etmesi için çaba göstermiş ve belediye birliklerinin kurulmasında öncü olmuştur.

Yerel Yönetim Bakanlığı kurulması üzerinden çok kısa bir süre geçtikten sonra 12 Kasım 1979 tarihinde kapatılmıştır. Kapatılma nedenleri şu şekilde açıklanmaktadır:

1. Bakanlık tam anlamıyla bir kuruluş ve teşkilat kanuna kavuşturulamamıştır.
2. Değişikliklerden istediği payı alamayan ve beklentileri karşılanmayan kurum ve kişiler kapatılmasında rol oynamıştır.
3. Diğer bakanlıklarla işbirliği çok fazla gerçekleştirilememiştir.
4. Bazı belediye başkanları, bakanlıkla kurumsal değil; kişisel ilişkiler kurmuştur.
5. Yerel Yönetimler Bakanlığı, yerel yönetimlerin mali olanaklarının arttırılması, güçlendirilmesi konusunda çaba gösterse de hükümet tarafından desteklenmemiş ve bu girişimler sonuçsuz kalmıştır.
6. Yerel yönetimlerin sorunlarının çözümünde bakanlık çalışanları, ilk heyecan ve dinamiklerini kaybetmiş; yılgınlık ve bıkkınlık performanslarının düşmesine neden olmuştur.
7. Bakanlık kurulduğunda, farklı kurum ve kuruluşlardan ayrılarak bakanlığın bünyesine katılan örgütler, birbirine uyum sağlayıp çalışmalar yapmak için yeterli zaman bulamamışlardır (Yıldız, 2019:734- 735).

1960 ve 1980 arası dönemin değerlendirilmesi yapılacak olursa, bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmaları gerçek anlamda pek te yansıtılamamıştır. Belediyeler göreceli olarak mali güç kaybetmiş ve uygulanan politikalarda belirli bir dünya görüşü tam anlamıyla yansıtılamamıştır. Demokratik bir Anayasa yapılmasına rağmen yerel yönetimler, katı bir merkezi vesayet denetimi altında kalmaya devam etmiştir. Ayrıca 1960'lardan sonra yeni siyasal düşüncelerin gelişmesi ve sol partilerin kurulması açık bir biçimde yeni bir belediyecilik anlayışı oluşturulamamıştır (Ortaylı, 1978: 239).

Diğer yandan yerel yönetim reformları hükümet programlarında, planlarda ve bu dönemde yapılan raporlarda yer almasına rağmen bir türlü istenilen düzeye getirilememiştir. Merkezde bulunan ve siyasi gücü kendisinde bulundurmak isteyen kişiler, yerel yönetim organlarıyla bu gücü paylaşmaktan kaçınmışlardır. Siyasi çıkarlar, toplumun gelişmesinin ve ülkenin kalkınmasının önüne geçtiği görülmektedir. Yine bu dönemde yerel yönetimlerin mali olanaklarının arttırılması ile ilgili önerilerde bulunulsa da pek etkili olmadığı görülmektedir. Örneğin üç kalkınma planında da yerel yönetimlerin akçal sorunlarına çözüm bulunamamıştır.

3.3. 1980 ve 2000 Arası Dönemde Yerel Yönetimde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

1980 tarihinde gerçekleşen darbe yoluyla, 1960 darbesinde olduğu gibi seçilmiş belediye başkanları görevden alınmış, belediye meclisleri de feshedilmiştir. Seçilen belediye başkanları yerine atamayla gelen belediye başkanları ve encümenler tarafından yerel hizmetler yerine getirilmeye başlanmıştır (Al, 1996: 38). Darbe döneminde yerel yönetimlerin antidemokratik uygulamalara maruz kaldığı görülmektedir. Ancak ilerleyen dönemlerde askeri rejim döneminin bitmesiyle, sivil yönetime geçilerek, tüm dünyayı etkisi altına alan yeni kamu yönetimi anlayışı ülkemizde yerel yönetimlerin şekillenmesinde önemli bir rol oynadığı görülmektedir.

Dünya genelinde 1980'li yıllarda yeni bir belediyecilik anlayışı meydana gelmiştir. Kamu yönetiminde meydana gelen değişim ve dönüşümler hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri etkilemiştir. Yerel yönetimler ilk olarak liberalizmden, daha sonra 1960'lı yıllarda ortaya çıkan refah devlet ya da sosyal devlet

anlayışından etkilenmiştir. Bu dönemde ise yerel yönetimlerin, yeni kamu yönetimi anlayışının etkisi altında kaldığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı yerel yönetimleri pek çok açıdan etkilemiştir. Yerinden yönetimin tanımı ve kapsamı genişlemiş ve yerel hizmetlerin tanımlanmasında değişiklikler meydana gelmiştir (Akçakaya, 2017: 106).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, ilk olarak tasarrufa dayanan bir kaynak yönetimini hedeflenmiştir. Çünkü devletin kamu örgütlerine geniş ölçüde müdahale etmesi, kaynak israfına neden olmuştur. Katı merkeziyetçilik yerine, yönetim birimlerine daha fazla yetkilerin aktarılması profesyonel ve sorumluluk bilinci gelişmiş yapıların ortaya çıkmasını sağlayacağı düşünülmüştür. Öte yandan, yönetim birimlerinin başarılarını ölçmek için bazı araçların ve belli standartların geliştirilmesi, yönetim birimleri arasındaki rekabetin ortaya çıkarılması, kaynak kullanımında daha çok bilinçli, ekonomik ve disiplinli olunması, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi için özel kesimdeki yönetim araçlarının kullanılması bu yönetim anlayışının, yerel yönetimleri etkileyen ilkelerindendir (Mengi, 1997: 508).

Türk kamu yönetimi yapısı 1980'li yılların başlarında, kendisinden beklenen görevleri hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirmekten uzak kaldığı; toplumsal ve ekonomik gelişmeler ekseninde kendini yenileyebilme kapasitesinden ve esnekliğinden yoksun bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla daha kaliteli, daha verimli ve daha hızlı bir şekilde hizmetlerin sunulabilmesi için reform çalışmalarına ihtiyaç duyulmuş, Türk kamu yönetiminde ortaya çıkan yeniden yapılandırma talepleri yeni kamu yönetim anlayış ve prensipleri çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Darbe öncesinde Turgut Özal'ın, ABD Başkanı Reagen ve İngiltere Başkanı Thatcher'in yaptığı kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarından etkilendiği 24 Ocak Kararları, gerçekleştirilecek olan yapısal reform politikalarının ana kaynağını oluşturmuştur (Akçakaya, 2017: 115).

Turgut Özal, 1983 yılında başbakan olduktan sonra yerel yönetimlere yönelik birçok reformlar gerçekleştirmiştir. Bunlardan en önemlisi 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunudur. Yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesi, yeni bir yönetim birimi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 1984

yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sorunlarına çözüm bulunmaya çalışılmış ve aşırı kentleşmenin önlenmesi amacıyla İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Halkın yerel yönetim birimlerinde daha fazla söz sahibi olması için yeni alanlar açılarak büyükşehir belediyesi içinde, büyükşehir ve ilçe belediyesi şeklinde iki katmanlı bir sistem oluşturulmuştur. Öte yandan bu yasayla büyükşehir belediye başkanına hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinde alınan kararları veto etme yetkisi tanınmış; buna karşılık meclislere de üye tam sayılarının üçte ikisi ile direnme hakkı tanınmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 410-411).

Merkezi hükümetin elinde bulundurduğu imar planlama yetkisi, yönetimde daha fazla etkinliğin sağlanması anlayışına dayanılarak belediyelere devredilmiştir. Buna bağlı olarak çıkarılan, 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planlamasının yapılmasında ve uygulanmasında belediyelerin ve valiliklerin yetkileri arttırılmıştır. Ancak belediye sınırları ile mücavir alan dışında kalan yerlere ilişkin imar planı yapma yetkisi valiliklere bırakılmıştır. Dolayısıyla bu dönemde yerel yönetimlere yönelik reformlar yapılmış olsa bile, merkeziyetçi düşünceden vazgeçilmediği açıktır (Dur ve Parlak, 2020: 294-295).

Bu dönemde genel olarak yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi, adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmesi ve yerel halkın yönetim kademelerinde etkin olması gerektiği savunulmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde yol, su, eğitim ve sağlık gibi işlerin merkezi hükümet tarafından değil de yerel yönetimler tarafından yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla katı bir merkeziyetçilik yerine kaynakların daha rasyonel kullanılması için yerel yönetimlere önem verilmek istenmiştir. Hatta bu yönde önemli bir adım atılmıştır. Türkiye, yerel yönetimlerin daha aktif ve etkili olabilmesi için bazı maddelerine çekince koymak şartıyla, hizmette halka yakınlık ilkesine göre hazırlanmış Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 1991'de 3723 sayılı yasa ile kabul etmiştir. Ancak yerelleşme ile ilgili düşünceler çok fazla gerçekleştirilememiştir. Uygulanmak istenen politikalarla, gerçekleştirilenler arasında tutarsızlık bulunmaktadır. Muhalif olanlara karşı merkeziyetçi bir otorite kullanılmış, hizmet görmeleri konusunda devletin olanaklarından faydalanılamamıştır (Uluç, 2014: 118).

1980'li yıllarda neo-liberal politikalar tüm dünyadaki ülkelerin kamu yönetimi yapılarını etkilemiştir. Ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde, bu politikaların yıkıcı etkileri kendini göstermeye başlamıştır. Ortaya çıkan mali krizler neo-liberal politikaların bir anlamda başarısız olduklarının göstergesi olmuştur. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilen desteklerin ve sürdürülen bu politikaların meydana getirdiği mali krizler, toplumsal soruları da beraberinde getirmiştir. Neo-liberalizm ise ortaya çıkan olumsuz sonuçları yeni kamu yönetimi anlayışına dayalı reform politikalarının istenilen şekilde uygulanmamasına bağlamış, kriz sonrasında yeni bir programın meydana geleceğini vurgulamıştır. Neo-liberalizm, başlangıçtaki ilkeleri yeniden gözden geçirmiş ve vurguyu devlet üzerine yaparak, ideolojisini bunun üzerine inşa etmeye çalışmıştır. Dolayısıyla 1980'li yılların minimal devlet anlayışı yerini, "Yönetişim" modeline bırakmıştır (Akçayaka, 2017: 111).

Yönetişim modeli temsil krizinin yaşandığı bir dönemde, temsil demokrasinin girdiği bunalımdan çıkmak için katılımcı demokrasi anlayışına yönelik yeni bir yöntem geliştirmiştir. Temsili demokrasinin kent sorunlarının çözümünde yetersiz kalması demokratik katılımın sağlanmasına yönelik farklı alanların oluşturulması gerekliliğini doğurmuştur. Birleşmiş Milletler (BM), katılıma asıl özendirilmesi gerekenlerin resmi kurum ve merkezi birimlerin olmadığını; yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin olduğunu vurgulamıştır (Yücetürk, 2000: 225-226).

Yönetişim, toplum-devlet ilişkisinde karşılıklı etkileşime dayanan bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Kamu yönetiminde verimli bir şekilde hizmetin sağlanması ve yaptığı işlerden sorumlu olabilecek bir fikri çerçeveyi yönetişim kavramı sunmaktadır. Yönetişim, kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin arasında işbirliği ve ortaklığı esas alan birlikte yönetim anlayışına dayalı bir yönetim şeklidir. Etkin, şeffaf ve hesap verilebilir bir kamu yönetimi mekanizması, demokrasi, çok partili sistem, hukukun üstünlüğü, katılım, sivil toplum, insan hakları, basın özgürlüğü, vatandaş odaklı hizmet sunumu gibi yönetişim birden fazla ilkeyi içinde barındırmaktadır. Yerel yönetişim ise, yönetişim sürecinin yerel yönetimlerle etkileşim içinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Buna göre yerel nitelikteki

politikaların oluşum sürecinde ve yerel kamusal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerden ziyade özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin etkinlik kazanması öngörülmektedir. Birlikte aktif bir şekilde sağlanacak olan hizmetler neticesinde bireylerin ve kurumların kente bağlılıkları artmakta olup, kentte daha etkili bir sürdürülebilir yaşam gerçekleştirilebilmektedir (Eryılmaz, 2012: 60; Bıçkı ve Sobacı, 2011: 220-222).

Klasik yönetim anlayışı, gelişen bilgi teknolojisi ve sanayi ötesi yapılanmaların ortaya çıkması sonucunda siyasal erk ve yurttaş ilişkisini açıklamakta yetersiz kalmıştır. Halk ve devlet arasındaki bağlar gevşeyerek bir takım iletişim problemleri meydana gelmiştir. Dolayısıyla 1990'lı yılların sonlarına doğru demokrasi ve katılım anlayışında dönüşümlerin meydana gelmesi kaçınılmaz olmuştur. Yönetişim kavramı bu dönemde, kamu yönetimindeki sınırlılığı kaldırmak amacıyla geliştirilmiş, devlet ve devletin yönetimiyle ilgili ulusal ve uluslararası aktörleri de göz önünde bulundurarak, yeni bir kavramsal çerçeve yaratılmaya çalışılmıştır. Yönetişim beraberinde yatay ve demokratik örgütlenmeye dayalı, halkın seçimler dışında da yönetime katılmasına olanak sağlayan bir kavram olarak gelişmiştir. Yukarı da bahsedilen hesap verilebilirlik, katılımcılık, âdem-i merkeziyetçilik gibi birçok kavramı içinde barındıran yönetişim, Türk yerel yönetim yapısını da etkilemiştir (Kocaoğlu ve Fural, 2018: 153-154).

Türk yerel yönetim yapısı, yönetişim faktöründen etkilendiği için bu dönemde yerel anlamda yapılan reformları da etkilemiştir. 1990'lardan itibaren siyasi partiler ve yerel adaylar yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasından bahsederek programlarında sıklıkla demokratik yerel yönetimlerin olması gerektiğine yer vermiştir. Diğer yandan yönetişimin içinde barındırdığı ilkeler doğrultusunda, yerel yönetimlerin katılım açısından geliştirilmesi gündeme getirilmiştir. Yerel Gündem 21, Kent Meclisleri, Proje Demokrasisi gibi uygulamalar yerel bazda yönetişim faktörünün gerçekleştirilmesini sağlamaya çalışmıştır. Yerel yönetimler ve yerel halk arasında kent yönetimi hakkında daha etkili bir katılımın sağlanması ve hesap verilebilirliği amaçlayan yapılar kurulmuştur. Birçok belediye kent meclisi, halk meclisi, kent platformu gibi oluşumlarla katılımcılığı özendirmeye çalışmış ve şeffaf bir yönetimin meydana gelmesini amaçlamıştır (Uysal ve Atmaca, 2018: 420).

Bu dönemde (1980-2000), yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetişim modeli çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenleme yapıldığı görülmektedir. Fakat bu düzenlemeler yerel yönetim sorunları karşısında yetersiz kaldığı için bunlar haricinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmalar başlatıldığı görülmektedir. Ortaya çıkan yeni gelişmeler yeni anlayışlar hızlı bir toplumsal değişmeye neden olduğundan dolayı yerel yönetimlerin değişime ve dönüşüme uyum sağlayıp sağlamadığını belirlemek için sistemin yeniden incelenmesi gereği duyulmuştur.

3.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yapılan kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve geliştirilmesine yönelik bir çalışmadır. 1989 yılında başlatılan çalışmalar sonucunda 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi tamamlanmıştır. Projenin konularına göre 7 ayrı araştırma grubu oluşturulmuştur. Araştırma gruplarından bir tanesi de yerel yönetimlerin var olan sorunlarının çözümüne yöneliktir.

KAYA Raporunda yerel yönetimlerin evrensel bir tanımı yapılıp varlık nedenlerinden bahsedildikten sonra Türkiye'nin yerel yönetim yapısının özellikleri sıralanmıştır. Buna göre; yerel yönetimlerin ortaya çıkışı kendi toplumsal koşullarımız tarafından gerçekleştirilmemesine rağmen yüzyılı aşkın bir süredir var olduklarından bahsedilmektedir. Yerel yönetimler Anayasal bir kuruluş olmakla birlikte; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Bunlar haricinde büyükşehir belediye yönetimi ve özerkliğe sahip olmayan fakat yerel yönetimlerin yapısına benzeyen mahalle birimleri de mevcuttur. Mahalle birimleri yerel yönetim örgütü olarak kabul edilmemektedir.

Öte yandan raporda Türk yerel yönetim sisteminin sorunlarına ve çözüm önerilerine değinilmiştir. Türk yerel yönetim yapısının belli başlı sorunları şunlardır;

- Yerel yönetim örgütleri, halkın hizmet beklentisini etkili ve verimli bir şekilde karşılamamaktadır,

- Türkiye'de yerel yönetimler etkililik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir biçimde ele alınarak demokrasi boyutu göz ardı edilmektedir,
- Türkiye'nin yerel yönetim birimlerinin eksiklikleri sadece mevcut yerel yönetim birimleri çerçevesinde ele alınmaktadır. Oysa kamu hizmetlerinin yerel halka sunulması bakımından meydana gelen etkinlik ve verimlilik sorunu hem yerel yönetimleri hem de merkezin taşra kuruluşlarını ilgilendirmektedir. Bu konu bütüncül bir şekilde ele alınmamaktadır,
- Yerel yönetimlerin varlık nedenlerin biri olan demokrasi kavramı, Türk yerel yönetim sisteminde tam anlamıyla yerleşmemiştir. Türkiye'de yerel halk kendi kendine tercihlerini belirlemede ve yerel hizmetler üzerinde alınan kararlarda etkili bir şekilde rol oynamada yeterli değildir. Yerel yönetim birimleri sıkı bir vesayet denetimi altındadır. Bu şekilde uygulanan katı vesayet sonucunda kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini kısıtlamakta, yerel yönetim birimlerinin yönetsel özerkliğini engellemektedir,
- 1970'li yıllardan sonra yerel yönetim kurumlarının gündemlerinde şeffaflık ve katılım olguları ön plana çıkmıştır. Ancak Türkiye'de yerel halkın olan bitenlerden düzenli bir biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına olanak tanınmadığı görülmektedir,
- Yerel özelliklere sahip kamu hizmetinin yürütülmesi ve yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesindeki sınırlar, bu birimlerin gücünü gösteren en önemli göstergelerden biridir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerin görev alanları, yetkileri dardır. Yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi gereken birçok görev merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. 1983 yılından itibaren birçok düzenleme gerçekleştirilse de merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev bölüşümü tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir,

- 1983 yılından itibaren yerel yönetimlerin mali yapıları ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilse de akçal kaynakları bakımından yetersiz ve kendi öz kaynaklarını yaratma konusunda da eksik kalmıştır,
- 1980'lerden sonra ortaya çıkan büyükşehir belediye yapılanması temelde uygun bir birimdir. Fakat ilçe belediyeleri ile aralarında görev ve yetki bölüşümü, eşgüdüm gibi alanlarda önemli sorunlar bulunmaktadır,
- İl özel idaresi ve belediyelerde hizmetler belli bir program ve plan disiplini içerisinde gerçekleştirilmemiştir. İç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, performansa dayalı bütçe, mali analiz, hizmet içi eğitim gibi çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılmamıştır (KAYA, 1991: 85-87).

KAYA Raporunda yukarıdaki sorunlara yönelik çözümlerin sağlanması için, yerel demokrasiyi sağlamlaştıran, yerel halk tarafından denetlenen, etkili katılımın gerçekleştirildiği, saydam, şeffaf, öz kaynakları bakımından güçlü ve kendine yetebilen, kendi kararlarını kendisi alabilen ve kendi organları vasıtasıyla uygulayabilen, merkezi yönetimin katı vesayeti etkisinden kurtulmuş, planlı, disiplinli bir yönetim sistemine sahip bir model önerilmektedir (KAYA, 1991: 87). Raporun en önemli amaçları arasında güçlü, demokratik, mali kaynaklar açısından özerk, nitelikli, etkili ve verimli bir yerel yönetim sistemini gerçekleştirmek olmuştur.

Raporda etkili bir yerel yönetim sisteminin meydana gelmesi için, yerel yönetimlerin yerel halkın hizmetlerini karşılayacak olan birimler olarak benimsenmesinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen yerel hizmetlerin bir kısmı yerel yönetim birimlerine aktarılması, nüfusu 500'ün üzerinde olan köylerin belediye statüsüne geçirilmesi, yerel yönetim birimlerinin akçal kaynaklarının arttırılması ve yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere vergi toplama yetkisi verilmesi, merkezi yönetim yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlerken bunu en az düzeyde gerçekleştirmesini, yerel halka yerel yönetimlerin kesinleşen kararlarına karşı yargıda iptal davası açma hakkının tanınması, yerel yönetim meclislerinin zorunlu olduğu durumlarda gerek görürse kamuoyuna başvurması önerilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili genel bir öneride bulunulduktan sonra kırsal ve kentsel yörede yerel yönetimler şeklinde bir yapılanmadan bahsedilmektedir. Buna göre kırsal yörede üç basamaklı bir yerel yönetim sistemi önerilmektedir; temel hizmet birimi olarak ilçe yerel yönetimi, üst basamak olarak il yerel yönetimi, alt basamak olarak küçük belediye ve köylerdir. Kentsel yöre yerel yönetimleri ise belediye ve büyükşehir belediye modeli olarak ikiye ayrılmıştır. Vali ve kaymakama bu model içinde sadece yürütme görevi verilmiştir.

KAYA raporunda önerilen modelde il yerel yönetimlerine, merkezi yönetimin taşra teşkilatının yerel düzeyde yerine getirdikleri hizmetlerin çoğunun bu birime aktarılması istenmektedir. Yerel halkın hizmetlerinin merkez tarafından yerine getirilmesinin önlenmesi amaçlanmıştır. Daha esnek bir uygulamayla çoğu önemli hizmetin bu birimlere devredilmesi yerel yönetimlerin daha etkili olmasını sağlayacağı düşünülmektedir. İl yerel yönetimlerin yeni görevler üstlenmesinden bahsedilerek, il yerel yönetim birimleri ile ilçe yerel yönetim birimleri arasında görev ve yetki bakımından yasalar çerçevesinde daha esnek davranılması gerektiği vurgulanmaktadır. Öte yandan merkezi yönetim tarafından aktarılması gereken payların sadece nüfus ölçütünü baz alarak değil aynı zamanda ilin köy sayısı, bulunduğu alan, bölgenin gelişmişlik seviyesi, alt yapı eksiklikleri dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. İl yerel yönetimlerin ve diğer yerel yönetimlerin görevleri göz önünde bulundurularak Anayasaya uygun bir şekilde gelir ve görevi dengeleyecek bir mali yasa çıkarılması gerektiğine değinilmiştir.

İl yerel yönetiminin genel karar organı olan il genel meclisinin bu modelde varlığının korunduğu görülmektedir. Burada önemli bir yenilikten bahsedilmektedir. Genel meclis üyelerinin farklı yerel yönetim birimlerinde görev alması gerektiği ve meclis üye sayısının 100'ü geçmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Vali burada yürütme organı olarak bulunmakta olup; meclis tarafından alınan kararların onaylaması usulüne son verilmesi gerektiği istenmektedir. Dolayısıyla il yerel yönetimi seçilmişlerin aldığı kararlara göre hareket edebilecek ve merkezi yönetimin vesayet yetkisi yerel yönetimler üzerinde azalacaktır. Herhangi bir uyuşmazlık durumunda ise yargının hakemliğine başvurulması ilkesinin benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Keleş, 2012: 507).

KAYA raporunda temel hizmet birimi olarak bahsedilen ilçe yerel yönetim birimleri hizmet gereksinimine göre önem ve öncelik sırası tespit edilerek hizmetin planlanmasında ve uygulanmasında yetkili; halkın hem yönetime hem de hizmetlere katkı da bulunabilecek; etkili ve verimli bir yerel hizmetin sunulmasında kaynak bakamından yeterince donatılmış; ülkenin bütünlüğü bozmayacak şekilde görev ve yetki bakımından üst birimlerle demokratik bir ilişki içinde varlığını devam ettiren özel bütçeli ve özerk bir tüzel kişiliği olması gerekliliğinden bahsedilmektedir. ilçe yerel yönetimlerinin amacı ilçe alanı içindeki köy ve küçük belediyeler tarafından yerine getirilemeyen hizmetlerden sorumlu tutulmaktadır. Kendilerine ait bir meclisi bulunan bu birimlerin o ilçeden seçilen ve ilçeyi il genel meclisinde temsil eden, ilçe sınırları içindeki belediye başkanlarından ve belirli bir sayıda köy muhtarından oluşturulmasına, ilçe meclisinin ile yürütme kurulunun başkanı da kaymakamın olmasına değinilmektedir. Ayrıca bu birimlerin görevlerini sağlayabilmeleri için kendine ait nitelikli bir hizmet personeli ile gelir kaynaklarının bulunması önerilmektedir.

Raporda köy yerel yönetim birimlerinin kent ve köy arasındaki farkı ortadan kaldırmak için gelişmiş ülkelerde olduğu gibi belli bir nüfus kriteri üzerindeki köylerde belediye kurulması öngörülmektedir. Buna bağlı olarak öncelikle köylerin aşamalı bir şekilde belediye yönetimlerine dönüştürülmesi önerilmektedir. 10 yıllık bir süre içinde nüfusu 500 üzerinde olan birçok köylerde belediye kurulması, diğer yandan nüfusu 500'ün altında olan köylerinde kendi aralarında birleşerek belediye kurmaları veya komşu belediyelere katılmaları önerilmektedir.

Belediye, belediye şubesi ya da mahalle kurulması, bir beldeden ayrılma, başka bir beldeye katılma gibi konularda halk oylamasına başvurulması önerilmektedir. Diğer yandan büyükşehir belediyelerinin geliştirilmesinden bahsedilmekte, anakent belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde bir yapıdan ziyade anakent belediyesi ve semt belediyesi sistemi oluşturulmasından bahsedilmektedir. Belediyeler tarafından alınacak olan kararların herhangi bir kurumun onayına gerek kalmamasından, yerel hizmetlerin sağlanması için bağımsız düzenlemelerin yapılmasından söz edilmektedir. Ayrıca belediyelerin daha demokratik bir yapı kavuşturulması için belediye meclisi ve halk arasındaki ilişkilerin daha canlı tutulması

için meclis kararlarının ve tutanaklarının açık bir şekilde yayınlanması, isteyen vatandaşlara verilmesi, meclis kararları üzerindeki vesayet denetiminin sadece en büyük mülki idare amiri tarafından hukuka uygun bir şekilde yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır (Keleş, 2012: 510).

Yerel yönetim birimi olan belediyelerin akçal yapısı ile ilgili KAYA raporunda kayda değer önerilerde bulunulmaktadır. Belediyelere, genel bütçe gelirlerinden daha fazla pay ayrılmasından ziyade, bazı vergilerin belediyelere bırakılması ya da vergiler üzerine ekleme yapılması vurgulanmaktadır. Belediyelere ayrılan vergilerin oranları kesin olarak belirlenmemesinin; yasa tarafında alt ve üst sınır konularak, vergi oranlarının saptanmasının belediye meclislerine bırakılması gerekliliğinden bahsedilmektedir. Buna ek olarak belediye harçlarının tarifesini düzenleme yetkisi Bakanlar Kurulundan alınıp, belediye meclislerine verilmesinin uygun olacağına değinilmektedir.

KAYA raporunun, Türk yerel yönetim yapısının düzenlenmesinde, eksikliklerinin giderilmesinde, yeniden yapılandırılması konusunda detaylı ve etkili bir çalışma olduğu görülmektedir. Önerilen yerel yönetim modelinin demokratik, mali ve yönetsel açıdan özerk bir kurum haline getirilmek istenmektedir. Mevcut yerel yönetimlerin personel durumu, merkez ile olan vesayet ilişkisi, mali ve idari yapısındaki aksaklıklar, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ele alınmaktadır.

3.3.2. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği'nin Önerdiği Model

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) tarafından gerçekleştirilen bu çalışmada Türkiye'nin yerel yönetim sorunları iki başlık altında incelenmektedir. İlk başlıkta temel sorunun katı bir merkeziyetçi yapı olduğundan ve bu merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışının demokratik, güçlü ve mali açıdan bağımsız yerel yönetimlerin ortaya çıkmasını engellediğinden bahsedilmektedir (TÜSİAD, 1992: 26). İkinci başlıkta diğer sorunlara değinilmektedir. Bu sorunlar; çağdaş örgütlenme ve yönetim ilkeleri tekniklerinden yeterince yararlanılmadığı, özelleştirme uygulamalarının birkaç hizmet kolu haricinde yaygınlaşamadığı, kaliteli personel sorunu, mali kaynakların yetersizliği ve gelirlerin merkezi yönetim tarafından

sağlanması, hemşehrilik bilicinin tam olarak yerleşmemesi, idari vesayetin yerel yönetim birimleri üzerinde çok fazla olması, köyler ve küçük belediyelerin akçal kaynaklarının yetersiz olmasından dolayı hizmetleri verimli bir şekilde sağlayamaması şeklinde sırlanmaktadır.

TÜSİAD, yerel yönetimlerin gelişmesi için önerdiği modelin yapısal niteliğini kırsal yöreler ve kentsel yöreler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Kırsal yörelere de kendi içinde il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi, köy ve küçük belediyeler şeklinde üçe ayrılmaktadır. Bu modelde temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimleridir.

Önerilen modelde yerel niteliğe sahip olan hizmetlerin daha verimli ve etkili olması için yerel yönetimlere bırakılması gerektiğinden ve merkezin taşra kuruluşları tarafından yürütülen yerel hizmetlerin büyük bir kısmının yerel yönetimler tarafından sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bugünkü yapıda olduğu gibi yerel yönetimlerin organları meclis, başkan ve encümenden oluşması gerektiğinden ancak encümenin adının yürütme kurulu olarak değiştirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Yürütme kurulları hem meclis tarafından seçilenler hem de belli hizmet başkanlarından oluşturulmasına değinilmektedir (TÜSİAD, 1992: 51-52).

TÜSİAD raporunda yerel yönetimlerin güçlü bir yapıya kavuşturulması için önerilen diğer önemli görüşler şu şekilde sıralanmaktadır;

- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi yapılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin güçlü, etkili ve verimli hizmetler sunabilmeleri için öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki payının %50 oranında arttırılması gerekmektedir.
- Küçük belediyelerin yerine getiremediği hizmetler konusunda ilçe yerel yönetimleri devreye girmelidir.
- Yerel yönetimler, merkezin yasa ile belirleyeceği kurallara göre kendi personelini kendileri tayin etmeli ve bu personel 657 sayılı yasaya tabi olmamalıdır. Kısaca yerel yönetimler için özel bir personel sistemi ortaya çıkarılmalıdır.

- Personele hizmet içi eğitim yapılmalıdır.
- Yerel yönetim birimlerinde verimli bir koordinasyonun ve yönetimin gerçekleşmesi için insan gücü planlaması, norm kadro görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerinden faydalanılmalıdır.
- Yerel yönetimlerde katılımın arttırılması için yerel yönetim meclisleri, halk girişimi ve iş konseyleri şeklinde yapılar oluşturulmalıdır.
- Yerel yönetimler tarafından alınan kararlar, gerçekleştirilen uygulamalar hemşehrilerle paylaşılmalıdır. Yönetimde şeffaflık sağlanmalı ve yerel halkın bilgi edinme hakkına olanak tanınmalıdır.

Raporda kentsel yöreler adı altında değinilen büyükşehir belediyelerinin sorunlarına yönelik çözüm önerilerinden de bahsedilmektedir. İlk olarak metropollerin büyükşehir statüsü kazanmalarında bir belediyenin büyükşehir belediyesi olabilmesi için sınırları içinde bulunan ilçe belediye sayısı gibi bir yapay ölçüte göre değil; rasyonel ölçütlere göre metropol özelliklere sahip olup olmadığına göre belirlenmesinden bahsedilmektedir. Bu ölçütler ekonomik, toplumsal, mekânsal ve 500 bin nüfus kriterine göre oluşturulmalıdır. Öte yandan raporda, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediye sınırlarının da belli ölçütlere göre yeniden belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (TÜSİAD, 1992: 68).

Büyükşehir belediye modelinde esas hizmet biriminin alt basamak belediyeler olması gerektiği, anakent belediyesinin ise alt basamak belediyeleri aşan hizmetleri yerine getirmesinden söz edilmektedir. Buna bağlı olarak her iki birim arasında görev ve yetkinin daha rasyonel bir şekilde bölüştürülmesi gerekliliğine değinilmektedir. Büyükşehir belediyesi, metropol ölçeğindeki kent hizmetleri arasındaki bütünlüğü sağlama görevini büyükşehir belediye meclisi aracılığıyla yerine getirmesi vurgulanmaktadır. Ayrıca mevut gelir kaynaklarının artan nüfus ve kentleşme karşısında yetersiz kaldığını, bundan dolayı büyükşehir belediyesinin gelirlerinin arttırılması ve ilçe belediyeleri arasında bu gelirlerin dengeli bir şekilde dağıtılması önerilmektedir (TÜSİAD, 1992: 68-69).

TÜSİAD'ın yapmış olduğu bu çalışmada yerel yönetimlerin alacakları kararlarda ve yapacakları uygulamalarda karar organlarının etkili olması istenmektedir. Önerilen modelde iki temel unsur ön plana çıkmaktadır. Birincisi merkezin yerel yönetimler üzerindeki baskısı, ikincisi ise akçal kaynakların yetersizliğidir. Modelde mevcut durumdaki yerel yönetim sisteminin uyumsuz ve dağınık yapısı giderilmek istenmiş; yerel meclislere koordinasyon ve eşgüdüm sağlamada önemli görevler yüklenmiştir. Öte yandan, saydamlık uygulamaları, katılım, hemşehri bilincinin arttırılması, personel sisteminin yeniden düzenlenmesi gibi konulara değinilerek çağdaş bir yerel yönetim sisteminin gerçekleştirilmesine katkı da bulunulmuştur.

3.3.3. Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar (TÜSES) Vakfı'nın Önerdiği Model

Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar (TÜSES) Vakfı 1989 yılında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmada öncelikle yerel yönetimlerin tanım ve işlevlerinden bahsedilerek akabinde genel olarak Türkiye'deki yerel yönetimlerin sorunlarına değinilmiştir. Yapılan tespitler sonucunda dört kademeli bir yerel yönetim sistemi model olarak önerilmektedir.

Yeniden yapılanmada önerilen modelde ilk kademeyi muhtarlık birimi oluşturmaktadır. Çalışmada dönemin köy birimlerinin en büyük problemlerinden bazıları, hizmetleri yerine getirecek yeterli kapasitesinin olmaması ve kendi işlerini halledemeyen, antidemokratik yapılar olmasıdır. Öte yandan muhtarlıkların kaynaklıkları tüketilmiş, belediye ve kaymakamlıklar muhtarlığın yetkilerini yavaş yavaş ele geçirmiştir. Çalışmada, köy ve mahalle muhtarlıklarının iyileştirilmesi ve demokratik yapıya kavuşturularak hizmetlerin daha etkili sunulabilmesi için şunlar önerilmektedir;

- Kır ve kent ayrımı yapılmaksızın, her türlü kaynağa sahip, yetki ve sınırları belirlenmiş, kendine yetebilen; hem yerel yönetimde hem de merkezi yönetimde seçilecek yöneticilerde etkili olabilecek bir muhtarlık çevresinin oluşturulması gerekliliğinden bahsedilmektedir,

- Kentlerde 5000 nüfustan az muhtarlık olmamasından ve nüfusu 30 bini aşan muhtarlıkların bölünmesinin daha yararlı olacağı vurgulanmaktadır,
- Muhtarlıkların karar ve icra organları; katılım ilkesinin hayata geçirilmesinde aktif rol oynayacak muhtarlık derneği, her bin kişi için bir üyesi bulunan muhtarlık meclisi, halk tarafından doğrudan seçilen muhtardır. Ayrıca bu modelde muhtar, muhtarlık meclisinin, bağlı bulunduğu belde meclisinin ve il kurultayının doğal üyesidir. Diğer organları da muhtarlık sekreteri ve belde ile il planında anlatılan işleri gerçekleştiren araştırma, planlama, eşgüdüm şefliğidir (Eryıldız, 1989).

İlk kademe sistemi olarak düşünülen muhtarlıkların yerel yönetim birimlerinin her kademesinde kendilerini temsil etme olanağı sağlanmaya çalışılmıştır. Muhtar, muhtarlık meclisinin doğal üyesi iken aynı zamanda belde meclisinde ve il kurultayının doğal üyesi olarak en alt kademenin en üst kademe de kendini temsil etme yetkisi bulunmaktadır. Böylece yerel yönetim birimleri arasında hem katılımın hem de eşgüdümün sağlanması daha kolay olacaktır.

Modelde yeniden yapılanmanın ikinci kademesini belde belediyesi oluşturmaktadır. Öncelikle mevcut sistemdeki belediyeye yüklenen görev ve yetkilerin büyüklüğü ile belediyenin gelir ve personel kaynakları orantılı olmadığı ifade edilmektedir. Büyük nüfuslu belediyelerin bile yürütemedikleri görevleri, küçük nüfuslu belediyelere yüklenmesi hizmetlerin sunulmasında bir takım eksikliklere neden olmuştur. Öte yandan, nüfusu 2000 sınırını aşar aşmaz belediye statüsü kazanmak isteyen ve salma, imece gibi köy yasasının yüklendiği sorumluluktan kaçmak isteyen, merkezi yönetimden yardım bekleyen belediyeleri ortaya çıkarmaktadır. Bu durumun yerel halkın, yerel yönetim hizmetlerine katılımını azalmakta olduğunu, canlı ve yaratıcı bir yaşam yerine toplumsal değerlerin aşınmasına sebep olduğuna değinilmektedir. Belediyelerle ilgili sorunların ortadan kalkması için çalışmada;

- Belde yapılanmasının mantıklı bir şekilde işlevsellik kazanabilmesi için ilçe sistemi, kaymakam, müdürlükler ve bunlara benzer hiyerarşilerin kaldırılması gerekli olduğunu,
- Beldelerin kalkınması ve kaynak bakımından kendine yetebilecek hale gelmesi için emlak vergisinin tamamının belde belediyesi tarafından toplanmasını,
- Belde de türdeş birlikteliklerini sağlayacak düzenlemelerin zorunlu hale getirilmesini,
- Belde sınırlarının nesnel sayısal eşikler dışında sınırlarının değiştirilmemesi,
- Köy ve mahallelerden oluşan beldenin, nüfus kriteri 30 binden az 300 binden fazla olmaması gerektiği,
- Belediye organı ise; belde derneği, belde meclisi, belde sekreteri ve belde planıdır. Belde planı, il planında detaylı bir şekilde anlatılan görev ve yetkilerin belde ölçeğinde uygulanmasını sağlayacak olan yeni bir kuruldur (Eryıldız, 1989).

Modelin üçüncü kademesini il yönetimi oluşturmaktadır. Türk yerel yönetim sisteminde, il yönetimlerinin gelirlerinin hizmetleri karşılayacak oranda olmaması, örgütlenme yetersizliği, merkezin katı vesayet denetimine maruz kalması gibi nedenlerden dolayı demokratik bir yerel yönetim birimi olma özelliğini kaybettiğine değinilmektedir. Bu birimlerin işlevsel hale getirilmesi için;

- İlk olarak il genel meclisinin ismi, il meclisi olarak değiştirilmesi,
- İl yönetiminde demokratikleşmenin sağlanması için il meclisinin muhtarlık ve belediye seçimine bağlanması,
- İl genel meclisine, ildeki belde başkanı veya herhangi bir temsilcisi, belde sekteri, belde meclis üyelerinin katılmasıyla meclis yapısının değiştirilmesi ile meclisin işlevselliğinin arttırılması,
- Mevcut durumdaki il genel meclisinin seçim tarzı ve işlevleri itibariyle etkisiz bir yapıda olduğu için, yeni yapıda kır ve kent nüfusuna göre dengelenen, karar alma ve kaynak tahsisi bakımından etkili olması,

- İl hizmetlerinin il meclislerine bağlı hizmet birimleri tarafından yapılması önerilmektedir (Eryıldız, 1989).

Son olarak önerilen modelin dördüncü kademesini bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Öncelikle çalışmada bölge yönetimlerinin niçin gerekli olduğuna değinilmektedir. Çalışmada, ulusal düzeyde alınan kararların siyasal tercihlerinin ve ulusal planının, bölgesel düzeyde etkili, verimli ve hızlı sonuçların alınması için bölgesel yönetimlerin kurulmasının önemine değinilerek, bölgede ortaya çıkan sorunların merkezde toplanmasının engellenmesi vurgulanmaktadır. Bölge yönetimlerinde demokrasinin gelişmesi için dengeli bir şekilde halkın katılımının sağlanmasına değinilmektedir. Öte yandan bölgesel düzeyde bir yönetim yapısının oluşturulmasıyla, teknik ve ekonomik hizmetlerin bölücü güçlerinin elinden alınmasının önemi vurgulanmaktadır. Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye'de bir bütünün bölge yönetimleri bir bütünün parçası olarak değerlendirilmesi gerekliliğinden bahsedilmektedir. Modelde bölge yönetiminin organları ise; bölge meclisi, bölge eşgüdümcüsü, icra kurulu ve bölge-plan örgütü şeklinde sayılmaktadır (Eryıldız, 1989: 47-48).

3.3.4. Müstakil Sanayi ve İşadamları Derneği'nin Önerdiği Model

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), 1994 yılında Türkiye'deki mevcut yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne yönelik bir çalışma yaptığı görülmektedir. Çalışmadaki temel amaç 2000'li yıllara doğru yaklaşırken, katı bir merkeziyetçi devlet yapısı yerine, çağdaş yönetim tekniklerini kullanılarak, güçlü ve etkili bir yerel yönetim modeli ortaya çıkarmaktır.

Yerel yönetimler için önerilen model, il özel idaresi ve belediye şeklinde iki grupta toplanmıştır. İl özel idaresi, köy ve belediye birimleri belirli bir yerleşim alanını kapsadıkları için, bunlar dışında kalan yerlerde eğitim, sağlık, çevre, kültür ve turizm gibi görevleri yürütecek yerel yönetim birimi olarak görülmektedir. Burada il özel idarelerine il ve belediye ile köyler arasında hizmetlerin yürütülebilmesi için ara düzey bir görevler yüklenmiştir. Tüm il sınırları içerisinde, merkezin taşra örgütü yerine il özel idaresinin fonksiyonları arttırılarak bayındırlık, eğitim, sağlık, çevre, tarım ve hayvancılık gibi alanlarda görevli tek birim olması önerilmektedir. Öte yandan il özel

idaresinin başından valinin alınmasını ve il genel meclisi ya da halk tarafından doğrudan bir başkan seçilmesi vurgulanmaktadır. İl özel idaresinin organları da il başkanı, il genel meclisi ve il daimi encümeninden oluşmaktadır (Eryılmaz ve Şen, 1994: 51-52).

Modelde belediye birimleri, yerel nitelikteki hizmet ve ihtiyaçların giderilmesinde asli kuruluş olarak görülmektedir. Belediye meclisi üyeliğinde seçim çevresinin mahalle olması gerektiğinden bahsedilerek, mahalle birimlerine işlevsellik kazandırılmak istenmiştir. Büyükşehir belediyeleri için ise; büyükşehir belediye ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki bölüşümü yeniden dağıtılması, büyükşehir belediye encümeni, atanmış üyelerden değil seçilmiş üyelerden oluşturularak daha demokratik bir yapıya dönüştürülmesi, büyükşehir belediye başkanı büyükşehir ve ilçe belediye meclisinin kararlarını değiştirerek onaylama yetkisinin kaldırılması önerilmektedir (Eryılmaz ve Şen, 1994: 53-54).

Modelde iki basamaklı bir yerel yönetim sistemi önerildiği için köy birimlerine belediye statüsü kazandırılması vurgulanmaktadır. Kentlerde artan sorunların önlenmesi ve köylerin belediye haline getirilerek daha cazip hale getirilmesi için bu şekilde bir yapı önerilmektedir.

3.3.5. 1998 Tarihli Yasa Tasarısı

Tam adı "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" olan, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan bu tasarı 1997 yılında hazırlanarak, 1998 tarihinde TBMM başkanlığına sunulmuştur.

Tasarı birden fazla amaç doğrultusunda düzenlenmiştir. Belediye sınırları dâhilinde yaşayan nüfus, toplam nüfusun %70'ini oluşturduğu halde, merkezi yönetim kaynakların çoğunu elinde bulundurduğundan dolayı yerel hizmetler merkeze bağlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Böylece ülkenin yönetsel sistemi, dinamizmden yoksun, hızlı karar alamayan, etkili bir şekilde kaynakların kullanımını gerçekleştiremeyen, demokratik katılımın eksik olduğu bir hale gelmiştir. Bu nedenle Türk yerel yönetim yapısının değişmesi zorunlu hale gelmiştir. Öte yandan merkezi ve

yerel yönetimler arasında gerçek bir bölüşümü yapmak, yerel nitelikteki hizmetleri yerel yönetimlere bırakmak, merkezin taşra teşkilatının yaptığı hizmetleri yerel yönetimlere devredilmesini sağlamak, farklı hizmetleri tek elden ilin gerçek önceliklerine göre gerçekleştirilecek bir konuma getirmek, mahalle ve belediye arasındaki iş birliğini geliştirmek, köylerin sorunlarını hem il özel idareleriyle hem de köy birlikleriyle katılımcı bir anlayışa dayanarak çözmek, belediyeleri artan yükleriyle başa çıkabilecek bir kapasiteye kavuşturmak, yerel yönetimler ve merkez arasındaki işbirliği arttırmak tasarının başlıca amaçlarındadır (Güler, 1998: 4-5).

Hedef ve amaçlar belirtildikten sonra taslakta yerel yönetimlerin iyileştirilmesi yönünde yeni fikirler ortaya atılmıştır. Bu fikirleri şu şekilde sıralanabilir;

- İl olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında günün şartlarına ve çağın gereklerine uygun bir şekilde hizmetler konusunda rasyonel bir görev bölüşümü yapılmasından,
- İdari bütünlük bozulmadan, merkezi yönetime hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli bir şekilde dağıtılmasını, merkezin yerel yönetimlere yardımcı olmasını, ulusal çapta belirlenen ilke ve politikalara uyum sağlaması için rehberlik etmesinden,
- Yerel hizmetlerin, yerellik ilkesinin belirlediği kriterlere göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında görev bölüşümünün sağlanmasından,
- Hizmet ve görev bölüşümü yapılırken aynı zamanda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki de dikkate alınarak yapılacak olan düzenlemelerin bütüncül bir şekilde gerçekleştirilmesinden,
- İl özel yönetiminin sorumluluk alanının ilin tamamı olması gerektiğinden ve eğitim, sağlık, altyapı, bayındırlık, turizm, çevre, tarım, hayvancılık gibi görevlerin il özel idarelerine bırakılmasından, genel bütçeden aldıkları payın arttırılmasından,

- Belediyelerin sürekli artan kentleşme sorunlarına çözüm bulabilecek düzeye gelmesinden, idari ve mali açıdan daha güçlü kurumlar hale getirilmesinden,
- Büyükşehir belediye encümeninde atanmış üyelerin yanında seçilmiş üyelerin de bulunması gerektiğinden,
- Yerel yönetimler karar alırken ve uygularken halkın katılımını sağlamak için kaymakamlarda, muhtarlardan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından kendi uzmanlık alanları hakkında il genel meclisi ve belediye meclisi kararlarına katılıp görüşlerini ifade edebilmelerinden,
- Belediye başkanının seçilmesinde iki turlu seçim sistemi kullanılmasından, hazine arazilerinin belediyelere ve il özel idarelerine bırakılmasından, belediyelerde çağdaş yönetim anlayışına uygun olarak genel sekterin bulunmasından,
- Yerel yönetimler hakkında her türlü araştırmayı yapabilecek, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulacak bir Mahalli İdareler Enstitüsü kurulması gerekliliğinden,
- Yerel yönetimin tüm birimlerindeki yönetici ve personelin durumlarının iyileştirilmesinden bahsedilmektedir (Ökmen, 2003: 128-131).

Hazırlanan yasa tasarısı yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili önem arz etmesine rağmen yasalaştırılmamıştır. Modern çağın gereklerine ve çağdaş yönetim tekniklerine göre katılımcılığın arttırılması, yerel yönetimlerin hizmette etkinliklerinin gerçekleştirilmesi, şeffaf bir yönetim yapısının oluşturulması, alınan kararların halk tarafından denetlenmesi, merkez ve yerel arasında rasyonel bir görev bölüşümünün gerçekleştirilmesi açısından önemli bir belge niteliğindedir. Ancak tasarıda il özel idarelerinin görev ve sorumluluk alanlarının genişletilmesi aynı zamanda belediyelerinde alanına karışması, il özel idarelerinin diğer birimler üzerinde hiyerarşik bir üst birim şeklinde hareket etmesine neden olabilmektedir. Öte yandan köylerin organları, mevcut yapısı ve düzeni hakkında herhangi bir reformun gerçekleştirilmediği görülmektedir.

3.4. 2000 Yılından Günümüze Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Yerel yönetimlerin gerçek anlamda yeniden düzenlenmesi yukarıdaki başlıklarda da ifade edildiği gibi 1960'lı yıllarda başlamış, 1980'li yıllarda ise yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan devletin küçültülmesi ve küreselleşme olgusu ile yerel yönetimler, kaynak israfının engellenmesinde, hizmetlerin etkili ve verimli sunulmasında ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla dünya genelinde yeni sisteme uygun bir biçimde, yerel yönetimlerle ilgili yeniden yapılandırma çalışmaları başladığı görülmektedir. Türkiye'nin de kamu yönetimi yapısı, yaşanan değişim ve dönüşümden etkilenerek, yerelleşmeye yönelik çalışmaları başlatmıştır. Ancak gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmaları, yeterli düzeyde uygulanamamış, 2000'li yıllara mali, ekonomik, siyasi ve hukuki yönünden sorunlu bir yerel yönetim sistemi ile girilmiştir.

3.4.1. 2000'li Yıllarda Türk Yerel Yönetim Siteminde Yeniden Yapılandırma İhtiyacının İç ve Dış Dinamikleri

2000'li yıllarda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma ihtiyacının nedenleri iç ve dış etkenlere göre şekillenmektedir. Küreselleşme, Neo-liberalizm-yeni kamu yönetimi anlayışı ve yerelleşme, uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler dış etkenleri oluştururken; merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşma, gizlilik ve dışa kapalılık, nüfus ve kentleşme oranındaki artış, siyasal yozlaşma, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, beklentilerin değişmesi ve demokrasi talepleri, şehir yönetiminde karmaşıklığın oluşması, hemşehrilik şuuru iç etkenleri oluşturmaktadır.

Dış etkenlerden ilki küreselleşmedir. 1980'li yıllarda başlayan, toplumu ekonomik, siyasi ve kültürel açıdan etkileyen küreselleşme olgusu, 2000'li yıllara gelindiğinde etkisini sürdürmeye devam etmiştir. Küreselleşme, ülkelerin birbirleriyle olan ilişkilerinin yaygınlaşması ve gelişmesi, farklı toplum ve kültürlerin inançlarının ve beklentilerinin daha somut bir şekilde tanımlanması, toplumlar arasındaki iletişimlerin daha çok yaygınlaşması, ulusların sahip olduğu maddi ve manevi değerlerin ülke dışını aşıp, dünyaya yayılması, teknolojinin günden güne gelişmesi ve yeni boyutlar kazanması gibi çeşitli anlamları bulunmaktadır. Dünyada bu şekilde

sosyo-politik bir değişim ve dönüşüm yaşanırken küreselleşmeyle birlikte gelişen bir başka olgu da yerelleşmenin yaşanmasıdır (Koçak, 2009: 138-141).

Küreselleşme aracılığıyla, tüm dünyada yerelin kendisi aktör haline gelmiştir. Devasa büyüklükteki metropoller, uluslararası kurumlarla ve dünyanın değişik kentleriyle doğrudan ilişki kurmaya başlamıştır. Yerel örgütler, ulusal devlet haricinde kendini küresel ortamda tanıtma fırsatı bulmuştur. Dolayısıyla yerelin güçlenmesi, ulus-devletin yetkilerinden bir bölümünün ulus-üstü kuruluşlara, bir bölümünün de yerel yönetimlere devredilmesine yol açmıştır. Küreselleşmeyle meydana gelen yerelleşme eğilimi, ülkelerde adem-i merkeziyetçilik ilkesini ön plana çıkarmış, merkezi yönetimlerin yerel düzeyde yeniden reformlar yapmasını zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimlere birçok yönden yeni görev ve rollerin dağıtıldığı yeni düzende, ulus devletin küçültülmesi, yerel hizmetlerin yerele en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından sağlanması, yerel halkın kendileri için alınacak olan kararlarda söz sahibi olması, yerel yönetimlerin hukuki, mali ve siyasi yönden güçlendirilmesi istenmektedir. Böylece çağdaş yönetim anlayışı ile demokratik düşünce yapısının gelişmesi sonucunda kentsel hizmetlerin etkin yöntemler sayesinde daha etkili ve verimli olacağı savunulmaktadır (Köse, 2004: 35-36).

Yerel yönetimleri etkileyen dış etkenlerden bir diğeri de yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetişimdir. Refah devleti bunalımı ve bu anlayışın doğurduğu kriz sonucunda, ortaya yeni bir yönetim akımını çıkarmıştır. Bir yandan küreselleşme olgusunun getirdiği hızlı değişim ve dönüşüm diğer yandan teknolojinin gelişmesi, bilgi toplumuna geçiş, insanların birbiriyle olan etkileşimlerinin kolaylaşması, geleneksel kamu yönetiminin işlevlerini yitirmesine neden olmuştur. 2000'li yıllardan sonra da yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim ve yerelleşme, kamu yönetimine yeni bir bakış açısı kazandırılmasını sağlayan faktörler haline gelmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte sermayenin yeniden dağıtılması sonucunda, yürütülen kamu hizmetlerinin sayıca artması, çeşitlenmesi devletin yapması gereken iş yükünü arttırmıştır. Devlet, sorunlara yönelik hızlı ve etkili karar almaktan çıkmış ve hantal bir yapıya bürünmüştür. Geleneksel kamu yönetimi teorik ve pratik yönleri itibariyle zayıflamış, onu yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almıştır. Yeni kamu

yönetimi anlayışının temel amacı devlete asli klasik fonksiyonlar yükleyerek daha verimli hale getirmek, vatandaşın devletin aldığı kararlar ve yaptığı uygulamalar karşısında katılımını sağlamaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, piyasa temelli kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği olarak da bilinmektedir. Bu yönetim anlayışında, kamunun örgüt yapısı esnek ve yumuşak bir hiyerarşi, örgüt ve elamanlarıyla dar ve küçük ölçekli bir merkez, geniş-yatay çevre, adem-i merkeziyetçilik, kamunun halka karşı sorumluluğu, performans ölçümü, katılım ve müzakerecilik, işletme yönetimi ve yönteminin kamu yönetiminde uygulanması ön plandadır (Eryılmaz, 2012: 47, 53).

Liberal düşüncenin gelişimini destekleyen John Stuart Mill'den Toulmin Smith'e kadar yerel demokrasinin klasik savunucuları, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha etkili ve verimli bir şekilde hizmetleri yerine getireceğini savunmaktadır. Bunlara ek olarak iktisat politikası görüşleri çerçevesinde, piyasa okulu iktisatçıları da yerel yönetimleri piyasanın siyasi eşdeğeri olarak görmüştür. Onlara göre, bir mal ve hizmet üretimi özel sektör tarafından yerine getirilemiyorsa, ikinci en iyi olarak yerel yönetimler tarafından getirilmelidir. Ancak yine bu görüşlere göre merkezi yönetim, vatandaşların temel hak ve özgürleri için her zaman bir tehdit olarak görülmeye devam etmektedir. Yerel yönetimler ise vatandaşın alınan kararlara ve gerçekleştirilen hizmetlere müdahale etmesini ve tatmin olmasını sağlayarak daha etkili bir karar alma mekanizmasının kurulmasına olanak vermektedir. Yeni kamu yönetimine göre hizmette halka yakınlık, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, saydamlık, etkili ve verimli hizmet üretilmesinde yerel yönetimlere büyük roller verilmektedir. Bu görüşler çerçevesinde yeni kamu yönetimi anlayışına dayanarak, pek çok ülkede yerinden yönetime geçiş hızlanmıştır. Türkiye'de de yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabası, 2002 yılından sonra yapılan reformlara yansıdığı görülmektedir (Belli, 2017: 112-113).

Yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan yönetişim kavramı da kamu yönetimini etkileyen olgulardan biridir. Yönetişim, verimlilikten uzaklaşmış klasik yönetim yapılarının yalnız başına kararlar almaları yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, kamu-özel işbirliğinin sağlanarak hizmetlerin gerçekleştirilmesini içermektedir. İlaveten vatandaşların hem yönetilmesi hem de yönlendirilmesi

konusunda sorumluluk dengesinin devletten, sivil toplum örgütlerine kaymasını ifade etmektedir (Parlak ve Ökmen, 2010: 302).

Yönetişim, merkezi yönetimin yerel unsurları bütünün bir parçası olarak görmesini ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında katı bir hiyerarşi yerine daha esnek ve demokratik bir ilişkinin olması gerektiğini savunmaktadır. Yerel düzeyde yönetişim sürecinin uygulanması için yerel yönetişim kavramı da ortaya çıkmıştır. Yönetişimin bir diğer boyutunu oluşturan yerel yönetişim kavramı, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlendirilmesini savunmaktadır (Demir, 2014: 16).

Yerel yönetişim, yerel yönetimlerde mahalle birimlerinden başlayarak; metropol, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde kapsamlı bir işbirliği ifade eden geniş bir anlama ve alana sahiptir. Kamu kararlarının alınmasında kamu ve özel sektör çıkarlarını ortak paydada buluşturarak, yönetsel ve siyasal sürece dâhil edilmesini vurgulamaktadır. Diğer yandan, kaynakların kullanılması ve etkili hizmetlerin sunulmasında verimliliğin sağlanması, israfın engellenmesi yerel yönetimler tarafından dikkat edilmesi gereken önemli unsurlardandır (Palabıyık, 2004: 74).

Uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler, yerel yönetim reformlarını etkileyen dış etkenlerden biridir. Küreselleşme ile ulus devletlerin etki alanlarının uluslararası kuruluş ve şirketler karşısında zayıfladığı düşünülürken, aynı zamanda neo-liberal politikalar, yeni sağ, yeni kamu yönetimi anlayışı gibi olgularında tüm dünya genelinde etkili olmaya başlaması ve bireyin hak ve özgürlüklerine verilen önemin daha fazla artması, vatandaşların temel ihtiyaçlarının ve beklentilerinin çoğalması, politikaların merkezden ziyade yerel halka odaklı geliştirilebilmesi adına adem-i merkeziyetçi bir yapının oluşturulması gerektiği düşünülmüştür. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği fikri birçok platformda tartışılmaya başlanmış, Avrupa Birliği de adem-i merkeziyetçiliği bir ihtiyaç olarak görmüş ve aday ülkelerin kamu yönetimini adem-i merkeziyetçiliği dikkate alarak yeniden düzenlemesi gerekliliğine değinmiştir (Yıldırım vd., 2014: 2).

Avrupa Birliği, Yerel Yönetim Hukukunun AB Hukukuna yakınlaştırılması için, belediye başkanları ve seçilmiş üyeler dâhil, yerel yönetimlerin bütün personeli

tarafından uygulanması gereken yeni kural ve düzenlemeler talep etmenin yanı sıra, katı bir merkeziyetçilik anlayışının değiştirilmesini ve demokratik tutum ve davranışların benimsenmesini istemektedir. Yerel yönetimlerin, Avrupa standartlarına uymak amacıyla daha gelişmiş usullerle yatırım yapmaları, değişimlerin üstesinden gelmek için kapasitelerini arttırmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin, yerel halka daha iyi ve daha verimli hizmetler sunabilmesi için bir takım düzenlemelerle yapısal dönüşüme ihtiyaç duyulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Maastricht Antlaşması, Yerel Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliğine İlişkin Çerçeve Sözleşmesi gibi düzenlemeler, ülkelerin yerel yönetim yapısının şekillendirilmesinde kilit görevi görmektedir (Toksöz, 2013: 87,93).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), Avrupa Konseyi bünyesinde 1985 yılında imzaya açılmış ve üye devletler tarafından 1985 yılında kabul edilmiştir. Temel amacı yerel yönetimlerin mali ve idari yönden özerk bir yapıya kavuşturulmalarını sağlamak olan AYYÖŞ, yerel yönetimler ile ilgili reformların başlamasına neden olmuştur. Bu reformlar, AB'nin antlaşmalarına da yansımıştır. 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşmasıyla subsidiarity ilkesi AB'nin gelişmesi ve varlığını devam ettirebilmesi açısından temel ilke olarak kabul edildiği görülmektedir. Subsidiarite ilkesi "*Bir hizmetin veya yetkinin bireye en yakın birim tarafından yerine getirilmesi; hizmetin veya yetkinin sadece söz konusu alt birimi aşması durumunda, bir üst birime müracaat edilmesi anlamına gelmektedir."* Hizmette yerellik anlamına gelen bu ilke, kaynak israfının engellenmesi ve verimli hizmet sunulması açısından önemli bir olgudur. Hem AB ülkesini hem de AYYÖŞ'ü kabul eden ülkeleri ilgilendiren subsidiarite ilkesi, güçlü, kocaman, uzak devlet anlayışından kopuşu ifade etmektedir. Öte yandan AYYÖŞ'ün belirlediği temel ilkelere bakıldığında, her ülkenin kendi siyasi, sosyal, ekonomik, kültürel ve coğrafi niteliğine göre yerel yönetim sistemi öngörülmektedir. Türkiye'de AB ile olan münasebeti nedeniyle, yerel yönetimlere olan tutumundan etkilenmiş, kamu yönetimi yapısında yeniden yapılandırmaya gitmiştir. Şartın belirlediği temel ilkelere göre, kimi maddelerine çekince koyma gereksinimi duyarak; yerelliği, hukukiliği ve özerkliği daha fazla ön plana çıkaran düzenlemeler yapmaya gayret etmiştir (Yıldırım vd., 2014: 6-7; Barlas ve Karagöz, 2007: 157).

Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlarda, kamu maliyesi sıkıntılı olan ülkelere dış finansman sağlamak amacıyla destek vermiştir. Ancak uluslararası aktörler istek ve beklentilerine uygun bir şekilde kamu yönetiminde düzenleme yapma zorunluluğunu ortaya koymuştur. Bu kuruluşlar tarafından, Türkiye dâhil birçok ülkeye makroekonomik istikrarı sağlamak için istikrar ve yapısal uyum programları önerilmiştir. Kredi veren uluslararası kuruluşlar, ülkelerin yapısal ve sosyal düzenlemelerini yakından takip etmiş, devletlerin işlev ve konumunu yeniden tanımlamaya yönelik politikaların yapılması karşılığında yardımları gerçekleştirmiştir. Bunlara ek olarak, OECD ve BM gibi uluslararası kuruluşlarda ülkelerin kamu yönetimi reformlarını etkilemiştir. OECD, 1990 yılında kurulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı (PUMA) vasıtasıyla düzenleyici reformların koordine edilmesini, 1992 yılında kurulan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Programı (SIGMA) ile de, üye ülkelerde neo-liberal politikaların hayata geçirilmesini amaçlamıştır. Ayrıca OECD, Türkiye'deki yerel yönetimlerin sorunlarına değinerek, merkez ve yerel arasında uygun olmayan görev bölüşümünü, mali yönden yetersizliğini belirtmiş; merkez tarafından katı bir vesayet denetimine maruz kaldığını vurgulamıştır. BM'de Agenda 21 programıyla Türkiye'deki yerel yönetim reform sürecine dâhil olmuş ve programın bir kolu olan Yerel Gündem 21 ile elliye yakın belediye de kent konseyi kurulmasında öncülük etmiştir (Emini, 2009: 40).

Yerel yönetimlerin önemli bir etken olarak ortaya çıkmasını sağlayan bu gelişmeler, merkez ve yerel arasında yerel lehine yeniden yapılandırma gereksinimlerinin başlamasına neden olduğu görülmektedir. Tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme ve neo-liberalizm hareketleri gündelik sorunların çözümüne yönelik bir yeniden yapılanma yerine, değişim ve dönüşüme ayak uydurabilecek kapsamlı reformları gerektirmiştir. 1980'li yıllardan sonra devletin rolünün yeniden tanımlanması ve görevlerinin sınırlandırılması, özel sektörün kamuda etkili olmasına neden olmuştur. 1990'lı yıllardan günümüze kadar etkisi sürdüren yönetişim anlayışı ise kamunun yönetilmesinde sivil toplumunda önemine vurgu yaparak, daha demokratik ve daha verimli hizmetlerin sunulması için yurttaş katılımı sağlanarak, şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışını savunmaktadır.

Türk yerel yönetim sisteminde reform zorunluluğunu ortaya çıkaran dış etkenlerin yanında, iç etkenlerde mevcuttur. Reformun iç dinamikleri kamu yönetiminde yaşanan sorunların yeniden yapılandırma gereksinimi ihtiyacını doğurmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu siyasal, sosyal ve ekonomik problemler, bu sorunların giderilmesine yönelik alternatif çözüm yollarının bulunmasına neden olmuştur. Ülkenin kamu yönetim yapısını etkileyen dış unsurlar, dünyadaki gelişmeler ve küreselleşme olarak ifade edilirken; ülkelerin kamu yönetim yapılarının gelişimi, yerel yönetimlere bakış açısı, demokrasi kavramına atfedilen anlam, kentleşme, nüfus artışı ve göç, yönetiminde yapısal ve işlevsel sorunların meydana gelmesi gibi durumlarda iç etken olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetim reformlarını tetikleyen iç etkenlerden ilki hızlı nüfus artışı ve kentleşmedir. Hızlı kentleşme, artan nüfus, sanayileşme, göç halkın ihtiyaç ve beklentilerini değiştirmektedir. 1950'li yıllarda karma ekonomiye geçilmesi ve akabinde liberal politikaların benimsenmesi kentleşme oranının yükselmesine, hizmet sektörünün gelişmesi ve bundan dolayı tarım sektörünün ekonomi içinde payının azalması köyden kente hızla göçün artmasına sebebiyet vermiştir. Bunun sonucunda belediyeler taşıyamayacakları ağırlıkta yük altında kalmış; şehirlerde altyapı, kanalizasyon eksikliği, çevre kirliliği, gecekondulaşma, trafiğin yoğunlaşması gibi günümüzde de devam eden, birden fazla problemler meydana gelmiştir. Bu hızlı değişim karşısında ortaya çıkan problemlere merkezi ve yerel yönetim tarafından yeterli düzeyde cevap verilememiştir. Sonuç itibariyle değişen ekonomik yapı, yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getirmektedir (Toksöz, 2013: 90-91).

Diğer yandan katı merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet denetimi, bürokrasi ve kırtasiyecilik, demokrasi ve katılım eksikliği, kalitesiz ve liyakatsiz personellerin göreve getirilmesi, siyasal yozlaşma, gizlilik ve dışa kapalılık, alınan kararlar ile gerçekleştirilen hizmetlerde şeffaf olunmaması, israf, kaynak yetersizliği gibi sorunlar kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının gerekli kılan iç etkenlere dayanan yapısal ve işlevsel sorunlardır. Aşırı merkeziyetçilik, kamu kurumlarının verimsizleşmesine, kaynak israfına neden olmaktadır. Öte yandan sağlıklı bir denetimin ve planlamanın yapılmaması yerel nitelikteki sorunlara hızlı ve etkin bir çözüm bulunamamasına sebebiyet vermektedir. Kararların bürokratik

engellere takılarak, gecikmesinden dolayı en temel hizmetler dahi gerçekleştirilememektedir. Toplumun her alanında ve yerel yönetim birimlerinin her kademesinde devletin yer alması, yapılacak olan hizmetlerin merkezde toplanması, işin içinden çıkılamaz bir hale doğru gitmektedir. Aşırı merkeziyetçi anlayış çerçevesinde hantallaşan devlet, vatandaşların yerel hizmetlere olan ilgisini azaltarak, her hizmetin devletten beklenmesine yol açan, kararlarını kendi kendine alamayan, antidemokratik bir anlayışın ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2010: 420).

Eğitimli kişi sayısının artması ve bilinçli bireylerin yetişmesi, yabancı ülkelerdeki şehirlerle olan etkileşimler, neo-liberal politikalar sonucunda rekabetin artması gibi faktörlerden etkilenen vatandaşların beklentileri zamanla değişmiştir. Sağlıklı bir yaşam, temiz çevre, iyi planlanmış kent, kolay ve etkili ulaşım sistemi, huzurlu sosyal yapı, kendisini etkileyecek olan kararların alınmasında söz sahibi olma hakkı beklentilerin birkaçını oluşturmaktadır. Beklentilerin artması, kamu kurumlarını hem ürün çeşidi hem de kaliteli bir hizmetin sunulması yönünden yeni düzenlemeler yapmaya zorlamıştır. Bu dönemde vatandaş odaklı yönetim anlayışının ön plana çıkması, yerel yönetimlerin yerel halkın da taleplerini göz önünde bulundurmasını sağlamıştır. Bu anlayışa göre hizmet sunumunda belirli kalite standartlarını oluşturmak, kamusal hizmet etkinliğini ve çeşitlendirilmesini sağlamak, kamu hizmet sunumunda ve politikaların belirlenmesi sürecinde vatandaşın katılımını sağlamak önem arz etmektedir. Ayrıca kalite ve performans odaklı yönetim anlayışının giderek yaygınlaşması, vatandaş beklentilerinin en iyi karşılanması için stratejilerin oluşturulmasına ve alınan kararları düzgün bir şekilde uygulayabilecek yetenekli personele duyulan ihtiyaç sonucunda, yerel yönetimlerde insan unsuru önemli hale gelerek, istihdam politikalarının ve eğitim içeriklerinin değiştirilmesi gerekli olmuştur. Bu gibi iç etkenler sonucunda reformlar kaçınılmaz hale gelmiştir (Emini, 2009: 43-44; Dinçer, 1998: 5).

Geçmişten günümüze Türkiye'de yönetimin yapısı, iç ve dış etkenlerden etkilenmiş, yeniden yapılandırma çalışmaları her dönemde güdeme getirilmiştir. Dünya hızla gelişmekte, küresel bir değişim yaşamaktadır. Ülkelerde bu dönüşümlere ayak uydurmak zorunda kalmaktadır. Yeni yönetim anlayışlarının ortaya çıktığı bilgi

çağında, geleneksel örgütler halkın taleplerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Öte yandan birçok reform yapılsa dahi, Türkiye'de Osmanlıdan günümüze yönetim sorunlarına çok etkili çözümler bulunamadığı görülmektedir. Dış etkenlerin sürekli farklılaşması veya çeşitlenmesi, iç problemlerinde hala daha varlığını sürdürmesi, kamu yönetimi birimlerinin yeterli düzeyde gelişmesini engellemektedir. Dolayısıyla tüm bu etkenleri göz önünde bulundurarak, yeniden yapılandırma çalışmaları sürekli olarak gündeme gelmektedir.

3.4.2. 2000-2012 Yılları Arasında Yapılan Reformlar

2002 yılında iktidara gelen hükümet, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde geniş çaplı bir reformun yapılmasını önermektedir. TBMM'de okudukları hükümet izlencesinde merkezi idare ile yerel idareler arasındaki görev, yetki ve kaynakların, idarenin bütünlüğü ve üniter devlet ilkesine uygun olarak, çağdaş yönetim anlayışına göre yeniden düzenlenmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir. Yapılan açıklamanın ardından 2003 yılının başlarında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma adı altında reformlara başlandığı görülmektedir (Keleş, 2012: 521).

İlk olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çalışma grubu, tarafından Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adlı kitap hazırlanmıştır. Daha sonra Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı adlı ikinci bir kitap yayınlanarak yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışına göre kamu yönetiminde geniş ve kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde öne çıkan devletin küçültülmesi ve liberalleşme politikaları 2004 ve 2005 yılları arasında yürürlüğe giren yerel yönetim kanunlarına da yansımaktadır.

21.yüzyılın getirdiği değişim ve dönüşüm çerçevesi içinde, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı referans alınarak 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Tasarısı yerelleşmeye öncelik verilmesi için önemli bir adım olmuştur. Ancak bu yasa meclis tarafından onaylanmış olsa da dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bir takım gerekçeler sunularak yayımlanması uygun bulunmamıştır. Akabinde 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yasalaşırken, 24 Haziran 2004 tarihinde 5197 sayılı İl Özel idaresi Kanunu TBMM'ye geri gönderilmiştir. Geri gönderilen il özel idaresi kanunu 5302

sayılı Kanun ile kabul edilmiştir. Yerelleşme adına bir diğer önemli gelişmede 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmesidir. 2008 yılında ise 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yapısında değişiklikler yapılmış, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ise hem büyükşehir belediyelerini hem de il özel idarelerini ilgilendiren önemli değişikliklere yol açmıştır. Aşağıdaki alt başlıklarda bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmaları ve çıkarılan kanunlarda değinilmektedir.

3.4.2.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve Yerel Yönetimler

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ilk aşaması olarak hazırlanan bu kitap, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Hazırlama Komitesi adına, Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından 2003 yılında yazılmıştır. Kitap, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin bütün bir şekilde yapılması gerektiğini vurgulayarak, bu düzenlemelerin 21.yüzyılın yönetim anlayışının getirdiği değişim ve dönüşüme paralel bir şekilde gerçekleştirilmesinin önemine değinmektedir. Bundan sonra yapılacak olan kamu yönetimi reformlarının az çok içeriği belirlenerek, yerel yönetimlerde yeniden yapılandırmanın temel bir çerçevesini oluşturmaktadır.

Genel olarak çalışmadan bahsetmek gerekirse, öncelikle 2000'li yıllarda etkisini daha fazla hissettiren küreselleşme, bilgi toplumuna geçiş, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetişim olgularının dünya genelinde ülkelerin kamu yönetimi yapılarını nasıl etkilediği ve 21.yüzyılın kamu yönetimi vizyonunu ortaya koymaktadır. Serbestleşme, uluslararası finans kurumları, bölgesel krizler, teknolojideki gelişmelerin Türkiye ile olan etkileşimlerine değinerek, mevcut durumdaki kamu yönetiminin temel açıkları saptanmaya çalışılmıştır.

Öngörülen yeniden yapılandırma çalışmasında, reformların daha etkili ve başarılı sonuçlar verebilmesi için belli başlı ilkeler çerçevesi içinde gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Çalışma da bahsedilen temel ilkeler; ihtiyaca uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklılık, yönetişim odaklı bir yönetim, halkın istek ve düşüncelerine önem veren bir anlayış, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı yönetim anlayışı, denetimde etkinlik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik olarak ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 128-135).

1980'li yıllarda başlayan ve etkilerini 2000'li yıllarda da sürdürmeye devam ettiren yerelleşme olgusu, değişimlere ayak uydurmayı başaran ülkelerde, hizmetlerin verimli ve hızlı olarak sağlanması, katılımın yeterli düzeyde gerçekleşmesi, demokrasinin gelişmesi gibi verimli sonuçlar elde edilmiştir. Türkiye'de ise 2000'li yıllara gelinmesine rağmen, kamu yönetimi alanında sorunların henüz çözülemediği, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında rasyonel olmayan görev dağılımının devam ettiği, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğinin çözüme kavuşturulamadığı, toplam kamu harcamalarında yerel yönetimlerin payının düşük düzeyde olduğu; aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan merkezi birimler tarafından yerel yönetimlerin görevleri üstlendiği, bu durumun kendilerinden beklenen politika belirleme ve stratejik liderlik gibi görevlerini yerine getirememelerine neden olduğu, aşırı büyümeden dolayı yerel yönetim sayısında optimum ölçeği dikkate almadan artışların yaşanmasına sebebiyet verildiği gibi birçok eksikliklerin bu çalışmada vurgulandığı görülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 86-89).

Çalışmada yukarıda değinilen sorunlara yönelik şunlar önerilmektedir;

- Ağır bir vesayet denetimi altında kalan yerel yönetimlerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması gerçekleştirilmeli,
- Yerel yönetimlerin mali kaynakları arttırılmalı,
- Hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması ve halkın istekleri doğrultusunda sağlanması için yerel ve merkez arasında nitelikli bir görev bölüşümü yapılmalı,
- Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri sınırlı olarak sayılmak yerine merkezi idarenin görev ve yetkileri belirlenmeli, geri kalan her türlü mahalli müşterek nitelikte olan görev ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılmalı,
- Merkezi olan kamu yönetiminin yerelleşmesi için kamu hizmetlerinin vatandaşa yakın olan birimlere devredilmeli ve halkın yönetime katılımı sağlanarak, kamunun hesap verilebilir hale gelmesi için yerel yönetimler güçlendirilmeli,

- Yerel aktörlerin katılımı ile bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla bölgesel kalkınma ajansları kurulmalı,
- Bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için AB yasalarına uygun olarak İstatistiki Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak, alt bölge düzeyinde yeni hizmet birimleri kurulmalıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 149-152).

3.4.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Yerel Yönetimler

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı 2003 tarihinde hazırlanarak TBMM'ne gönderilmiş ve 2004 yılında 5277 sayılı Kanun olarak "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması" başlığıyla TBMM'nde kabul edilmiştir. Bu Kanun onaylanması için Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş fakat Cumhurbaşkanı 5227 sayılı Kanunu veto ederek TBMM'ne geri göndermiştir.

Kanunun 1.maddesinde yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışının unsurlarına yer verilerek, kanunun çıkarılmasındaki amaç ortaya koyulmaktadır. Buna göre kamu yönetiminin yapısı katılımcı, saydam, hesap verilebilir, insan hak ve özgürlükleri esas alan anlayışlar çerçevesinde oluşturulmalıdır. Buna ilaveten, kamu hizmetlerinin hızlı, adil, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için idare ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamalarına göre belirlenmesi; merkezi idarenin yeniden yapılandırılması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Madde 3'te yerel yönetimlerin il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak belirtildiği ve stratejik planın tanımının yapıldığı görülmektedir. Stratejik planlar örgütlerin vizyon ve misyon belirlenmesinde, kamu idarelerinin uzun ve orta vadeli amaçlarını, hedef ve önceliklerini belirlemede, performans ölçütleri konusunda önem arz etmektedir.

Madde 5'te kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde önemli unsurlar dikkat çekmektedir. Özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna

odaklılık esas alınmaktadır. Görev, yetki ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilmesi anlayışının yer alması ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bulunan ve verimli hizmetlerin sağlanmasında önemli bir kriter olan subsidiarite ilkesinin benimsendiği açıktır.

Diğer yandan madde 5'te ihtiyaca ve sonuca odaklılığa yer verilerek yeni kamu işletmeciliği anlayışının en önemli ilkesi benimsenmiştir. Geleneksel yönetim anlayışında sonuçlardan çok kurallara, vatandaş odaklılıktan çok çalışanların verilen emirlere ve yasalara uymak zorunluluğundan dolayı yaptıkları işlerde kendilerini sorumlu tutmadıkları savunulmaktadır. Zaman içinde kuralcılıktan kaynaklı, örgütler ne için kurulduğunu, bu kuralların hangi amaçla konulduğu unutulmuştur. Oysa kurallar, örgütlere hizmet sunulmasında yol gösteren bir araçtır. Amaç haline gelmemesi gerekmektedir. Yeni anlayışa göre, kamu örgütleri dikkatini, kurallar ve düzenlemeler yerine, sonuca, misyona, hedefe odaklamaktadır (Al, 2006: 186).

Kanun'un 6. maddesinde merkezi idarenin genel yetkilerinden bahsedilmektedir. Merkezi idareye kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde, genel ilke ve politikaları belirleme; kamu hizmetlerinin, belirlenen politikalara uygun olup olmadığını izleme, denetleme, değerlendirme gibi genel yetkiler verilmiştir. Merkezi idare, merkez ve yerel arasındaki hizmetlerin verimli olması için koordinasyonu sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, yeni kamu yönetimi anlayışında benimsenen devletin küçültülmesi ilkesi, hizmet üretiminden ziyade hizmetlerin uygun ve etkili bir şekilde sunulması için merkezi idarenin rasyonel önemler almasına vurgu yapmaktadır. Öte yandan aynı madde de kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyon sağlayıcı mekanizmalar oluşturarak, bu kurumların hizmet üretiminde yetki ve kapasitelerinin arttırılması savunulmaktadır.

Bu Kanun'un bir diğer önemli özelliği de merkez ve yerel arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak sıralanmış olmasıdır. Madde 7'de merkezi idare tarafından yürütülecek görevler; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış politika; maliye, ekonomi alanında düzenlemeleri yapması; eğitim, diyanet, tapu ve

kadastro, nüfus ve vatandaşlık, acil durum yönetimi, vakıflarla ilgili görevler, mali idarelere teknik ve mali yönden yardımda bulunma; ulusal nitelikte olan planların yapılması, bölgelerarası eşitsizlik düzeyini en az seviyeye indirilmesi sayılmaktadır.

Mahalli idarelerin görev ve yetkileri ise madde 8'de sıralanmaktadır. Buna göre, mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluk ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yapılması uygun bulunmaktadır. Merkezi idarenin, mahalli idarelerin görev ve sorumluluk alanına giren görev ve hizmetler konusundan mahalli düzeyde teşkilatlanma kuramayacağı açıkça belirtilerek; merkezin taşra teşkilatının sadece merkeze bırakılan hizmetlerin il ve ilçelerde gerçekleştirilmesi, kaymakam ve vali aracılığıyla yapılması esas alınmıştır. Kanunda belirtilen merkezi görevler haricinde merkezi idarenin, yine kanunda belirtilen yerel nitelikteki hizmetlere yönelik teşkilatlanmasının yapılmayacağı vurgulanmaktadır. Özetlemek gerekirse, merkezin taşra teşkilatının, yerel nitelikteki hizmet ve görevlerin sunulmasındaki etkisi kaldırılmış, yerel yönetimler yönetsel açıdan daha fazla özerk hale getirilmeye çalışılmıştır.

Merkezi idarenin görev ve yetkileri sınırlandırılarak, yerel yönetimlere geniş yetkiler verilerek üniter devlet yapısının zedeleneceğini düşünenler olmaktadır. Fakat Kanun'da mahalli idarelerin tüm bu görev ve sorumlulukları idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine, kendi strateji amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun bir şekilde yerine getirileceği belirtilerek, ülkenin üniter yapısının korunduğu vurgulanmaktadır.

Yerel yönetimlerin idari yönden güçlendirildiği açıktır. Ancak Kanun'da mali yönden herhangi bir ayrıntılı düzenlemeye yer verilmemektedir. Yalnızca madde10'da yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı bir gelir kaynağından bahsedilmektedir. Oysa idari yönden zenginleştirilen yerel yönetimlerin, akçal kaynakları bakımından da kendilerine yetecek seviyeye getirilmesi gerekmektedir. Aksi halde merkezi idarede olduğu gibi yerel yönetimlerde de etkin olmayan, işlevsiz, hantal bir yapı ortaya çıkabilmektedir.

Kanunun 38. ve 40.maddeleri kamu yönetiminde denetimin nasıl sağlanacağını içermektedir. Madde 39'da iç ve dış olmak üzere iki tür denetimden

bahsedilmektedir. Madde 38'de iç ve dış denetimin genel olarak işlevinden söz edilmektedir. Buna göre denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlemeye yardımcı olmalı, çalışanların ve kuruluşların gelişmesini sağlama amacıyla hukuka uygun olarak, performans ölçütlerine ve ölçütlerine göre tarafsız bir şekilde analiz etmeli, elde edilen sonuçları raporlayarak ilgili kuruluşlara duyurmalıdır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimken; dış denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunu içerecek şekilde, bütün faaliyet karar ve işlemlerinin, kamusal amaç, hedef, planlara ve kanuna uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır.

Madde 40'ta yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşlar ile mahalli idare birliklerinin dış denetimi, kanunla belirlenen usul ve esaslar kapsamında Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği; mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerini, idarenin bütünlüğüne, merkez tarafından belirlenen standartlara, ilke ve politikalara, kalkınma planlarına uygun olup olmadığı ise İçişleri Bakanlığı aracılığıyla kurulacak olan rehberlik ve denetim birimine bırakılmaktadır.

Kanun'da yerel yönetimler için önemli bir yenilik olan, mahalli idareler halk denetçine yer verildiği görülmektedir. Osmanlı'da ilk kez ortaya çıkan, Avrupa'da kurumsallaşan bu kurum şeffaflık ilkesinin uygulanması ve uyuşmazlıkların engellenmesi açısından önem arz etmektedir. Ombudsman olarak da bilinen mahalli idareler halk denetçisi, 2000'li yıllara kadarki yerel yönetim reformlarında söz edilmemiştir. Madde 42'ye göre, her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisine yer verilmiştir.

Madde 42'de halk denetçisinin seçilebilme kriterleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen genel şartları taşımak, en az 4 yıllık yükseköğretim mezunu olmak, en az 10 yıl mesleki tecrübe, toplumda saygınlığa sahip olmak şeklinde sayılmaktadır. Öte yandan halk denetçisi il genel meclisi tarafından 5 yıllığına

seçilmektedir. Bu şekilde önemli bir kurumun başına tahsilli ve tecrübeli birinin seçilmesi uygun olmaktadır. Ancak mahalli idareler halk denetçisini, sadece il genel meclisinin seçmesi, çağdaş demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Bağımsız bir kurum olup, tarafsız bir denetim yapabilmesi için seçilme usulünün değiştirilmesi gereklidir.

5227 sayılı Kanunu'na genel itibariyle bir değerlendirme yapılacak olursa yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim anlayışına uygun reformları içerdiği görülmektedir. Katılımcılık, şeffaflık, denetim yönünden yeni alternatiflerin geliştirilmesi, vatandaş ve sonuç odaklılık, insan kaynakları yönetimi, bilgi edinme ve saydamlık gibi birden çok unsura, kanunda yer verilmiştir. Ancak 5227 sayılı Kanun'da yerel yönetimlerin daha çok idari yönleri vurgulanmaktadır. İlaveten, köyler hakkında çok az düzenlemeye yer verilmesi dikkati çeken bir diğer unsurdur. Yerel yönetim birimi olan köylerin dış denetimlerinin Sayıştay yerine, mülki idare amirlerine bırakılması enteresandır. İl özel idarelerinin ve belediyelerin denetimi idari vesayet altından kurtarılırken, köylerin denetlenmesinde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Öte yandan kanunun ikinci bölümünde Geçici ve Son hükümler kısmında birçok bakanlığın taşra teşkilatındaki görevleri, il özel idarelerine bırakılmıştır. İl özel idaresi, belediye ve köylere göre daha fazla ön plana çıkarılmıştır.

3.4.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Dünya genelinde ekonomik, toplumsal ve siyasi anlamda değişimlerin yaşanması ülkelerin kamu mali yapılarına da yansımıştır. Uluslararası konjonktürel gelişmeler sonucunda ve Türkiye'de kamu idarelerinde nitelik ve nicelik olarak bir takım değişikliklerin ortaya çıkması, yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içeren bir kanunun çıkarılması ihtiyacını doğurmuştur. Dolasıyla günümüzün ihtiyaç ve isteklerine cevap veremeyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu rafa kaldırılmış, onun yerine daha kapsamlı ve değişimlere ayak uydurmada yardımcı olacak bir kanun çıkarılması uygun görülmüştür (Kanca, 2017: 494).

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma kapsamı içerisinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ulusal Program ve Politika Belgesinde de belirtilen, uluslararası standartlarca ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali

yönetim ve kontrol sisteminin gerçekleştirilmesi için hazırlanmıştır. Kanun, 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Saraç, 2005:122).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı 1.maddede ifade edilmektedir. Buna göre, kalkınma plan ve programların yer alan hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını; hesap verilebilirlik ve şeffaflığın gerçekleştirilmesi için kamu mali yönetim yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, yapılan her türlü mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını sağlayarak mali kontrolü düzenlemektir. Burada kaynakların nasıl ve hangi yönde, neden kullanıldığına dair bir açıklık getirilmek istenmiş, hesap verilebilirlik ön plana çıkmıştır. Bu anlayış, daha iyi bir kamu yönetimi yapısı açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak, yeni ve etkili kanunların çıkarılması kadar, uygulanması da önem arz etmektedir.

Kanun'un kapsamı, uygulanacağı alan madde 2'de sayılmaktadır. Bu kanun, merkezi yönetim dâhilindeki bütün kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını, yerel yönetimlerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, Avrupa Birliği Fonları ile yurtiçi ve yurt dışından kamu idarelerini, düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsamaktadır.

Kanun'da 4.maddesinde, kamu maliyesinin tanımı yapıldıktan sonra gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetilmesi merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütüleceği vurgulanmaktadır. Madde 5'te kamu maliyesinin temel ilkeleri sayılmaktadır. Kamu maliyesinin, kamu görevlileri tarafından hesap verilebilecek şekilde uygulanması, kamu mali yönetimi ile mali disiplinin sağlanması; hizmetlerin üretilmesinde ve vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ya da sosyal verimlilik ilkelerine uyulması esas alınmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak, kamu mali yönetiminin yeniden düzenlendiği ilkelerden de anlaşılmak üzere açıktır. Ancak, ilkelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ve izlenmesi, demokrasi açısından gerçekleştirilmek istenen şeffaf denetim anlayışına ters düşmektedir.

Kanun'un birinci kısım üçüncü bölümünde kamu kaynağının kullanılması hakkında genel esaslar belirlenmiştir. Bunlar; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçedir. Kamu idarelerinde kaynakların etkin ve verimli kullanılması, israfın engellenmesi, örgütlerin geleceğe dönük hedeflerinin belirlenmesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçe önem arz etmektedir. Gerek merkezi yönetim birimleri gerekse yerel yönetim birimleri için yapılan reform çalışmalarında stratejik planlara yer verilmesi akabinde uygulamaya konulması, geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopulduğunun en önemli göstergelerinden biridir.

5018 sayılı Kanun'un 9.maddesinde kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Böylece yerel yönetimlere de sirayet edecek stratejik planlama dönemi yasal olarak başlatılmıştır (Söyler, 2006: 187).

5018 sayılı Kanun'un yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan yeni kanunlara şu şekilde yansımıştır;

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesine stratejik planı, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun bir şekilde bütçesini hazırlaması konusunda sorumlu tutulduğu görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanının, belediyeyi stratejik plana uygun bir şekilde yönetmesi, hazırlanan stratejiler doğrultusunda bütçeyi hazırlaması; belediyenin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlenmesi, izlenmesi, raporlar sunması gibi görevleri bulunmaktadır. Görüldüğü üzere büyükşehir belediyelerinde şeffaf, hesap verilebilir, etkili ve verimli, kendi içinde işbirliği olan bir birime dönüştürülmeye çalışılmış,

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında stratejik plan ve çalışma programları, belediye faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek eklenmiş,
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da il özel idaresinin stratejik planını hazırlama, bu stratejilere göre uygun bütçeyi oluşturma, il özel idaresi faaliyetlerinin ve performans ölçütlerini hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme yaparak raporları meclise sunma görevi vali bırakılmış; il genel meclisi de karar mercii olarak yetkili kılınmıştır (Çöpoğlu, 2017: 29-30).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu mali saydamlık, hesap verilebilirlik, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme gibi ilkelerin yerel yönetimlerde uygulanması, sistemli bir denetimin sağlanması açsısında önemli bir gelişmedir. Yerel yönetimlerin gelecek odaklı bir yönetim anlayışını benimsemesi ve yapılan hizmetlerin sonucuna odaklanılması yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtmaktadır. Öte yandan il özel idarelerinin stratejik planı hazırlanırken, üniversitelerden, meslek odalarından ve sivil toplum kuruluşlarından görüşler alınması da, katılım ve demokrasinin gelişmesi açısından önem arz etmektedir.

3.4.2.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Cumhuriyet döneminde belediyelerle ilgili yapılan ilk düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1580 sayılı Kanun 2004 yılına kadar 74 yıl yürürlükte kalmıştır. Dünyada 2000'li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışlarının ön plana çıkması ve Avrupa Birliği'nin yerelleşme ile ilgili yaptığı çalışmalar, ülkelerin yerel yönetim yapılarında değişikliğe gidilmesine neden olmuştur. Türkiye'de bu değişim ve dönüşümden etkilenerek, kamu yönetimi yapısını yeniden düzenlemek için bir dizi reformlar gerçekleştirmiştir. Reformları içeren Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, yerel yönetimler hakkında çıkarılacak kanunlara da öncülük etmiştir.

1930 yılından beri yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2004 tarihli 5215 sayılı Kanunun çıkarılmasıyla yürürlükten kaldırılmış ancak bu Kanun

dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle TBMM'ne iade edilmiştir. İade edilen kanun TBMM'nde tekrar görüşülüp bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak 24.12.2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Fakat 5272 sayılı Kanun da meclisteki oylama yönteminden kaynaklanan meclis iç tüzüğüne aykırılıktan dolayı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bu kanun yerini şuan yürürlükte bulunan 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14).

5393 sayılı Kanunu'yla, belediyeler üzerindeki idari vesayetin azaltılmasını, belediyelerin daha demokratik, katılımcı ve şeffaf olmasını sağlayacak bir yeniden yapılanma amaçlanmıştır. Öte yandan, mahalle ve belediyeler arasındaki ilişkiler geliştirilerek, ortaya çıkan sorunlar karşısında birlikte hareket etmek için, hemşehrilerin hak ve yükümlülükleri kapsam ve nitelik açısından genişletilerek yerel halkın katılımcı ve aktif olması sağlanmak istenmiştir (Akdemir ve Ulusoy, 2019: 262).

1580 sayılı Kanunu'nun 1.maddesinde belediye, belde ve belde sakinlerinin mahalli nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan tüzel bir kişilik olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı Kanunu'nun 3.maddesinde ise belediye belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmıştır. Burada belediyelerin açık bir şekilde idari ve mali yönden kendi kendine yetebilen kuruluşlar olması gerektiğine değinilmektedir. Karar organlarının da seçimle oluşturulacağı ayrıca vurgulanmaktadır.

5393 sayılı Kanun'la il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu tutulmuş; il ve ilçe merkezleri dışındaki yerlerde ise belediye kurulabilmesi için gerekli olan nüfus ölçütü 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Küçük nüfuslu mali, personel ve araç-gereç yönünden yetersiz olan, kaynakların kullanımında israfa yol açan belediyelerin kurulması, ölçeğin genişletilmesiyle engellenmek istenmiştir. Etkili ve verimli çalışan belediye birimlerinin, kaliteli hizmet sunması amaçlanmıştır.

Yeni kanunda madde 4'ün devamında köylerin veya çeşitli köylerin birleşerek belediye örgütü kurabilmeleri için merkez olarak kabul edilen alana

uzaklıkları 500 metreden 5000 metreye çıkarılmıştır. İçme ve kullanma suyu havzalarına, sit alanlarına ve diğer koruma altına alınmış alanlara, yerleşik alanı bir belediye sınırına 5000 metreden daha yakın yerlere, belediye kurulması engellenmiştir (Keleş, 2012: 256).

Belediye sınırlarının tespit edilmesinde, 1580 sayılı Kanunu'nun 4.maddesi ve 5393 sayılı Kanunu'nun 5.maddesine bakıldığında hemen hemen aynı kuralların geçerli olduğu görülmektedir. Ancak belediye sınırlarının onaylanması söz konusu olunca, kanunlarda farklı kurallara tabi tutulmuştur. 1580 sayılı Kanunu'nun 5.maddesinde belediye sınırlarının onaylanması nüfus kriterine bağlanarak; nüfusu 80 bini geçen belediyelerin sınırları ile nüfusu 80 binden az olan belediyelerin sınırlarının kesinleşmesi farklı yöntemlere bağlanmıştır. 5393 sayılı Kanunu'nun 6.maddesinde ise karmaşıklığa yol açmayacak şekilde bütün belediye sınırlarının; belediye meclisi kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği belirtilmiştir.

Sınır uyuşmazlıkları çözümü 1580 sayılı Kanunu'nun 6.maddesinde kaza dâhilindeki köy ve belediyeler ile vilayet dâhilindeki köy ve belediyeler için farklı çözüm getirmiştir. 5393 sayılı Kanunu'nun 7.maddesinde ise il veya ilçe ayrımı yapılmaksızın il dâhilindeki belediye ve köylerde sınırlarının uyuşmazlığının ortaya çıkması halinde, belediye ve köy meclisi ile kaymakamın görüşleri 30 gün içinde valiye bildirmeleri, valinin bildirilen görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlıklarını karar bağlaması olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'da sınır uyuşmazlıkların çözümünde ilgili belediye ve köylere referandum yoluyla danışılmaması, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5.maddesine uyulmadığı savunulmuştur. AYYÖŞ'ün 5.maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı belirtilmiştir. Sınır uyuşmazlıkları çözümünde belediye ve köylerde referandum yapılması hem sorunların çözümünde birlikte fikir alışverişi yapılmasının gelişmesine hem de AYYÖŞ'ün 5.maddesine uygun olarak yapılması sorunların azaltılmasını sağlayacaktır (Dursun, 2007: 369).

Belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla ilgili 1580 sayılı Kanun'da herhangi bir madde bulunmamaktadır. Bu durumun, 5393 sayılı Kanunu'nun 11.maddesinde iki şekilde olacağı belirtilmektedir. İlki, meskûn sahası nüfusu 50 bin üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği, genel imar düzeni ya da temel alt yapı hizmetlerinin gerekli olması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak, belediye katılması uygun görülmüştür. Nüfusu 50 binin üzerinde olan bir belediyenin sınırlarına yakınlaşan belediye ve köylerin imar düzeni açısından parçalanmış bir yapı oluşturulması engellenmek istenmiştir. İkincisi ise, nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülmektedir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin tasfiyesi il özel idarelerine verilmiştir.

1580 sayılı Kanunu'nun 15.maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri 76 fıkra halinde liste usulüne göre sıralanmış, bunların dışındakiler diğer kurumlara verilmiştir. 5393 sayılı Kanunu'nun 14.maddesinde "belediyelere mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında şu hizmetleri yapar ya da yaptırır; şu hizmetleri de yapabilir gibi" genel yetki ilkesine uygun bir düzenleme yapılmıştır. Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılmaya çalışılmıştır. 1580 sayılı Kanun'da olduğu gibi yerel yönetimlerin görev ve yetkileri sayılmış olsa da 14.maddeyle genel yetkili oldukları da vurgulanmıştır. Fakat 2007 yılında Anayasa Mahkemesi yerel ve ortak hizmetler için belediyelerin genel yetkili olma durumunu sağlayan maddeyi iptal etmiştir. Bu durum taraf olduğumuz AYYÖŞ'e ters düşmektedir (Acar, 2019:288; Gözler,).

5393 sayılı Kanun'la yerel yönetimlerin yerindeliği ile ilgili önem arz eden bir değişiklik yapılmıştır. Kanunu'nun 14.maddesinin son fıkrasında yer alan "Belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın ve en uygun yöntemlerle sunulacağı" cümlesi, AYYÖŞ'ün subsidiarite ilkesine uygun olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimlerinin, kaynak israfına yol açmadan, en hızlı ve etkili bir şekilde yerel halka, hizmet sağlanması açısından, Türk yerel yönetim sistemine önemli bir yenilik getirildiği görülmektedir.

5393 sayılı Kanun'da belediye organları; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak sayılmıştır. 1580 sayılı Kanunu'nun 54.maddesinde meclis toplantılarının yılda üç defa yapılması öngörülürken; 5393 sayılı Kanunu'nun 20.maddesinde ise her ayın ilk günü belediye meclisinin toplanması kararı alınmıştır. Bu durum, yapılacak olan hizmetler konusunda etkili ve şeffaf kararların alınmasını; alınan kararların daha hızlı gerçekleşmesini sağlamaktadır.

5393 sayılı Kanunu'nun 23.maddesinde, meclis kararlarına ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Eski kanunda belediye meclisinin kararlarının kesinleşebilmesi için mülki idare amirinin onayı gerekmektedir. Yeni kanunda ise, belediye meclis kararları mülki idare amirinin onayına gerek kalmadan kesinleşmektedir. Ancak kararların kesinleştiği tarihten itibaren yürürlüğe girebilmesi için, mahallin en büyük idare amirine gönderilme şartı getirilmiştir. Mülki idare amirinin meclis kararları üzerindeki onama yetkisi kaldırılarak, alınan kararlara karşı idari yargıda dava açma hakkı verilmiştir. 5393 sayılı Kanunla, belediyeler üzerindeki vesayet denetimi ciddi oranda azaltıldığı görülmektedir.

5393 sayılı Kanunla, belediye organlarından biri olan belediye encümeni ile ilgili de değişiklikler yapılmıştır. 1580 sayılı Kanun'da encümene üye olacak birim amirleri sayılarak belirtilmişken; 5393 sayılı Kanun'la encümen üyesi olacak birim amirlerinin belirlenmesi görevi belediye başkanına verilmiştir. Ayrıca encümenin seçilmiş üyeleri, atanmış üyeleri karşısında sayıca üstün olacak şekilde bir düzenleme yapılarak, katılımcılık ilkesi güçlendirilmiştir. Yeni kanunun encümen görevlerine bakıldığında, encümenin meclisin yerine karar alma yetkisi azaltılmış, yürütme organı olma özelliği ön plana çıkartılmıştır (Aktaş ve Gürbüz, 2015: 29-30).

5393 sayılı Kanun'la belediye başkanının görev ve yetkilerine de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir takım yeni görevler eklendiği görülmektedir. Bunlardan biri, Kanun'un 38.maddesinde belediye başkanına, performans ölçütlerini saptamak ve uygulamak görevinin verilmesidir. Diğeri ise belediye başkanının, kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve yıllık performans programı hazırlamasıdır. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşü alınarak hazırlanmakta olup;

belediye meclisi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. İlaveten, nüfusu 50 binin üzerinde olan belediyeler için stratejik plan yapma zorunlu tutulmaktadır. Öte yandan belediye başkanı 5393 sayılı Kanunu'nun 37.maddesine göre görevine devam ettiği sürece siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacağı ve yönetiminde bulunamayacağı ifade edilmiştir.

Yeni Kanun'da katılımcılık ve yerel demokrasinin gelişmesi için, bir takım değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin kanunun 76.maddesinde kent konseylerinin oluşturulması öngörülmüştür. Buna göre; kent konseyi, kentlerde yaşayanların hemşehrilik bilincinin ve kent vizyonunun geliştirilmesini, gelecekte daha sağlıklı bir çevre için sürdürülebilir kalkınmayı, çevreye karşı duyarlı olmayı, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı; hesap sorma, hesap verme, katılım, şeffaflık gibi yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Kent konseyleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, sendikalardan, üniversitelerin ilgili sivil toplum kuruluşlarından, noterlerden, siyasi partilerden, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Belediyeler, kent konseyinin çalışmalarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktadır. Kent konseyi yukarıda sayılan kurum ve kişilerin bir araya gelerek oluşturdukları görüşleri, belediye meclisi ilk toplantısında gündeme alarak değerlendirmektedir. Öte yandan kent konseyinin çalışma şekli ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanan yönetmelikle belirlenmektedir.

5393 sayılı Kanun'la belediye hizmetlerine gönüllü katılımı sağlayacak değişiklikler yapılmıştır. Kanun 77.maddesinde, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı arttırmak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği sağlamak için gönüllü kişilerin katılımına yönelik programların uygulanmasında belediyeler sorumlu tutulmaktadır. Belde de olan sorunların çözümüne yönelik yapılacak olan uygulamalarda halkın gönüllü olarak katılımının gerçekleştirilmesi, hemşehri bilincinin de artmasına neden olurken aynı zamanda yerel demokrasiyi de geliştirmektedir.

5393 sayılı Kanunu'nun 24.maddesinde, belediye meclisi üyeleri arasından en az üç ve en fazla beş ihtisas komisyonları kurulabileceği öngörülmektedir. İl ve ilçe belediyeleri ile Nüfusu 10 binin üzerinde olan belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. İhtisas komisyonlarıyla, belediye hakkındaki kararlarda sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının da görüşleri alınarak, kararların komisyonlarda tartışılarak olgunlaştırılması amaçlanmıştır. Bu durumda alınan kararlar üzerinde şeffaf bir denetimin sağlanması için, raporların halk duyurulması ve isteyen kişilere verilmesi kararlaştırılmıştır.

5393 sayılı Kanunu'nun 25.maddesinde de bilgi edinme ve denetim yollarını güçlendirmek için, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir "denetim komisyonu" oluşturulacağı belirtilmektedir. Komisyonun belediye birimlerinden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme hakkı bulunmaktadır. Ancak uygulamada belediye meclis üyelerinin denetim komisyonunda etkin hizmet sunamadıkları ve bu komisyonlarda çalışabilecek nitelikte personele sahip olmadıkları ve bundan dolayı dışarıdan hizmet aldıkları görülmektedir (Özer, 2013: 109-110).

3.4.2.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Yapılan Değişiklikler

21. yüzyılda dünya genelinde nüfusun yarısı kentlerde yaşamakta ve bu oran gittikçe artamaya devam etmektedir. Sanayi ve teknolojinin ilerlemesi, hizmet sektöründe çalışan insanların sayısının artması; kentlerin sosyal, ekonomik, sağlık, ulaşım ve eğitim yönünden insanları cezbetmesi gibi faktörler kentlerin göç almasına neden olmuştur. Kentlerde sürekli yaşanan bu değişimler, birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Gecekondulaşma, imar, konut sıkıntısı, ulaşımda aksaklıklar, rant kavgaları, çevre kirliliği, güvenlik sıkıntısı, planlama ve alt yapı eksiklikleri kent problemlerinin en başında gelmektedir. Ayrıca, insanların sosyal refah seviyelerinin gelişmesi de kent yöneticilerinden beklentilerini arttırmıştır.

Ülkeler, hızlı kentleşme ve beraberinde getirdiği problemlere karşı yeni yönetim modeli arayışına girmekte, yaşanan değişim ve dönüşümler sonucunda kentlerinde yönetim yapılarında değişiklik yapılmasına ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'nin de dünya genelinde yaşanan ve kentlere de yansıyan bu dönüşüme kayıtsız kalması imkânsızdır. Diğer yandan yerelleşmenin ön plana çıktığı bu dönemde daha demokratik ve etkili bir yönetim anlayışının yerleşmesi, hizmetlerin kalitesinin arttırılması için mevcut yasalarda değişiklik yapma gereği duyulmuştur.

Türk yerel yönetim sisteminde büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasasının 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel bir yönetim sisteminin getirilebileceği vurgulanarak, büyükşehir belediyelerinin kurulmasında anayasal zemin oluşturulmuştur. 1984 yılında 3030 sayılı Kanun'la ilk olarak Ankara, İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi, 1980'li yıllardan itibaren günümüze kadar yeniden yapılandırma adı altında pek çok değişikliğe uğramıştır. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyesinin tanımı değiştirilmiştir. Madde 3'te an az üç ilçe veya alt kademe belediyesini kapsayan, bunlar arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip karar organlarının halk tarafından seçildiği kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. 3030 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediyesinin tanımı birden fazla ilçeyi içinde bulunduran şehirler olarak tanımlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesinin hem kapsamı genişletilmiş hem de kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmiştir.

3030 sayılı Kanun'da tanımdan da anlaşılacağı gibi, büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için birden fazla ilçenin bulunması tek şart olarak kabul edilmiştir. Bütün iller büyükşehir belediyesi olabilmek için yarış haline girmiş ve büyükşehir belediyesinin kurulması zamanla siyasi bir propaganda aracına dönüşmeye başlamıştır. 5216 sayılı Kanunu'yla bu durumun engellenmesi ve büyükşehir belediyelerini metropoliten kent olgusuna daha uygun bir hale getirilmesi için aranan şartlarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için

belediye sınırları içinde en az üç ilçe bulunması, o ilin belediye sınırları içinde ve belediye sınırlarına 10 bin metre mesafede bulunan yerleşim yerlerinde en az 750 bin nüfusun bulunması aranan şartlardandır (Yetkin, 2020: 7).

3030 sayılı Kanun'da üst kademe ve alt kademe şeklinde belediyelerden oluşmaktaydı. Üst kademe belediyesi olarak büyükşehir belediyesi, alt kademe belediyesi olarak ilçe belediyeleri şeklinde bir örgütlenme mevcuttu. 5216 sayılı Kanun ile ise büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri, ilk kademe belediyeleri ve belde belediyeleri şeklinde birden fazla belediye türü getirilmiştir. Bu şekilde bir parçalanmışlık büyükşehir belediyesi ve diğer belediyeler arasında koordinasyonun zayıf olmasında neden olmaktadır.

3030 sayılı Kanun 6.maddesinde sadece büyükşehir belediyesinin görevleri sayılmış, ilçe belediyelerinin görevleri ise büyükşehir belediyesinin görevleri dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatta belediyelere verilmiş görevler olarak kapalı bir şekilde belirtilmiştir. 5216 sayılı Kanun'da ise yalnızca büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri değil, aynı zamanda ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri açık bir şekilde kanunda sayılmaktadır. Bu düzenleme ile, yetki ve görev karışıklıklarının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Diğer yandan büyükşehir belediyelerinin görevleri genişletilmiş, görevler daha genel nitelikli hale getirilerek, uygulamada esneklik sağlanmaya çalışılmıştır. Coğrafi bilgi sistemi, trafik planlaması, stratejik planlama, kentsel dönüşüm, kültür, sağlık ve eğitim alanında yeni görev tanımları yapılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine, imar düzenine aykırı durumlarda ilçe belediyelerini uyarma ve 3 ay sonunda ilçe belediyesinin yerine geçerek aykırılık durumunu ortadan kaldırma yetkisi verilmiştir. 2005'te çıkarılan 5594 sayılı Kanunla da büyükşehir sınırları içine dâhil olan belediyelerin sahip olduğu ve büyükşehre ait görevleri ilgilendiren tesis ve teçhizatlarının büyükşehir belediyesine devri düzenlenmiştir (Oktay, 2020: 24-25). Yapılan bu düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin, diğer belediyeler üzerinde etkisi arttırılmak istenmektedir. Denetim açısından fayda sağlayabilir ancak şeffaf ve katılımcılık anlayışından uzaklaşılırsa, diğer belediyeler üzerinde hiyerarşik bir üst

gibi davranma sorunu ortaya çıkabilir. Büyükşehir belediye meclisinde bu anlamda bütün belediyelere eşit temsil hakkı tanıması önem arz etmektedir.

3030 sayılı Kanunu'nun 12.maddesinde büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantıları kasım, mart ve temmuz aylarının başında yapılmaktaydı. 5216 sayılı Kanunu'nun 13.maddesinde ise büyükşehir belediye meclisinin her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenecek günde toplanılacağı belirtilmektedir. Böylece, büyükşehir belediyeleri meclisleri ve içinde bulundurduğu diğer belediye meclisleri arasında koordinasyonun sağlanması, alınan kararların denetlenmesi daha kolay olmaktadır.

5216 sayılı Kanun'la belde belediyeleri kendi meclisinin %10'unu kadar üye ile büyükşehir belediye meclislerine katılabilme kuralı getirilmiştir. Bu oran ilçe meclisleri için %20 olarak kalmaya devam etmektedir. İlçe belediye meclisinden daha az bir orana sahip olan belde belediyeleri, sayı olarak ilçe belediyelerinden daha fazla oldukları için, büyükşehir belediye meclisinde, sahip oldukları nüfus oranının üzerinde temsil edilme hakkı elde etmektedir. Bu durum temsilde adaletsizliğin daha da artmasına yol açabilmektedir (Oktay, 2020: 25).

3030 sayılı Kanunu'nun 24. maddesine göre büyükşehir belediye meclisinin ya da encümeninin kararlarına karşı, ilgililer 10 gün içinde ilin valisine itiraz edebilmekteydi. Vali 10 gün içinde itirazı karara bağlayarak, karar kesinleşirdi. Bu durumun merkezin taşra teşkilatının, seçilmiş bir karar organı olan belediye meclisi üzerinde, ağır bir vesayet yetkisine neden olmaktadır. Bundan dolayı, 5216 sayılı Kanunun 14.maddesinde değişiklik yapılarak, büyükşehir belediyesi başkanına, büyükşehir belediyesinin kesinleşen kararlarına karşı idari yargıya başvurma hakkı tanınmaktadır. Kesinleşen kararlar mülki idare amirine gönderildikten sonra yürürlüğe girebilmektedir. Bu durumda, büyükşehir belediyesinin meclisinin kararlarına karşı, merkezin yerindelik denetimi kaldırılmış, hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun bir başka getirdiği yenilik ise belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına görüş bildirme yetkisi tanımasıdır. Belediye meclisinde alınan kararların halka duyurulması, belediyenin desteği ile kent

konseylerinin toplanması; yerel halkın görüşlerini açıklamada etkili bir platform olması öngörülmüştür (Kaymal, 2017: 1142).

5216 sayılı Kanunu'nun bir diğer ayırt edici özelliği de geçici 2.maddeyle getirilen sınır düzenlemesinden dolayı pergel kanunu olarak bilinmesidir. Büyükşehir belediyesinin sınırları pergel sistemi baz alınarak, bu sisteme göre genişletilmiştir. Sınırların genişletilmesi İstanbul ve Kocaeli'nde il mülki sınırlarına kadar yapılırken, diğer illerde ise nüfus ve yarıçapa göre genişletilmiştir (Arıkboğa, 2013: 60; Kaymal, 2017: 1142).

3030 sayılı Kanun'la kurulan büyükşehir modelinde sınırlar, il belediye sistemine göre şekillendirilmiştir. Buna göre büyükşehir belediye sınırları, metropol alanın tamamını değil, il merkezindeki bütünleşmiş yerleşim alanlarını kapsadığı ifade edilmektedir. Modelde, şehrin etrafında gelişim gösterecek potansiyele sahip yerler göz ardı edilerek, büyükşehir belediyesinin planlaması, denetimi ve hizmetleri dışında kalmaktadır. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanunla bir değişikliğe gidilmiş ve sınırlar genişletilmiştir. 1984'teki dar kapsamlı sınır anlayışı yerine; küçük ölçekli, kapasite ve hizmet bakımından yetersiz belediyeleri de içine alacak şekilde metropol alanı genişletilmiş, yönetsel anlamda bütünlük sağlanmaya çalışılmıştır (Oktay, 2020: 26).

Tablo 9: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Düzenlemeye Göre Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları ve Belediye Hizmet Sınırlar

İL	**Büyükşehir Belediye Nüfusu**	**Hizmet Sınırı**			
		20 km	30 km	50 km	Mülki Sınır
İstanbul	8.803.468				X
Ankara	3.203.362			X	
İzmir	2.232.265			X	
Adana	1.130.710		X		
Bursa	1.194.687		X		
Gaziantep	853.513	X			
Konya	742.690	X			
Kayseri	536.392	X			
Antalya	603.190	X			
Kocaeli	195.699				X

Mersin	537.842	X			
Diyarbakır	545.983	X			
Samsun	363.180	X			
Eskişehir	482.793	X			
Erzurum	361.235	X			
Sakarya	303.989	X			

Kaynak: (Yetkin, 2020: 8)'den yaralanarak, tarafımca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi İstanbul ve Kocaeli dışında, büyükşehir belediyelerinin belirlenen yarıçaplara göre sınırları genişletilmiştir. Nüfusu 1 milyona kadar olan illerin sınırları 20 km, nüfusu 1 milyon ile 2 milyon arasında olan illerin sınırları 30 km, nüfusu 2 milyonun üzerinde olan iller ise 50 km genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları herhangi bir yarıçapa tabii tutulmayarak, belediye ve il mülki sınırları çakıştırılmıştır.

Sınırların genişletilmesiyle köyler mahallere dönüştürülmüş ve il/ilçe sisteminin bir parçası haline gelmiştir. Bütün belediyelerin büyükşehir sistemi içine alınması, alt kademe belediyelerinde önemli sayıda artışın yaşanmasına neden olmuştur. Öte yandan, büyükşehir belediyesi içinde sayıca bu kadar çok belediyenin bulunması koordinasyonun sağlanmasında, etkili ve verimli bir yönetimin gerçekleştirilmesinde bir takım aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çok parçalı yönetim yapısı, büyükşehir belediye meclislerinde temsil adaletsizliklerini de beraberinde getirmiştir. Ayrıca parçalı yapının ağırlıklı olarak belde belediyelerinden oluşması ve belde belediyelerinin örgütsel, gelir ve hizmet alanındaki eksiklikleri bütün bir şekilde bakıldığında sürdürebilir bir yönetimden ziyade, büyükşehir belediyeleri içinde denetim ve hizmet alanında boşlukların artmasına sebebiyet vermiştir (Arıkboğa, 2013: 61; Oktay, 2020: 26).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda 2008 ve 2012 yıllarında çıkarılan iki önemli kanunla değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Diğeri de 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile üçlü bir büyükşehir belediye kademelenmesinden (büyükşehir belediyesi+ ilçe belediyesi+ ilk kademe belediyesi), ilk kademe belediyelere son verilerek iki kademeli (büyükşehir belediyesi+ büyükşehir ilçe belediyesi) bir yapıya dönüştürülmüştür. 2009 yılında yerel seçimlerin yapılmasıyla birlikte on altı büyükşehir belediyesi içinde bulunan 240 belde belediyesi, mahalleye dönüştürülerek, tüzel kişiliklerini kaybetmiştir. Akabinde nüfusu 2000'in altında olduğu belirlenen 862 belde belediyesinin köye dönüştürülerek varlığına son verilmek istenmiştir. Ancak bu kanun ile ilgili dönemin Anamuhalefet Partisi Anayasa Mahkemesine iptali için başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi, beldelerin köye dönüştürülmesi talebi haricinde Anamuhalefet Partisi'nin talebini reddetmiştir. Ayrıca bu kanunla, iki kademeli sisteme geçildiğinden dolayı, 242 ilk kademe belediyesi yerine, 43 tane yeni ilçe kurulmuştur. Oluşturulan ilçe belediyelerinin sınırları ile ilçenin mülki sınırlarının uyuşturulması tam olarak gerçekleştirilememiş; mülki idare yapılanması 5747 sayılı Kanunla göz ardı edilmiştir. Belediyelerin birleştirilerek ilçe kurulması da merkezi idarenin vesayet denetiminin etkin hale gelmesine yol açmıştır (Zengin, 2014: 101; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015: 82; Gündoğan ve Özcan, 2015: 299).

3.4.2.6. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Bir yerel yönetim türü olan il özel idaresi, belediye ve köyden farklı olarak, birden fazla yerleşmeyi ve üzerinde herhangi bir yerleşme bulunmayan boş toprakları da kapsayan bir birimdir. İl özel idarelerinin kuruluşu Osmanlı Dönemine kadar dayanmaktadır. 1913 tarihli İl Özel İdaresi 90 küsur sene yürürlükte kalmıştır. Kanun 1921'den itibaren hemen hemen 30 kez değişikliğe uğramış, en son 1987 yılında kapsamlı bir değişiklik yapılarak 1913 tarihli yasa 3360 tarihli İl Özel İdaresi ismini almıştır.

İl özel idareleri sürekli kapatılsın mı kapatılmasın mı şekline gündeme gelmektedir. Hala daha bu sorunların devam etme nedeni gerçekleştirilen birçok değişiklikten kaynaklanan karışıklıktır. Bu birimlerin çıkarılan kanunlarla, kimi zaman işlevleri arttırılmış kimi zaman ise bu yapılar, işlevsiz kalacak bir duruma getirilmiştir. Diğer yandan, İl özel idarilerinin kendi yasasında mevcut olan bazı görevleri

kaldırılmış, bazı görevleri ise başka kurumlara da verilerek, görev ve yetkilerde karmaşık bir durum ortaya çıkartılmıştır. Görev alanlarının daraltılması ve harcama kapasitelerinin küçültülmesi sonucunda il özel idareleri, verimsiz bir yapıya dönüştürülmüştür. Ancak 2002 yılından sonra Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında da il özel idarelerine ağırlık verilmeye başlanmış; hatta merkezin taşra eliyle yürüttüğü birçok görev ve yetki, il özel idarelerine bırakılması söz konusu olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı meclisten geçmediği halde, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmış ve tasarıya paralel bir şekilde il özel idarelerini, illerin yönetiminde yetkili kılmıştır. 5302 sayılı Kanun, 92 senelik 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu sıfırlamış, yeni bir il özel yönetimi oluşturulmuştur (Keskin, 2016: 62).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il özel idarelerinin tanımı, görev ve yetkileri, organları, personel yönetimi, mali yapısı, bütçesi, denetimi konusunda yenilikler yapılmıştır. Ayrıca kanunda yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, stratejik plan ve performans planı, il özel idarelerine gönüllü katılımın sağlanması, iç ve dış denetim gibi yerelleşmeyi etkili hale getiren araçlara da yer verilmektedir. Kanunun temel amacı, yerelleşme alanında yaşanan değişim ve dönüşümlere paralel bir şekilde yeni bir yerel yönetim yapısı içinde, il özel idarelerini eskiye oranla daha fazla etkili, verimli ve katılımcı bir hale getirmektir.

Önceki il özel idaresi kanunda il özel idareleri, Anayasadaki il yönetimini ilgilendiren ilkelere atıf yapılarak tüzel kişiliğe sahip olduğu vurgulanmakta ve ildeki hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu birimler olduğu ifade edilerek tanımlanmıştır. 5302 sayılı Kanun'da ise il özel idarelerinin genel özellikleri yanında bir tanımı da içermektedir. Madde 3'e göre "*İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişidir."* Şeklinde tanımlanmaktadır. Burada Anayasanın 123. ve 127.maddesinde ifade edilen yerinden yönetim ilkesine vurgu yapılmakta; idari ve mali özerkliğe sahip olması gerektiği açıkça belirtilmektedir. İl özel idareleri Anayasa da uygun olarak, yerel nitelikteki ihtiyaçların karşılanması için kendi personelini, kendi bütçesini, kendi teşkilat yapısını

ve benzer alandaki yetkilerini, kanunlara bağlı kalmak şartıyla yapabileceği ifade edilmektedir (Oktay, 2010a: 79).

5302 sayılı Kanunda il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla, belediyeler dâhil il sınırının içinde ve belediye sınırları dışında ikiye ayrılmaktadır. İl özel idareleri, madde 6'da sayılan bazı hizmetleri belediye sınırları içinde belediyelerle birlikte; imar, yol, su, altyapı, katı atık, kanalizasyon gibi hizmetleri de belediyeler dışında yapmakla görevlendirilmiştir. İlaveten, 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılınca, bu genel müdürlüklerin il kuruluşları da il özel idarelerine bağlanmıştır. Bundan dolayı köye yönelik hizmetlerde il özel idaresinin görev alınana girmiştir. İl özel idaresinin görev ve yetkileri arttırılırken, aynı zamanda bu görev ve sorumluluklar merkezi idarenin de alanına girmeye devam etmiştir (Eyidiker, 2019: 106-107).

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135.maddesine göre il genel meclisi tarafından alınan bütün kararlar, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valinin onaylaması zorunluluğu vardı. Meclis tarafından alınan kararlar, vali tarafından onaylanmadıkça yürürlüğe giremiyordu. Ayrıca vali, il genel meclisinin onay vermediği kararlarına karşı 20 gün içinde itiraz yoluyla Danıştay'a başvurabiliyordu. Öte yandan il genel meclisinin bazı kararları valinin idari vesayetine tabiiyken, bazı kararları da İçişleri Bakanlığının idari vesayetine tabiiydi. Örneğin il genel meclisi tarafından kabul edilen il bütçesi İçişleri Bakanlığının onayına tabii olduğu görülmektedir. İlaveten il genel meclisinin bayındırlık, sağlık ve öğretim işleriyle ilgili harcama yapmak için karar verdiği istikrazların belirlenen miktarı geçtiği zaman Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanının onayı gerekliydi. Görüldüğü üzere, il genel meclisinin vermiş olduğu kararların denetlenmesinde ve onaylanmasında, birden fazla vesayet makamı etkili olmuştur (Kaplan, 2005: 134).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla, iki önemli değişiklik yapılmıştır. İlki meclis kararlarının kesinleşmesi, ikincisi de kesinleşen kararlar üzerinde idari vesayet denetimini icra edecek merciidir. Madde 15'te il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin en geç 5 gün içerisinde valiye gönderilmesinden bahsedilmektedir. Görüldüğü üzere, İl özel idaresinin karar organı olan ve üyelerinin

seçilmişler tarafından oluştuğu il genel meclisinin kararlarının valinin onaylaması şartı kaldırılmıştır. Madde 15'in devamında meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi şartı konulmuş, valinin hukuka aykırı gördüğü kararları ise tekrar mecliste görüşülmek üzere iade etmesi düzenlenmiştir. Meclis kararları üzerinde idari vesayet yetkisi bir nebze de olsa hafifletilmiştir.

Öte yandan eski kanunda il genel meclisinin bütçe ile ilgili almış olduğu kararlar üzerinde merkezi idarenin yerindelik denetimi söz konusu olmuştur. Meclis tarafından kabul edilen bütçe üzerinde merkezi idarenin birden fazla değişiklik yapma ve onaylama yetkisi bulunmuştur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45.maddesinde ise vali tarafından hazırlanan ve il encümenine sunulan bütçe tasarısını, il genel meclisinin aynen veya değiştirerek kabul etmesi yeterli görülmüştür. Ancak madde 51/e'de il genel meclisince karar verilen ve belli bir miktarı aşan borçlanmanın İçişleri Bakanlığının onayına tabii olduğu görülmektedir. İl özel idareleri bir yandan idari yönden özerk bir kurum haline getirilmek istenirken, diğer yandan da merkezin idari vesayetinin de hala daha devam ettiği açıktır (Kaplan, 2005: 153-154).

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il genel meclisinde vali etkin bir roldedir. Vali hem il encümeninin başı hem de karar organı olan ve seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisinin başkanı konumundadır. 5302 sayılı Kanunu'nun 11.maddesine göre ise il genel meclisinin başkanı, meclisin kendi üyeleri arasından, gizli oyla seçileceği yönünde değişiklik yapılarak, valinin il genel meclisindeki etkisine son verilmiştir. İl genel meclisinin kendi kararlarını almakta ve kendi gündemini belirlemesi açısından son derece önem arz eden bir düzenlemedir.

İl genel meclisi ile ilgili bir diğer önemli değişiklik toplantıların düzenlenmesiyle ilgilidir. 1913 tarihli Kanun'da il genel meclisi, yalnızca mayıs ve kasım aylarında yılda 2 defa olmak üzere toplantı yapmaktaydı. 5302 sayılı Kanunu'nun 12.maddesinde il genel meclisinin belirlenecek 1 aylık tatil haricinde her ay toplanması kararı alınmıştır (Koçak ve Kavsara, 2012: 69). Bu şekilde bir hükmün uygulanması il genel meclisinin etkisinin de artmasına neden olmaktadır. Ayrıca il genel meclisinin her ay toplantı yapması, il özel idarelerinin sorunlarının sürekli olarak istişare edilmesini ve önlemler alınmasını sağlayabilmektedir.

İl özel idaresinin bir diğer organı olan encümenin 1913 tarihli Kanun'da danışma, icrai nitelikte karar alma ve denetlemede bulunma olmak üzere üç tür görevi bulunmaktadır. Meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda, encümen il özel idaresi adına kararlar almaktadır. Encümenin bu türdeki yetkileri 3360 sayılı Kanun'da daha da arttırılmıştır. Merkez tarafından atanan valinin başkanlığında toplanan il encümenin aldığı icrai nitelikteki kararlarına karşı meclisin müdahale etme yetkisi de bulunmamaktadır. Ancak 5302 sayılı Kanun'la il genel meclisinin her ay toplanması, fonksiyonlarında değişikliklerin yapılması, il özel idaresinin tek karar organı haline gelmesi; il encümeninin karar organı olma özelliğini kaybetmesine neden olmuştur (Koçak ve Kavsara, 2012: 71; Kaplan, 2005: 137).

İl encümeni, eski kanundaki gibi valinin başkanlığında toplanmaya devam etmektedir. 5302 sayılı Kanunu'nun 25.maddesine göre il encümeni üyeleri, vali, il genel sekreteri, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üyeden, valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. İl encümeni organında atanmış üyeler, seçilmiş üyelerden daha fazladır. Bu şekilde bir uygulamanın var olması, yerel yönetimlerin demokrasi prensibinle uyuşmamaktadır. 25.maddenin devamında valinin katılmadığı il encümen toplantılarına il genel sekreterinin başkanlık edeceği vurgulanmaktadır. 5302 sayılı Kanun'la getirilen bir diğer değişiklikte il genel sekreterliğidir.

5302 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin denetim yolları etkili bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Kanunu'nun 37.maddesinde il özel idarelerinin denetimi amacı; faaliyetlerinde ve işlemlerinde ortaya çıkabilecek hataların önlenmesine yardım olmak; personelinin ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol mekanizmasının güvenilir bir şekilde işlemesine rehberlik etmek; hizmetlerin süreç ve sonuçlarının kanunlara, önceden belirlenmiş olan amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygun olarak tarafsız analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı değerlendirme yapmak ve bu değerlendirmeleri rapor haline getirerek ilgililere sunmak şeklinde belirtilmektedir.

İl özel idarelerinin faaliyetlerinin denetimi birden fazla yol ve yöntemle yapılmaktadır. Ancak 5302 sayılı Kanun'da iç ve dış denetimden bahsedilmektedir. Madde 38'de denetimin kapsamı belirtirmiş; iş ve işlemleri hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi olarak ifade edilmiştir. İç ve dış denetim, daha önceki başlıkta ela alınan ve reformlar kapsamında ortaya çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine dayanarak yapılmaktadır. İç denetim kurumun kendi kendini denetlemesi anlamına gelirken; dış denetim, Sayıştay tarafından yapılan ve daha çok mali yönden gerçekleştirilen bir denetimdir. 5302 sayılı Kanun, bu şekilde yeni bir denetim sistemini önererek, merkezin yerel yönetimler üzerindeki etkisini kırmak istemiştir. Ancak 38.maddesinin c bendinde, il özel idaresinin mali işlemler haricinde yapmış olduğu işlemlerin, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygun olup olmadığı açısından incelenmesinin İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elamanlar tarafından denetleneceğine yer verilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin il genel meclisinin almış olduğu kararla, görev alanıyla ilgili olan konularda çalışma yapan örgüt ve kuruluşlara kurucu üye ya da üye olabilmelerine imkân vermektedir. Bu kuruluşlarla ortak çalışma ve proje yapmaları konusunda herhangi bir engelleme bulunmamaktadır. Önceden ise, il özel idareleri bu tür çalışmalara katılmak için İçişleri Bakanlığından izin alma şartı ve etkinlikleri dış politikaya ve uluslararası antlaşmalara uygun bir şekilde yürütme zorunluğu vardı. Yeni kanunun, il özel idarelerine bu şekilde bir imkân sağlaması, Avrupa Özerklik Şartı'nın 10.maddesinin dikkate alındığının kanıtıdır (Keleş, 2012: 193).

5302 sayılı Kanun'la getirilen diğer yenilikler şu şekildedir; meclis komisyonlarına meclis dışından değişik kesimlerin temsilcilerinin katılmasına olanak tanınması, denetim komisyonuna geçilmesi, meclisin fesih gerekçelerinin azaltılması, meclis kararlarının kesinleşmesinde nitelikli değil de salt çoğunluğun aranması; il özel idarelerinin stratejik plana göre yönetilmesi ve bu stratejilere uygun olarak bütçe ile il özel idaresinin performans ölçütlerini hazırlanması; iç örgütlenmede yeni birimlerin oluşturulmasında meclis kararının yeterli görülerek esneklik sağlanmasıdır (Oktay, 2010b: 80).

3.4.3. 2012'den Günümüze Yerel Yönetim Reformları

2000'li yılların başında kamu yönetimi reformlarında etkili olan ve yerelin ön plana çıkarılmasını, devletin faaliyet alanlarının daraltılmasını savunan; yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim ve küreselleşme olgusu, yönetimde sorunların ortaya çıkmasıyla birlikte sorgulanmaya başlanmıştır. Özellikle 2008 yılında ABD'de konut sektöründe yaşanan problemler, küresel ölçekte bir krizin yaşanmasına neden olmuştur. İlk etapta, ulus devletler üstü bir yapılanmayla oluşan ve zamanla yerelleşmenin önemine değinerek, bu konuyla ilgili ciddi anlamda hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilen Avrupa Birliği ve üye ülkelerini etkilemiş ve bu ülkeler ekonomiye doğrudan müdahale etmek zorunda kalmıştır. Krizin yaşanması, yalnızca Avrupa'da değil dünyanın pek çok ülkesinde de merkeziyetçi politikaların güç kazanmasına neden olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 53; Övgün, 2016: 167).

Bu dönemde merkezileşmenin artmasına neden olan bir diğer unsur, işbirlikçi yönetişim anlayışıdır. İşbirlikçi yönetişim yaklaşımı tek örgütle çözülemeyen sorunları birden fazla örgütün bir araya gelmesiyle çözülmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Ansell ve Gash (2008: 544) ise bir veya daha fazla kamu kurumunun, resmi, fikir birliğine ve müzakereye dayalı bir toplu karar alma sürecine devlet dışı paydaşların doğrudan dâhil edildiği; kamu politikası oluşturmayı ve uygulamayı, kamu programlarını, varlıklarını yönetmeyi amaçlamaktadır. İşbirlikçi yönetişim yaklaşımında; sivil toplum örgütleri, vatandaş grupları, özel ve kamu kuruluşları karar alma sürecine dâhil edilmektedir. Ancak, bu süreçte hükümet yönetimden dışlanmamaktadır. Burada hükümete, işbirliği ve karar alma süreçlerinde merkezi roller ve görevler yüklenmektedir. Örneğin son yıllarda Avusturya, Avustralya, Almanya, İsviçre gibi ülkelerin karar verme yetkilerini merkezi hükümete aktardıkları görülmektedir. Diğer yandan Amerikan Federalizmde merkeziyetçi paradigmanın yükseldiği ve eğitim politikalarının 100 yıl öncesine göre daha fazla merkezileştiği tespit edilmektedir (Saklı, 2013: 162; Kalkınma Bakanlığı, 2018: 53).

Merkezileşmeyi arttıran bir başka neden de son yıllarda Irak ve Suriye'de yaşanan savaşlar sonucunda yoğun bir şekilde göçlerin meydana gelmesidir. Göçlerin kontrol altına alınabilmesi için, ülkelerin merkeziyetçiliği arttıran, yerel yönetimleri

devre dışı bırakan uygulamalara yöneldiği görülmektedir. Sığınmacıların çoğu Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Bunlara uygulanan göç politikası yetersiz kalınca 2013 yılında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Kanunla, tüm yabancılara ilişkin işlemlerden sorumlu olan, Türkiye sınırları içerisindeki il ve ilçelerde, hatta yurtdışını da kapsayacak şekilde Göç İdaresi Genel Müdürlükleri, destek için AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı) kurulmuştur. Türkiye'ye gelen mültecilerin eğitim, sağlık, barınma, beslenme gibi birçok ihtiyaçları bakanlıklara havale edilmiş, göç ile ilgili tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmıştır. Merkezin, yereli ilgilendiren sorumlulukları da göğüslenmesi, hem yerel yönetimleri hem de şehirde uyum süreci yaşayan mültecileri zor durumda bırakmıştır. Ayrıca yerel yönetimler, mülteci sorunlarında mali yönden desteklenmeyerek, bu konuda katı merkeziyetçi politikaların uygulandığı tespit edilmiştir. Avrupa Birliği de mülteciler konusunda yerel düzeyde politikaların yapılmasına izin vermemiş; politikalar merkezden belirlenerek mültecilerin Avrupa'ya sokulması engellenmiştir (Kaypak, 2020: 209).

Türkiye'de 2002-2005 yılları arasında iç ve dış etkenlerin etkisiyle, özellikle Avrupa Birliğine uyum süreci nedeniyle uygulanan politikaların yeniden önem kazanması sonucunda bir dizi yerel yönetim reformu gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili yapılan kanun tasarılarının bir kısmı hayata geçirilebilmiş, bir kısmı da kadük kalmıştır. Kısmi de olsa yerelleşmenin gerçekleştiği, ancak uygulamalara pek fazla yansıtılamadığı görülmektedir. Ancak 2008 yılından sonra Avrupa Birliği ile sorunların yaşanması, 2008 krizinin meydana gelmesi merkez -yerel yönetimler aleyhinde değişikliklerin başlamasına neden olmuş ve 5277 sayılı Kanunu'nun çıkarılmasıyla yeniden merkezileşmeye dönüleceğinin sinyali verilmiştir.

Türk yerel yönetim sistemin de yukarıda açıklanan göç politikalarının merkezileşmesi haricinde, 2011 yılında kentsel dönüşüm konusunda uygulanacak her türlü hizmetin ve mali kaynakların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bırakılması, 2012 yılında ölçek ekonomisine dayanan ve önemli değişikliklerin yapılmasına yol açan 6360 sayılı Kanunun çıkarılması, hendek olayları, 2016 yılında darbe kalkışmasının meydana gelmesiyle başlayan Olağanüstü Hal dönemi ve 674 sayılı KHK'nın getirdiği hukuki düzenlemelerle birçok belediyeye kayyum atanması; valilerin yetkilerinin

arttırılması, 2017 yılında parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi ve siyasi-idari kararların tek elde toplanması gibi birden fazla faktör, yerelleşmeden merkezileşmeye geçildiğini kanıtlamaktadır.

3.4.3.1. 6360 Sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler

Türk yerel yönetim yapısında, önemli değişikliklere yol açan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 2012 yılında kabul edilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin raporunda kanunun gerekçesi belirtilmiş; etkili bir yönetim, planlama ve koordinasyonun sağlanması açısından büyükşehir belediyelerinin sınırı, il mülki sınırı şeklinde genişletilmesinin, en geniş ölçekte hizmet sunmak amacıyla güçlü bir yapıya kavuşturulması vurgulanmıştır. Öte yandan raporda büyükşehirlerde imar bütünlüğüne vurgu yapılarak, ilçe belediyelerinin üst ölçekli plan için büyükşehir belediyesi ile görüşebileceği ve üst ölçekli planlarda problemlerin çıkması halinde sorunların büyükşehir belediyesi aracılığıyla çözüme kavuşturulacağı ifade edilmiştir (Ekinci, 2020: 91).

Kanun'un gerekçesinde ise sanayileşme, ulaşım ve çevre sorunlarının hızla artması sonucunda hizmet üretemeyen, mali kaynakları yetersiz olan küçük ölçeğe sahip yerel yönetimlerin varlığından bahsedilmektedir. Bu yerel yönetimlerin, kaynakların verimli kullanılmasını engellediği ve büyükşehir hizmet alanlarında hizmetlerin tek merkezden yürütülmesinin ölçek ekonomisi bakımından olumlu sonuçlar doğuracağı, az kaynak ile daha fazla çıktı sağlanabileceğinde değinilmiştir. Ayrıca büyükşehirlerde nüfusun sürekli artması ciddi yönetim sorunlarına neden olmuştur. Dolayısıyla yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının mülki sınır olması gerektiği ve optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Gerekçeden de anlaşılacağı gibi büyükşehir belediyelerinde daha bütüncül bir yapı ve ölçek ekonomilerinden yararlanarak hizmet üretiminde maliyetlerin azaltılması hedeflenmiştir (Biricikoğlu ve Yalnızoğlu, 2018: 262).

30 Mart 2014 seçimleri sonrasına yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la;

- 14 il büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş,

- Büyükşehir belediyeleri il mülki sınırları içinde tekrar büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde 2'li bir örgütlenmeye gittiği için, büyükşehir belediyesine dâhil olan, 1579 belde belediyesinin ve 16.500 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüş,
- İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir. 6360 sayılı Kanun 30 büyükşehir belediyenin sınırlarını, il mülki sınırıyla ve büyükşehir ilçe belediyelerinin de sınırları, ilçe mülki sınırıyla çakıştırılmış,
- 5216 sayılı Kanun'la getirilen, normal bir belediye nüfusunun 750 bini aşması halinde büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşabileceği şartı yerine, il nüfusunun 750 bin üzerinde olması şartı getirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmış, büyükşehir ilçe belediyesi olmak için 50 bin nüfus şartı yerine, 20 bin nüfus şartı olarak değiştirilmiş,
- Nüfusu 2000'in altında kalan 559 belediye köye dönüştürülmüş,
- Tüzel kişiliklerini kaybederek, mahalleye dönüştürülen köy ve belediyelerin araç ve gereçlerini devretmesi için, devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonları öngörülmüş,
- 30 büyükşehir belediyesinde, il özel idaresinin tüzel kişiliklerine son verilerek, kapatılmış; il özel idarelerinin kalkmasıyla ilin mülki sınırlarını kapsayan büyükşehir belediyelerinde, il özel idaresi yerine valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş,
- 6360 sayılı Kanunu'nun 15.maddesine göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9.maddesine, belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında olan yerlerde mahalle kurulamayacağı eklenmiş,
- Büyükşehir belediyeleri içinde mahalle statüsü verilen köy ve belde belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin, il özel idarelerinin akçal kaynakları yönünde değişikliler yapılmış,

- Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yeniden görev bölüşümleri yapılmıştır (Çetin, 2015: 255; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015: 84).

Tablo 10: 6360 Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Rakamsal Değimi

Belediye Türü	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	342
Toplam Belediye	2950	1396
İl Özel İdareleri	81	51
Köy	34.395	17.834
Mahalle	19.103	36.740

Kaynak: (Çöpoğlu, 2017: 39)'dan yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur.

Tablo 10'a bakıldığında 6360 sayılı Kanun, sınırların genişletilmesi ve iki kademeli büyükşehir belediyesi yapılanmasına geçilmesiyle birden fazla beldenin, köy ve il özel idaresinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu kanunun ilerleyen dönemlerde olumlu veya olumsuz sonuçlara neden olacağı kesindir. Dolayısıyla birçok çalışmaya konu olmuş, pek çok açıdan incelenmiş ve eleştiriler almıştır.

6360 sayılı Kanun verimliliğin sağlanması, kaynak israfının önlenmesi, az girdiyle çok fayda sağlanması, gecekondulaşma ve çarpık kentleşmenin engellenmesi kısaca büyükşehir ve çevrelerinde oluşan olumsuz koşulların iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak bu kanun hazırlanırken, kanunun amacı ve ayrıntıları konusunda kamuoyu ile herhangi bir paylaşımda bulunulmamıştır. Demokratik toplumların, kendileri ile ilgili önem arz edecek değişiklikler yapılırken saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi unsurlar göz ardı edilmemelidir. İlgili bütün tarafların görüşü, öneri ve eleştirilerin tartışılması fayda sağlamaktadır. Kanunun gerekçesinde hesap verilebilirlik ve katılımın daha etkili bir hale getirilmesinden bahsedilirken; hazırlık

aşamasında üniversitelerin, meslek odalarının, yerel yönetimlerin, hizmet birliklerinin, araştırma kurumlarının ve sivil toplum örgütlerinin muhatap alınmaması tezatlık oluşturmaktadır (Keleş, 2012: 11).

6360 sayılı Kanun'la getirilen yeni büyükşehir belediyesi yapısının düzenlenmesi ile ilgili herhangi bir ön hazırlık- fizibilite çalışmasına rastlanmamaktadır. Hedeflenenler ve dile getirilenlerin tam tersi sonuçlar vermesi halinde nasıl bir önlem alınacağı belirsizdir. Bundan dolayı bu düzenlemeler, siyasal yönü ağır basan çabalar olarak değerlendirilmektedir (Zengin, 2014: 109).

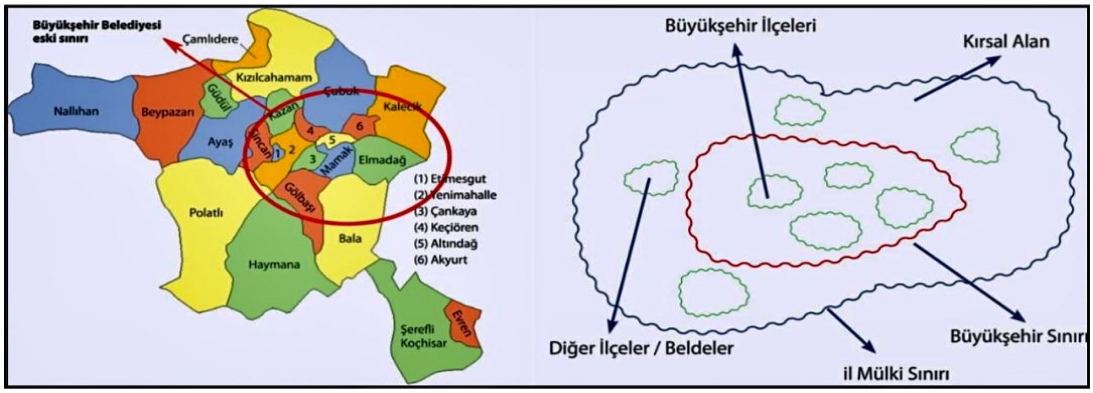
6360 sayılı Kanunu hakkında, bazı bilim insanları Anayasa'ya aykırı olduğunu savunmakta; bazıları da Anayasa'ya herhangi bir aykırılığın bulunmadığını ifade etmektedir. Gözler (2013: 1,9,14) illerin, belediyelerin ve köylerin tüzel kişilikleri Anayasanın 127. maddesinde güvence altına alındığını; Anayasa değişikliği yapılmaksızın köylerin, il özel idarelerin ve belediyelerin kanunla kaldırılamayacağını savunmaktadır. Öte yandan Anayasamızda 127.maddesinde tek tür bir mahalli idare biriminin olmadığı; il, belediye ve köy olmak üzere üç tür mahalli idare birimi bulunduğunu ifade ederek, mahalli müşterek ihtiyaçların belirtilen yerel birimler tarafından karşılanması gerektiğinden söz etmektedir. Buna göre, Yeni kanunla yerel halkın hizmetlerinin karşılanmasında üç yerel yönetim biriminden ziyade, tek tür bir yerel yönetim birimi tarafından karşılanacaktır. Kısaca Gözler, büyükşehir merkezinden kilometrelerce uzaklıkta bulunan köylerin, belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmesini; yeni sistemde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı yapılarak il özel idarelerinin kaldırılmasını; yirmi dokuz ilde ilçe belediyeleri, büyükşehir merkezinden ne kadar uzakta olursa olsun fark etmeksizin büyükşehir ilçe belediyesi haline gelerek, bağımsızlıklarını yitirmelerini Anayasaya aykırı bulmaktadır.

Bir diğer görüşte, Anayasanın 127.maddesinde yalnızca mahalli idarenin tanımının yapıldığı; il sınırı içerisinde illa il özel idaresinin, belediyenin ve köyün birlikte kurulması yönünde herhangi bir zorlayıcı hüküm bulunmadığını vurgulamaktadır. İlaveten, il özel idaresinin Anayasada yapılan mahalli idare tanımı içerisinde yer almadığından, kaldırılabilmesine olanak tanınmakta; "il, belediye veya

köy halkı" denilerek, il sınırında kurulması gereken mahalli idarelerden duruma göre yalnızca birinin, ya da ikisinin ve üçünün kurulabileceği savunulmaktadır. Ayrıca 6360 sayılı Kanunu Anayasa Mahkemesinin denetiminde geçerek yürürlüğe girdiği için Anayasaya aykırılığı iddiası yerinde bulunmamaktadır (Tekin, 2018: 92).

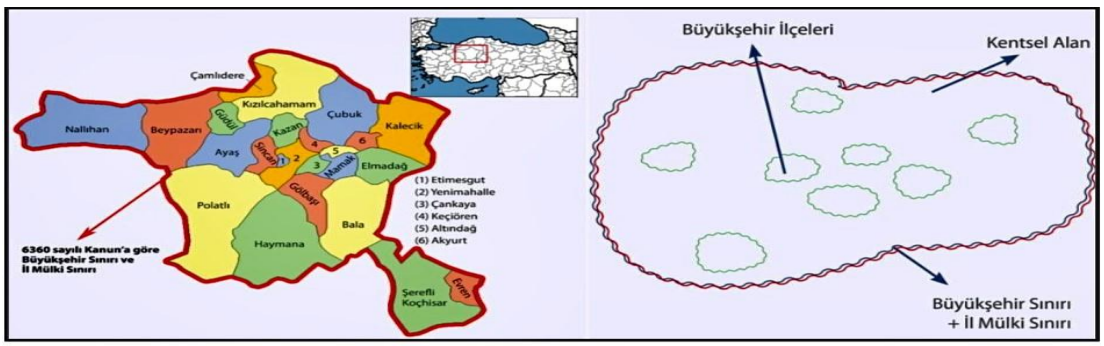
Şekil 5'te, 5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi sınırları ölçek ve nüfus kriteri göz önünde bulundurularak, pergel düzenlemesine göre sınırlar genişletilmiştir. Şekil 6'da ise, 6360 sayılı Kanun çıkarıldıktan sonra il mülki sınırı, büyükşehir belediye sınırı ile çakıştırılmıştır. Büyükşehir belediyesi içinde kalan, sosyal ve ekonomik yapıya sahip olan birçok belde belediyesi ve köyler kapatılmış; şehre en uzak noktada bulunan ilçelere de büyükşehir ilçe belediyesi statüsü verilmiştir.

Şekil 5: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi İle Getirilen Pergel Düzenlemesi



Kaynak: Çelikyay, H. (2014);" Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası", SETA Analiz, Sayı 101, ss.1-21, s.10-14.

Şekil 6: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesi



Kaynak: Çelikyay, H. (2014);" Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası", SETA Analiz, Sayı 101, ss.1-21, s.10-14.

6360 sayılı Yasaya yöneltilen en önemli eleştirilerden biri de ölçek düzenlemesi konusunda olmuştur. Belediye yönetimi kentsel yerleşme mekânlarının yönetilmesidir. Ancak sınırların genişletilmesiyle il ölçeğinde belediye modeli uygulanmış olacaktır. Oysa ilin mülki sınırları yerel hizmetlerin sağlanması için uygun ölçek değildir. İlin sınırları belirlenirken siyasi ve idari faktörler etkili olmaktadır. Yerel yönetimlerin sınırları belirlenirken de yerel nitelikli hizmet ölçütü etkilidir. Bundan dolayı il yönetimi ile mahalli yönetim birbirinden farklı ölçütlere sahiptir. Diğer yandan başka bir görüşte, optimal ölçek olgusunun çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun olduğunu; yeterince hizmet almamış yerlere hizmet götürülmesinde, yatırımların sağlanmasında daha etkili olacağını savunmaktadır. Köylere hizmet sunulmasında, büyükşehir belediyelerinin geniş imkânlarından faydalanılacaktır. İlaveten, seçim bölgesine köylerin de dâhil edilmesiyle, seçilme sorumluluğu ile hareket edilmesi, hizmetlerin sağlanmasında verimi arttıracaktır (Çelikyay, 2014: 19).

Büyükşehir belediyelerinde, bütünleştirme uygulamaları kapsamında katma veya birleştirme gibi yöntemler kullanılarak, sınırların genişletilmesine bir eleştiride TODAİE tarafından yöneltilmiştir. TODAİE Kütahya, Denizli, Bolu ve Kırıkkale illerinde saha çalışması yapmıştır. Çalışmada ölçeğin belirlenmesinde iktisadi bakış açısının ön plana çıkarıldığına, sermayenin gelişimine uygun olarak birleştirmenin gerçekleştirilmek istendiğine; demokrasi, yerel özerklik, halk katılımı gibi unsurların ise göz ardı edildiğine değinilmektedir. Toplumsal ve kırsal özellik gösteren yerleşim yerlerinin birdenbire kente dahil edilmesi yukarıda ifade edilen iktisadi bakış açısının bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir (Dik, 2014: 84-85).

Ölçek ekonomisinde faydalanmak amacıyla belirli kriterler belirlenmeden, anormal bir şekilde sınırların genişletilmesi yanlıştır. Büyükşehir belediyesine uzak mesafede bulunan, kent olgusuna uzak olan; sosyal, ekonomik ve toplumsal açıdan farklı özellikler gösteren yerel yönetim birimlerine, hizmet götürmek verimlilik ve etkinlik sağlanmasından çok israfa neden olabilmektedir. Türkiye'de büyükşehir belediyelerine bakıldığında kentsel alanlarda birden fazla sorunların ortaya çıktığı ve bu sorunlarla baş edebilecek kapasiteden yetersiz oldukları yadsınamaz bir gerçektir.

Öte yandan büyükşehir belediyeleri, kentsel alanlarda hizmet konusunda tam olarak verimlilik sağlayamazken; alanın genişlemesiyle ilin en ücra köşesine hizmetlerin götürme zorunluluğunun ortaya çıkması, kendilerine yetemeyen büyükşehir belediyeleri için problem teşkil edebilecektir. Ayrıca bu tarz uygulamalar, taraf olduğumuz Avrupa Birliği Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hizmette halka yakınlık ilkesi olan subsidiarite ilkesine ters düşmektedir.

Kanun temsil açısından da sorunlu bulunmaktadır. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyesi içinde bulunan belde belediyelerinin ve köylerin kapatılmasıyla temsili demokrasinin azaltılması, etkinlik ve verimlilik gerekçesiyle birden fazla ihtiyar meclisi ve belediye meclisine son verilmesi katılımı azaltmaktadır. Köyler doğrudan demokrasinin uygulandığı birimlerdir. Doğrudan halk tarafından seçilmiş olan 250 bin seçilmiş sayısı 200 bine düşmüştür. Bu durum rakamsal açıdan düşük olabilir, ancak yerelin gücünün kırılması ve kent içinde eritilmesi demokrasiyle bağdaşmamaktadır. Diğer yandan şehir merkezinin uzağında yaşayan, şehirle herhangi bir ilişkisi olmayan kırsal kesimde yaşayan halkın, büyükşehir belediyesi meclis ve karar organlarının oluşumunu belirleyecek olması da bir başka eleştiri noktasını oluşturmaktadır (Tekin, 2018: 93; Gözler, 2013: 37).

Tüm bu kapatılma kararları alınırken, bütünleştirmeye dâhil edilen yerel yönetim birimlerinin görüşleri ve bu yöndeki kararları yok sayılmıştır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4.maddesinde yerel yönetimleri ilgilendiren konularda kendilerine danışılacağı vurgulanan hükme ters düşmektedir.. Ancak Türkiye bu maddeye çekince koyduğundan dolayı iç hukukta bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Özcan ve Gündoğan, 2015: 303).

Cumhuriyetten bu yana il özel idareleri, kaldırılıp kaldırılmaması konusunda sürekli olarak tartışmalara konu olmuştur. 2002- 2007 arasında yapılan reformlarda ise il özel idareleri ön plana çıkarılarak, birçok yetki ve görev bu birimlere devredilmiştir. Ancak il özel idaresinin görev alanına birden fazla kuruluş müdahale ettiği için yapılan reformlar uygulamada yer bulamamıştır. İşlevsiz bir hale getirilen il özel idareleri, 2012 yılından sonra özellikle büyükşehirlerde kapatılmasına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir.

İl özel idareleri yerel halk tarafından tam anlamıyla benimsenememiş; yerel yönetim birimleri açısından geri planda kalmıştır. Merkezin idari vesayetinin katı bir şekilde uygulandığı, işlevsiz ve güçsüz bir yapıya sahip olan il özel idareleri, uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanun'la 30 büyükşehirde kaldırılarak faaliyetlerine son verilmiştir. İl özel idareleri 51 ilde hala faaliyetlerine devam etmektedir.

6360 sayılı Kanun'la, kapatılmayan il özel idarelerinin bütçesinde değişiklik yapılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45.maddesine *"Bütçe tasarısının süresi içinde kesinleşmemesi halinde, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının 30 günde vereceği karar kesindir."* fıkrası eklenmiştir. Hükümde bütçenin kesinleşmediği durumlar merkezi idarenin müdahalede bulunması söz konusudur. Burada hukukilik yerine yerindelik denetimi uygulanmaktadır (Ekinci, 2013: 99).

İl özel idarelerinin kapatılması kaynak israfının önlenmesi, yetki ve görev karmaşıklığının ortadan kaldırılması için olumlu bir gelişmedir. Ancak, merkezi yönetim bir yandan yerel yönetim birimi olan il özel idaresini kaldırırken diğer yandan da merkeze bağlı yeni bir birim kurmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) olarak adlandırılan bu kuruluşla, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valilik yeniden tanımlanmış, il özel idarelerinin görevleri bu kuruluşlara devredilmiş, idari kapasitesi ve genel yetkileri arttırılmıştır. YİKOB ile valiye harcamalar üzerinde doğrudan yetkiler verilmiş, vali harcamalar üzerinde çok rahat tasarruf elde etme hakkı bulmuştur. Diğer yandan, 2016 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57.maddesine, OHAL döneminde çıkarılan 674 sayılı KHK'nın 39.maddesi eklenerek; YİKOB'ların yetkileri ve mali kaynakları daha fazla arttırılmış ve tüzel kişilik elde etmiştir. Bu madde de terör ve şiddet olaylarının ortaya çıkması halinde belediye ve bağlı idarelerin, herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın, valilik tarafından terörle ilgisinin bulunması halinde, bu birimlerin sağladığı hizmeti, vali il özel idareleri veya YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirebilmektedir (Keleş ve Özgül, 2017: 303-304; Belli ve Aydın, 2017: 411). 6360 sayılı Kanun, yerelde YİKOB'ları merkezin bir uzantısı şeklinde görevlendirdiğinden, yerelleşme yerine merkezileşmeye gidildiği görülmektedir. Kapatılan il özel idarelerinin tüm yetki ve görevleri tamamıyla merkezileşmiştir.

Arıkboğa (2018: 18-19) yeni büyükşehir belediye sisteminin merkeziyetçi olduğunu vurgulayarak şu değerlendirmede bulunmuştur;

- Hem büyükşehir belediye kanunun hem de 6360 sayılı Kanunda il sınırları içinde makro ve mikro nitelikteki birçok yetki büyükşehir belediyelerine bırakılmış,
- İlçelerdeki belediyelerin yetkileri sınırlandırılarak, geniş coğrafyada birbirinden farklı nitelikteki ilçelerde, hizmet bölüşümünde yerindelik ilkesi göz ardı edilmiş, ilçe düzeyinde yapılabilecek olan hizmetler büyükşehir belediyesine devredilmiş,
- Mali kaynak dağılımı, hizmet bölüşümüne uyacak şekilde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerine göre yapılmış,
- Mahalleye dönüşen belde ve köylerin bir kısmı ilçe merkezine uzak mesafede bulunduğu için, belediyeler ve kırsal mahalleler arasında, hizmetin sağlanması konusunda koordinasyon bozuklukları yaşamaya başlamış,
- Büyükşehir belediyesi hizmetlerin bölüşümünde ana aktör olarak ortaya çıkarken, ilçe belediyelerinin rolleri sınırlı kalmış; yapılan çalışmalarda büyükşehir ilçe belediyelerinin bu durumdan rahatsız olduğu sonucuna ulaşılmış,
- Yasal düzenlemelerle, büyükşehirlerde, ilin farklı özelliklerine sahip ilçeler arasında bir ayrım yapılmamıştır. İlin merkez ilçeleri ile merkeze uzak olan ilçeleri arasından büyük- küçük nüfuslu; kentsel-kırsal alan gibi nitelikler göz ardı edilerek, ayrıma tabi olmadan, aynı yasal statüye sahip olmuştur.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanunla, bölüşüm paylarında değişiklik yapılmıştır. Kanunun 25.maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere; % 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine; % 0,5'i il özel idarelerine verilmiştir (Çalçalı, 2014: 57).

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri iki değişiklikle arttırılmıştır. Büyükşehir belediyelerine, sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %6'sı ayrılmış; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payında %30'u büyükşehir belediyesi payı olarak verilmiştir. Ayrıca % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulacak ve bu havuzda biriken kaynağın % 30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında pay edilecektir. Gelirlerin bölüştürülmesinde nüfus kriterinin yanı sıra yüzölçümü kriteri de göz önünde bulundurulmaktadır. Bu yeni düzenleme, büyükşehir belediyelerinin yüzölçümü genişlediğinden dolayı daha fazla alanlara kentsel hizmet götürülmesi zorunlu hale geldiği için olumlu bir gelişmedir (Adıgüzel, 2014: 169).

Tablo 11: 6360 Sayılı Kanun İle 5779 Sayılı Kanunun Pay Dağıtımının Karşılaştırılması

Yerel Yönetim Birimleri	5779 sayılı Kanunun Pay Dağıtımı (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)	6360 sayılı Kanunun Pay Dağıtımı (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)
Büyükşehir Belediyeleri	-% 5 payın; - % 70'i doğrudan, -% 30'u nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. -Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. -Pay artışı, bir önceki yılın aynı ayındaki tahakkukun yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.	-% 6 payın; 60'ı doğrudan, kalan %40'ı ise havuzda toplanarak; - % 30'u yüzölçümüne, -% 70'i nüfuslarına göre dağıtılır. -Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	-%2,50 Payı; -%100 nüfus esasına göre hesaplanmakta ve hesaplanan bu tutarın; -%30'u ilgili büyükşehir belediyesine, -%10'u ilgili su kanal dairesine, -%60'ı da büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.	-4.50 payın; -%10'u yüzölçümüne, %90'ı nüfus esasına göre hesaplanmakta ve bu hesapların tutarı; -%30'u ilgili büyükşehir belediyesine, -%10'u ilgili su kanal dairesine, -%60'ı büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	-% 2,85 payının; - % 80'i nüfuslarına, -% 20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba ayrılarak gruplara	-%1,50 payın; -% 80'i nüfuslarına, -%20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 gruba ayrılarak gruplara

	sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır.	sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır.
İl Özel idareleri	%1,15 payın; -%50'si nüfusa, -%10'u illerin yüzölçümüne, -%10'u illerin köy sayısına, -%15'illerin kırsal alan nüfusuna, %15'i gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır.	-% 0,50 payın; -%50'si nüfusa, -%10'u illerin yüzölçümüne, -%10'u illerin köy sayısına, -%15'illerin kırsal alan nüfusuna, %15'i gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır.

Kaynak: (Demir, 2013: 107)'den yararlanılarak tarafımca oluşturulmuştur**.**

Tablo 11'e bakıldığında büyükşehir belediye ve büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinde artış olurken; büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin ve il özel idarelerinin gelirlerinde azalış olmuştur. Sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı oranı büyükşehir belediyelerinde %5'ten %6'ya; büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat oranı ise %2,50'tan %4,50'a yükselmiştir. Büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı oranı %2,85'ten %1,5'a; il özel idarelerinin ise %1,5'tan %0.50'ye düştüğü görülmektedir.

Yapılan istatistiki çalışmalarda, 6360 sayılı Kanunun gelirler üzerinde yaptığı değişikliklerin, önemli derece de artış gösteren bütçe giderleri karşısında çok fazla etkili olmadığı tespit edilmiştir. Bütçe gelirleri, bütçe giderlerini dengeleyecek düzeye getirilememiştir. Öte yandan 2016 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinin toplam bütçe giderlerinin önemli bir kısmını mal ve hizmet giderleri ile yatırım harcamaları oluşturduğu saptanmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri, gelirlerinin önemli bir kısmını yerel hizmetleri yerine getirmek amacıyla kullanmaktadır (Dağ ve Kılınç, 2017: 436-437).

3.4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişiklikler

Türkiye'de 2017 yılında yapılan referandumla parlamenter sistemden, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, Türk İdare Teşkilatında yeni bir

dönüşüm sürecine girilmiştir. Yeni hükümet sistemi ile başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmış, bu kurumlara ait birçok görevler Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Hükümet sisteminde yaşanan radikal değişim sadece merkez teşkilatını etkilemekle kalmamış, yerel yönetim sisteminin de bir takım değişiklikler meydana getirmiştir.

Yeni hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığına dayalı, yürütmenin yasamanın içinden çıkmadığı, yürütmenin tek başlı bir yapıda olduğu ve Cumhurbaşkanının partisinden ilişiği kesilmeden doğrudan halk tarafından seçildiği bir yapıyı ifade etmektedir (Şahnagil, 2018: 379). Bu sistemde yürütmenin, yasama ve yargı organlarına göre işlevleri daha ön plandadır.

Yeni hükümet sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile merkez lehine birden fazla düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum, merkez- yerel arasındaki ilişkisinin nasıl gelişeceği konusundaki tartışmaları da yeniden gündeme getirmiştir. Bakanlıkların kurulması, görev ve yetkileri, teşkilat yapıları, Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının göreve getirilmesi, üst düzey kamu görevlerinin atanması ve görevden alınması, bütçe hazırlama yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle gerçekleşmektedir (Kaypak, 2020: 210).

Cumhurbaşkanının önemli yetkilerle donatıldığı bu sistemde, yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatlarda teknik anlamda değişiklikler yapılmıştır. Eski sistemde köylerin veya muhtelif köy kısımlarının belediyeye dönüştürülmesi Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararnameyle; yeni iskân amacıyla oluşturulan ve nüfusu 5000 üzerinde olan bir yerleşim yerinde belediye kurulması ise İçişleri Bakanının önerisi ile müşterek kararname ile gerçekleştirilirdi. Yeni düzenlemeyle köylerin veya muhtelif kısımlarının belediyeye dönüştürülebilmesi için oylama sonucuna göre veya valinin re'sen kararı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görüşü alınarak Cumhurbaşkanının karar vermesi sonucunda gerçekleşmektedir. İskân ve nüfus kriterinin sağlandığı yerlerde ise doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla belediye kurulabilmektedir. Öte yandan belediyelerin tüzel kişilikleri, eski kanunda meskûn saha ve nüfus kriteri şartına göre, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılırken; yeni düzenlemeyle meskûn saha

ve nüfus kriteri herhangi bir değişikliğe uğramadan, belediye tüzel kişiliği Cumhurbaşkanının kararı ile kaldırılmaktadır (Öner, 2019: 311-312).

Belediye tüzel kişiliklerinin kurulması ve kaldırılması gibi önemli işlemlerinin gerçekleştirilmesinde doğrudan tek bir makamın yetkili kılınması, yüksek yargı organı olan Danıştay'ın görüş bildirmesinin kaldırılması ilerleyen dönemlerde yerel yönetimler üzerinde katı bir merkeziyetçiliğin ortaya çıkmasına neden olabilir. Genel olarak bakıldığında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yeni sisteme göre uyarlanmış; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Bakanlar Kurulu, tüzük, yönetmelik, müşterek kararnameler kaldırıldığından dolayı, kanunlardan çıkarılmış; yerine Cumhurbaşkanı ve kararnameleri getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerel yönetimlerde, İçişleri Bakanlığının yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da bir takım yetki ve görevlerle donatılarak ön plana çıkması sağlanmıştır. Yerel yönetimlerin teknik görevlerine ilişkin konularda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkili kılınırken; vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin konularda ise İçişleri Bakanlığının görev ve yetkilerinin devam ettiği görülmektedir. Öte yandan İçişleri Bakanlığının bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmış, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Akman, 2019: 2517).

Yerel yönetimleri ilgilendiren bir başka genel müdürlükte İçişleri Bakanlığına bağlı İller İdaresi Genel Müdürlüğüdür. Yeni sistemde, hem Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü hem de İçişleri Bakanlığına bağlı İller İdaresi Genel Müdürlüğü şeklinde iki farklı bakanlıkta örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatında, yerel yönetimleri denetleyen Teftiş Kurulu Başkanlığı da bulunmaktadır (Öner, 2020: 1342-1343).

Yeni sistemde merkezi teşkilatta, yerel yönetimleri ilgilendiren iki farklı bakanlık bulunmaktadır. Bakanlıklar, yukarda belirtildiği gibi kendi içlerinde de Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmışlardır. İlaveten 6360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin yerine kurulan,

valiye bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı da kurulmuştur. Tüm bu kurumlara ek olarak, yerel ve merkez arasında uygulanacak olan politikaların belirlenmesini sağlayan Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetim Politika Kurulu da oluşturulmuştur. Kararların hızlı ve etkili alınabilmesi, karışıklıkların engellenmesi için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi gerekliliği savunulmuş olmasına rağmen, merkezi teşkilatın yerel bazda oldukça karmaşık bir yapılanmayı tercih ettiği görülmektedir. Karışık ve merkeziyetçi yapıların ortaya çıkması, yerel yönetimlerin kendi kendine kararlar alabilmesi ve uygulayabilmesi konusunda birçok soruna neden olabilmektedir.

Yukarıda bahsedilen Yerel Yönetim Politika Kurulu, yeni hükümet sistemi ile getirilen, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulmuş olan dokuz politika kurulundan birisidir. Yerel Yönetim Politika Kurulu, yerel yönetimlerin sorunlarını gidermek, yerel yönetimlerin gelişmesine destek vermek ve kalkınmasına yönelik politika önerileri geliştirerek Cumhurbaşkanına sunmak amacıyla oluşturulmuştur. Yerel Yönetim Politika Kurulunun sunduğu öneriler tavsiye niteliğinde olup; yapılan önerilere karşı Cumhurbaşkanı takdir yetkisine sahiptir (İzci ve Yılmaz, 2019: 392).

Yerel Yönetim Politika Kurulu, görevini işbirliği çerçevesine içinde yapacağı vurgulanmış ve paydaşlar arasında Bakanlıklar, Sivil toplum, kurum ve kuruluşlar, alanında uzman kişiler yer alırken; yerel yönetimlerin seçilmiş mensupları, muhtarlar ve hemşehriler yer almamıştır. Yerel yönetim hakkında politikalar belirlenirken, yerel yönetimlerin seçilmiş kişileri ve vatandaşların sürece dâhil edilmemesi, çağdaş yerel yönetim anlayışının da tam olarak kurumsallaşamadığının kanıtıdır (Öner, 2020: 1340).

Yeni hükümet sistemine geçildikten sonra belediyelerin mali yönden merkezi yönetim ile ilişkilerinde bir takım sorunlar ortaya çıkmıştır. Örneğin, belediyelerin yatırım niteliğindeki projelerinin desteklenmesi için yardım talebinde bulunmaları halinde doğrudan Cumhurbaşkanı'nın izni gerekmektedir. Sistem, partili Cumhurbaşkanı modeli üzerine inşa edildiği için, yerel yönetimlerin seçime girdikleri

partiler ile iktidar arasında sorunların çıkması halinde, yerel yönetimler ile olan ilişkileri de etkilemektedir (Fedai ve Aydın, 2020: 125).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk İdari Teşkilat Yapısı için yeni bir modeldir. Tam olarak henüz oturtulamadığı için yerel yönetimlerle ilgili gerekli reformlarda yapılamamıştır. Genellikle düzenlemeler, mevzuat üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2016 yılında gerçekleşen darbe girişimi de Türkiye'nin merkezileşmesinin hızlanmasının en büyük nedenlerinden biridir. Etkileri hala devam eden bu durumun bir an önce bitmesi ve yerel yönetimlerin mali ve idari yönden güçlendirilmesi, özerk bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

BÖLÜM 4

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından görüldüğü gibi birçok reform çalışması yapılmıştır. Ancak gelinen noktaya bakıldığında, yerel yönetimlerin hala daha merkeze bağımlı, kendi kendini idare edemeyecek durumda olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Oysa ülkenin gerçek anlamda kalkınmasında ve demokrasinin yerleşmesinde yerel yönetim birimlerinin rolü büyüktür. Bundan dolayı artık yerel yönetimler ile ilgili çalışmaların teoride kalmasını engelleyecek nitelikte, toplum tarafından benimsenecek şekilde uygulamaların yapılması gerekmektedir. Bu düşünceden yola çıkarak aşağıdaki başlıklarda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik öneriler yer almakta olup yeni bir model önerilmektedir.

4.1. Önerilen Yeni Modelde Yerel Yönetim Birimleri

Türkiye'de mevcut durumdaki yerel yönetim birimleri il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köylerden oluşmaktadır. İl özel idareleri her dönem reform çalışmalarında yer alan, kanunlarda bazen yetkileri arttırılan bazen yetkileri azaltılan, kaynakları bakımından yetersiz bir yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerinin görev ve yetkilerinin çoğu birden fazla kamu kurumuna devredilmiş ve halk bu kurumlara yabancı kalmıştır. 6360 sayılı Kanun'la da büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Yeni büyükşehir yasasıyla karma karışık bir yapı ortaya çıkmış; bazı illerde köyler ve il özel idareleri varlıklarını sürdürürken bazı illerin büyükşehir olmasıyla birlikte bu yerel yönetim birimlerinin tüm yetki ve görevleri büyükşehirlere devredilmiştir. İl özel idareleri tüm Türkiye'de kapatılmalıdır. Karar organları seçimle oluşturulan bu birimlerin yerini merkeze bağlı kuruluşların doldurulması engellenmelidir.

Öte yandan 2012'den sonra yapılan düzenlemelere bakıldığında binlerce köy biriminin kapatıldığı görülmektedir. Doğrudan demokrasinin en güzel örneği olan köylerin kapatılması, temsil haklarının elinden alınmasına neden olmuştur. Ayrıca

büyükşehir belediyeleri haricinde bulunan köyler işlevsiz, merkeze bağlı kuruluşlar haline gelmiştir. Köyler, 1924 yılından bu yana 442 sayılı Köy Kanunu'yla yönetilmektedir. Cumhuriyet Dönemi'nden kalma bu Kanunu'nun acilen değiştirilmesi gerekli olup; kırsal alanlara yönelik günümüz şartlarına uygun bir kanun çıkarılmalıdır. Zamanla mali yönden merkeze bağımlı hale gelen köyler, farklı bir uygulama ile personel ve kaynak bakımından kendi kendini idare edebilecek düzeye getirilmelidir.

2017 yılında yapılan hükümet sistemi değişikliği ile yerel yönetim ve merkez arasında boşluklar oluştuğu görülmektedir. Tüm yetkileri Cumhurbaşkanlığında toplamak; kaynakların etkin kullanılmasında ve ülkenin kalkınmasında sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca bu durum yerel demokrasiye de zarar vermektedir. Ortaya çıkan boşluğun giderilmesi için karar organlarının seçimle iş başına geldiği yeni bir yerel yönetim birim olan bölge yönetimleri oluşturulmalıdır. Büyükşehir belediyelerinde, il özel idareleri yerine kurulan ve valinin yetkilerinin arttırıldığı Yatırım İzleme ve Koordinasyon başkanlıkları kaldırılmalıdır.

Yukarıda sayılan durumları göz önünde bulundurarak önerdiğim yeni modelde, Türk yerel yönetim yapısı bölge yönetimi, belediyeler ve kırsal mahalleden oluşmaktadır. Türkiye'de bölge yönetimlerine, ülkenin üniter yapısının bozulacağı endişesinden dolayı çok sıcak bakılmamaktadır. Ancak yeni hükümet sisteminin neden olduğu yerel ve merkez arasındaki boşluğu dolduracak tek birim bölge yönetimleridir.

Anayasa'nın 123.maddesinde idaresinin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Bu madde siyasi anlamda yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşacak özerk bölge yönetimlerinin kurulmasına ihtimal dahi vermemektedir. Diğer yandan Anayasa'nın değiştirilemez olan 3.maddesinde de Türkiye'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Bölge yönetimlerinin kurulması, mali ve idari yönden özerk olması devletin bölüneceği anlamına gelmemektedir. Anayasa'da korunan üniter devlet yapısına aykırı uygulamaların ortaya çıkması halinde bu birimler yargıya taşınarak kapatılabilir.

Bölge yönetimlerine siyasi anlamda ayrı bir devlet olarak merkezi yönetime alternatif bir birim olarak bakılmamalıdır. Kalkınma odaklı ve demokrasiyi geliştirici

bir unsur olarak göz önünde bulundurulursa, ülkenin bölünme endişesi de ortadan kalkabilir. Bölge yönetimleri merkez ve yerel arasındaki koordinasyonun sağlanmasında, merkez ve yerelin birbirini tamamlamasında, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesinde, katı vesayetin engellenmesinde, kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmasında, demokrasinin gelişmesinde etkili bir yerel yönetim birimidir.

Bölge yönetimlerinin sağlam bir şekilde gerçekleşmesi için sınırlarında tespit edilmesi çok önemlidir. Bölge yönetimlerinin sınırlarının tespitinden birden fazla kriterler ele alınmalıdır. Coğrafi, tarihi, kültürel, ekonomik ve toplumsal yapı, gelişmişlik endeksi bölge sınırlarının tespitinde göz önünde bulundurulmalıdır. Tüm bu kriterlerin belirlenmesi merkez ve bölge halkı arasında katılım esasına dayalı bir ilişki içinde gerçekleştirilmelidir.

Bölge yönetimlerinin organları doğrudan halk tarafından seçilen bölge meclisleri, bölge meclislerinin seçtiği bölge meclis başkanı ve danışma niteliği taşıyan bölge encümeninden oluşmalıdır. Bölge meclisi içinde etnik köken açısından denge sağlanmalıdır. Bölge meclisi, kararların alınmasında ve uygulanmasında temel yetkili organ kılınarak, güçlü bir meclis yapısı oluşturulmalıdır. Meclis bölge halkının seçtiği üyelerden ve belediyeler ile kırsal mahallelerin meclislerinden seçilen üyelerden oluşmalıdır. Bölge encümeni ise bölge meclislerinin seçtiği üyelerden oluşmalı ve bu üyeler bölge encümeninde başkanlık edecek kişiyi de kendi aralarından seçmelidir. Ayrıca ilk etapta bölge encümen üyeleri arasında merkezden atanacak bir vali bulunmalı ve yetki genişliğine göre, doğrudan bir denetim yetkisi bulunmadan, gözlem niteliğinde ulusal çıkarları korumak ve kanunlara uygun davranılmasını sağlamakla görevlendirilmelidir. Bölge yönetimlerinin iyice yerleşmesiyle birlikte valinin bu görevine son verilmelidir.

OECD verilerine göre 2018 yılı itibarıyla dünya nüfusunun %55'i kentlerde yaşamaktadır. Kentleşme hızı sürekli artış halindedir. Öngörülere göre 2050 yılında kentlerde yaşayanlarının sayısının oranı %68 olacağı ifade edilmektedir. Kentlerdeki nüfusun giderek artması sonucu nüfusu 10 milyonun üzerinde bulunan mega kentler ortaya çıkmaktadır. Gelecek on yıl içerisinde dünyada çok sayıda mega kent olacağı

belirtilmektedir. Türkiye'de 23 adet ilin nüfusu bir milyonun üzerindedir. Gittikçe kent nüfusu artmaktadır. Kentlerin hızlı bir şekilde büyümeye devam etmesiyle şehirde fiziki, ekonomik ve toplumsal sorunlar artmaktadır. Aynı zamanda bu şehirler yerel dinamiklerin değişkenlerinin yanında küresel ölçekteki değişkenlerden de etkilenmektedirler. Dünya ile entegre olmuş metropoller ve mega kentler birbiriyle rekabet halindedir (Miş, 2019). Dolayısıyla sağlıklı, yaşanabilir, huzurlu, fiziki ve ekonomik açıdan yeterli dünya ile rekabet edecek kentlerin yönetilmesi için yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Türkiye'de metropollerin yönetilmesinde büyükşehir belediyeleri sorumludur. Ancak büyükşehir niteliği taşımayan kırsal alanların çok daha yoğun olduğu şehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından yönetilmektedir.

Yukarıdaki faktörler dikkate alınarak, Türkiye'de belediye yönetimleri kendi içinde rasyonel ve katılım esasına uygun olarak belirlenmiş kriterler eşliğinde yeniden düzenlenmelidir. İl özel idaresi ve merkezin taşta teşkilatı birimleri kaldırılmalı kırsal ve kentsel alan ayrımına tabi tutularak il ve ilçelerde yalnızca belediyeler örgütlenmelidir.

Kırsal alanlardaki belediyeler ile kentsel alanlardaki belediyeler ayrı kanunlara tabi tutulmalıdır. İleriki dönemlerde kent çevrelerinde gelişen ve kente benzer bir yapıya dönüşen kırsal alan olma özelliğini yitirmiş yerler, kentsel alandaki belediyelere ya da mahallelere dönüştürülmelidir. Büyükşehir belediye yönetimleri de metropol ve mega kent yönetimlerine uygun bir şeklinde ikiye ayrılarak farklı kanunlarla yönetilmelidir. Örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Hatay Büyükşehir Belediyesi ekonomik faaliyetleri, coğrafi ve nüfus ölçekleri, kültürel yapıları farklı olmasına rağmen aynı büyükşehir belediye kanuna tabidir. Bunun değiştirilmesi gereklidir.

Son olarak, kırsal ve kentsel olarak ayrılan il ve ilçeler içindeki mahallelerde belediyelerde olduğu gibi kırsal mahalle ve kentsel mahalle şeklinde örgütlenmelidir. Yerel yönetim birimi olan köylerin yerini tüzel kişiliğe sahip kırsal mahalleler almalıdır.

Mahalle yönetimi de tıpkı köy yönetimlerinde olduğu gibi Türk halkının siyasi, sosyal ve ihtiyaçlarının sonucunda var olmuştur. Osmanlı'dan bu yana aktarılan çok yönlü bir kurum olan mahalleler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3.maddesinin 4.fıkrasında *"Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncellikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim"* olarak tanımlanmaktadır (Eren, 2018: 24). 6360 sayılı Kanun'la ise büyükşehir belediye sınırları içindeki köylerin kapatılması ve büyükşehir belediyesi dışındaki 51 ilde nüfusunun 2000 altında olan belde belediyelerinin mahalle veya köye dönüştürülmesi sonucunda mahalle sayılarında bir artış söz konusu olmuştur. Ancak köy yönetimleri tüzel kişiliğe sahipken mahallelerin tüzel kişileri bulunmamaktadır. Diğer yandan, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyeleri içindeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi sonucunda, köylülerin büyükşehir belediyesine uyum sağlayabilmesi için kırsal mahalle ile ilgili 15 Nisan 2021 yılında Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği çıkarıldığı görülmektedir. Ancak bu yönetmelikle kırsal mahallelere herhangi bir tüzel kişilik kazandırılmamış; mahalle birimine dönen köy yönetimlerinin büyükşehre uyumu kolaylaştırılmak istenmiştir. Dolayısıyla önerilen yeni modelde ki kırsal mahalle yönetmelikte bahsedilen kırsal mahalleden farklıdır.

İlk olarak yapılması gereken şey, tüm mahalle birimlerine tüzel kişilik verilmesidir. Mahalleler halka en yakın en küçük birim olduğundan dolayı subsidiarite ilkesiyle de bağdaşmaktadır. Hizmetlerin en küçük birime kadar ulaşılması mahalleler aracılığıyla gerçekleşebilir. Bu nedenle kendilerine ait gelir, bütçe ve personelleri oluşturulmalı, araç-gereç sağlanmalı, yerel halkın sorunlarını çözmede yeterli bir hale getirilmelidir. Tüm mahalle birimlerine bölge ve belediye meclislerinde kendilerini temsil edebilme hakkı verilmelidir.

Kırsal mahalle, kentle bütünleşmiş mahalle yapılanmasından farklı olmalıdır. Kırsal alanların kendilerine özgü olan ekonomik ve sosyal yapısı kırsal mahalleler aracılığıyla devam ettirilmelidir. Kırsal mahallelere tüzel kişilik verildikten sonra mali ve idari yönden de özerklikleri sağlanmalıdır. Bu birimlerin her türlü kalkınma faaliyetine katılımı arttırılmalıdır. Tarım sektörünün geliştirilmesi ve yerel demokrasinin gerçekleşmesi için kırsal mahallelere önem verilmelidir.

Köy yönetimlerinde olduğu gibi kırsal mahalle organları da muhtar ve kırsal mahalle meclisinden oluşmalıdır. Kırsal mahalleye mensup yerel halk, hem muhtarı hem de kırsal mahalle meclisini doğrudan seçmelidir. Kırsal mahalle meclisi doğal ve seçilmiş üyelerden oluşmalıdır. Yine kırsal mahallelerin belediye ve bölge meclislerinde temsil hakkı bulunmalı, merkeze bağımlı olma durumları engellenmelidir.

Tarafımca önerilen bu modelde bölge yönetimlerinin ve mahalle birimlerinin anayasal bir statüye kavuşarak yerel yönetim birimi haline gelmelidir. Önerilen her bir yerel yönetim birimi kanunla düzenlenmelidir.

4.2. Yerel Yönetimlerin Anayasada Yapılacak Olan Değişikliklerle Güçlendirilmesi

Türkiye'de yerel yönetimlerin etkili ve verimli hale getirilmesi için ilk olarak Anayasa'da bazı değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Antidemokratik uygulamalara son verilmesi ve belirsizliklerin giderilmesi için yerel yönetimleri ilgilendiren bazı maddelerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Şimdiye kadar yapılan reform çalışmalarında Anayasa'ya yönelik herhangi bir değişiklik söz konusu olmadığı görülmektedir.

Anayasa'nın 127.maddesinde yerel yönetimlerden bahsedilmektedir. Bu maddeye göre yerel yönetimler; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." şeklinde tanımlanmaktadır. Burada ilk olarak belediye halkı denilerek neyin kastedildiği konusunda bir kısıtlama bulunmaktadır. Şöyle ki belediye bir teşkilatın veya bir yerel yönetim biriminin adıdır. Belde halkının yerel ihtiyaçları belediye teşkilatı tarafından karşılandığı için buradaki "belediye" sözcüğü yerine "belde" sözcüğünün getirilmesi daha uygun olmaktadır. Öte yandan burada dar anlamda yorumlanmaya müsait bir durum daha bulunmaktadır. Yerel yönetim tanımı yapılırken yalnızca il, belediye ve köy denilerek; il özel yönetimi, belediye teşkilatı ve köy muhtarlığı dışında herhangi bir yerel yönetim biriminin kurulamayacağının algılanmasına yol açabilmektedir. Bu durumun düzeltilmeli, yerinden yönetim ve

subsidiarite ilkesi gözetilerek farklı büyüklükteki birimlerin yerel yönetim olarak kurulması sağlanmalıdır (Çoker, 1992 akt, Demiral, 1993; 192-193).

Anayasa'nın 127.maddesinde yapılan yerel yönetim tanımının düzeltilmesi gereken bir diğer kısmı da karar organlarının kanunlarda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulmasıdır. Burada yerel yönetim birimlerinin karar organlarının kanunlar aracılığıyla, yerel halkın yerine; belli bir kesim tarafından istenilen bir seçmen kitlesinin oluşturulmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin karar organlarını seçenin halk olduğu açıkça ifade edilmelidir (Demiral, 1993; 194).

Anayasa'nın 127.maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde bu organların ya da bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hüküm verilene kadar İçişleri Bakanı uzaklaştırabilmektedir. Anayasa'da bu şekilde bir hükmün yer alması, yerel demokrasi açısından çok fazla gelişmemiş olan Türkiye için antidemokratik uygulamalara yol açabilmektedir. Özellikle geçici alınan bu tedbirin herhangi bir süreye tabi tutulmaması, merkezin keyfi uygulamalarına yol açabilmektedir. Öte yandan 127.maddenin 5.fıkrasında da mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla merkezi idareye, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet hakkı tanınmaktadır. Bu tür merkezi yönetime bağlı kuruluşlar yerel yönetimler üzerinde baskı oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının her türlü denetimi ve görevden alınma işlemleri yargı organları tarafından yapılmalı; yerel yönetimler üzerinde yönetsel vesayet uygulamaları tamamen kaldırılmalıdır.

Öte yandan, 127.maddenin son fıkrasında ise yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin görülmesi amacını güderek kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile yerel yönetim birliği kurabilmektedir. Bu hükmünün değiştirilmesi gereklidir. Seçilmiş organların kendi aralarında birlik kurabilmeleri izni, merkezin en tepesinde bulunan partili Cumhurbaşkanının iznine bırakılması yerel demokrasiye ters düşmektedir. Yerel yönetimlerin kendi alanlarına karışılmasının yolu kolaylaştırılmaktadır.

Anayasa'da yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili açıklayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 127.maddenin son fıkrasında yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasından bahsedilmekte olup; bu gelir kaynaklarının ne olduğu ifade edilmemektedir. Burada gelir kaynaklarının ne olduğu konusundan genel bir çerçeve çizilerek belirtilmesi gereklidir. Ayrıca 73.madde de belirtilen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle, oranlarının düzenlenmesi kanunda belirtilen aşağı ve yukarı sınırlar dâhilinde değişiklik yapma yetkisinin Cumhurbaşkanına verilebilmektedir. Bu hüküm yerel yönetimlerin öz gelirlerinden olan yerel vergilerin, harçların ve resimlerin oranlarının, kendileri tarafından düzenlenmesini engellemektedir. Dolayısıyla devletin en önemli gelir kaynaklarından olan verginin, oranının tek bir kişinin belirlemesi, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasında bir takım sıkıntılar ortaya çıkarabilmektedir.

4.3. Yerel Yönetim Yasalarında Yapılması Gereken Değişiklikler

Yerel yönetim yasaları günden güne yapılan değişiklikler sonucunda karmaşık bir hal almıştır. Özellikle belediye kanunları ile ilgili çok fazla değişiklik yapılmıştır. Bu durum belediyede çalışan personelin, yerel halkın, sivil toplum örgütlerinin ve akademisyenlerin yasalara yabancılaşmasına neden olmaktadır. Öncelikle yasalar daha sade bir anlatımla düzenlenmelidir. Karışık yasaların sadeleştirilmesi yerel yönetim personelleri, akademisyenler, sivil toplum kuruluşları vb. kurumların okuyup anlamasını ve takip etmesini kolaylaştıracaktır.

2000 sonrası dönemde köyler hakkında kapsamlı bir reform çalışması yapılmamıştır. 442 sayılı Köy Kanunu Cumhuriyet Döneminden kalma olduğu için, kırsal alana yönelik yeni bir düzenleme yapılmalıdır. Kırsal alan merkezin katı vesayetinden kurtarılmalıdır. Öte yandan kırsal alana ait herhangi bir gelir kanunu bulunmamaktadır. Köy yönetimlerin gelirlerinin az olmasının yanında, gelirler başka kanunlarda belirtilerek parçalı bir gelir yapısını ortaya çıkarmıştır. Kırsal alan bu dağınık ve eski yapısından kurtarılmalı, köy kanunu yerine kırsal ve kentsel mahalleleri kapsayacak yeni bir kanunu çıkarılmalıdır. Bu kanunda kırsal mahallelerin tanımı, görev ve yetkileri, sorumlulukları, yapısı, organları ve organlarının seçim

usulleri, gelirleri vs. yer almalıdır. Kırsal ve kentsel mahallelerin yönetilmesine ait tüm hükümler mahalle kanunu çatısı altında açık ve net bir dille ifade edilmelidir.

İl Özel İdareleri Kanunu tamamen kaldırılmalıdır. 2464 sayılı Belediye Kanunu değiştirilmelidir. Yerel yönetimlerin üzerindeki ağır idari vesayet kanunlardan çıkarılmalıdır. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda bulunan ve büyükşehir belediyesinin tepe noktasında bulunan genel sekterin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atanması, YİKOB'ların kurulması, bu birimlere tüzel kişilik kazandırılması, yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin devredilmesi, büyükşehir belediyelerinin tepe noktasında bulunan genel sekreterin Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanması, 674 sayılı KHK'nın 38.maddesinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45.maddesine eklenmesi ve belediyelere terör ve şiddet olayları gerekçe gösterilerek yargı yoluna gidilmeden kayım atamasının yapılma yolu açılmıştır. Kanunların karışık ve dağınık olarak düzenlenmesinin yanında, yerel yönetimler üzerinde antidemokratik uygulamaları da barındırdığı görülmektedir. Tüm bunlar yeniden düzenlenmelidir. Kanunların eskiyen ve işlevini kaybeden yönler değiştirilmelidir.

Yeni düzenleme şu şekilde olmalıdır;

- Bölge yönetimleri ile ilgili yasalar tek bir yasada toplanmalı,
- Belediye yönetimi ile ilgili yasalar tek bir yasada toplanmalı,
- Mahalle yönetimlerini ilgilendiren tüm yasalar tek bir yasada toplanmalıdır.

4.4. Yerel Yönetimlerde Görev ve Yetki Paylaşımı

Kamu hizmetlerinin yalnızca merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi imkânsızdır. Kaynakların tek elde toplanması ve buradan dağıtılması eşitsizliklere ve kaynak kullanımında israfa yol açmaktadır. Yerel halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması onlara en yakın birimler olan mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu noktada merkez ve yerel yönetimler arasında rasyonel bir görev ve yetki paylaşımının sağlanması, ülkenin kalkınmasında büyük bir etkendir.

Hangi kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yapılacağı hangilerinin merkezi yönetim tarafından yapılacağının belirlenmesi konusunda birden fazla ölçüt bulunmaktadır. Dışsallıklar, ölçek ekonomileri, etkinlik, hizmetinin faydasının yayıldığı alan, yasaların yeterliliği, coğrafi yeterlilik gibi ölçütler görev ve yetki bölüşümünde dikkate alınmaktadır.

Görev ve yetki bölüşümünde yerel yönetimler açısından hangi yöntemlerinde kullandığı önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin alanlarına bırakılacak hizmet tespit edilirken genellik ilkesi (genel yetki ilkesi), liste ilkesi ve karma sistem ilkesiyle yasal çerçeveler çizilmektedir. Bu ilkelerden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da benimsediği ve diğerlerine göre daha rasyonel bir görev bölüşümünü sağlayacak olan genellik ilkesidir.

Genellik ilkesine göre yerel yönetimler, kanunların yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi yasak olmayan veya açık bir şekilde başka kurumlara bırakılmayan her türlü hizmetin yerine getirilmesidir. Kanunlarda yerel yönetimlerin görevleri açık bir şekilde sayılmazken; merkezi yönetimin görevleri sayılıyorsa burada yerel yönetimler genel yetkili, merkezi idare ise istisnai yetkilidir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 92).

Türkiye'de merkez ve yerel arasındaki görev ve yetki paylaşımı Anayasa'nın 127.maddesinin ilk fıkrasında "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere …oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımı yapılarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması mahalli idarelere bırakılmıştır. Gözler (2018: 122) Anayasa'da belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçlar kavramının bulunması nedeniyle bunun yetki paylaşım hükmü olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bu kavrama dayanarak, merkez ve mahalli idareler arasında görev ve yetki konusunda somut bir paylaşım olmasa bile Anayasa'da genel bir kuralın olduğunu vurgulamaktadır.

Anayasa'da bu şekilde bir genel kural varken, mahalli müşterek ihtiyaçların açık bir şekilde tanımının yapılmamasından dolayı, daha sonra çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin liste şeklinde sayılmasına neden olmuştur. Bu durum da, yerel yönetimler görev ve yetki bakımından merkezi idare tarafından

sınırlandırılmıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin görev ve yetkileri 442 sayılı Köy Kanunu'nda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda sayıldığı görülmektedir. Buna ek olarak yerel yönetimlerin bazı görev ve yetkileri merkez ve merkezin taşra birimleri ile diğer kamu kuruluşlarında da sayılmaktadır. Özellikle il özel idarelerinin görevleri çok fazla kuruluş tarafından yerine getirilmektedir. Bu da kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını engellemekte ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Yerel ve merkez arasındaki görev ve yetki paylaşımında liste usulünden vazgeçilmelidir. Dünyada küreselleşme olgusunun devam etmesi, bilgi ve teknolojinin gelişmesi, kamu hizmetlerini hem çeşitlendirmekte hem de kamu hizmetlerinin niteliklerini değiştirmektedir. Bundan dolayı halkın beklentisi artmakta; yerel yönetimler de yeni anlamda çeşitli görevleri üstlenmek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin tüm görev ve yetkilerinin kanunlarda sayılması, onları merkezi yönetim ve hızlı değişen dünya karşısında sınırlandırmaktadır. Kısaca tüm ulusu ilgilendiren savunma, makro ekonomi, uluslararası ilişkiler, adalet gibi hizmetlerin sunulması merkezi idareye; belli bir bölgeyi, beldeyi veya mahalleyi ilgilendiren hizmetlerin sunulması da yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Yerel yönetimler, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen, yerel yönetim birimlerinde oturan ve bu yerel yönetim biriminde oturmasından dolayı kaynaklanan mahalli müşterek nitelikteki tüm ihtiyaçları karşıladığına dair Anayasa'da genel yetki ilkesinden açık bir şekilde bahsedilmelidir. Subsidiarite ilkesi Anayasal bir statü elde etmelidir. Yerel yönetimlerin genel yetki ilkesini, hizmette halka en yakın en küçük birim olma özelliğinden dolayı kullanılacağı belirtilmelidir.

Subsidiarite ilkesine göre yerel nitelikteki ihtiyaçlar hangi yerel yönetim birimi tarafından en iyi ve en verimli sağlanacaksa, ihtiyacı karşılama yetkisi o yerel yönetim birimine verilmeli; eğer bu ihtiyaç, yetki verilen yerel yönetim birimi tarafından karşılanamazsa, ancak o takdirde ihtiyacı karşılama yetkisi bir üst basamakta bulunan yerel yönetime ait olmaktadır (Gözler, 2018:144).

Kendi önerdiğim modelden somut bir örnek vermek gerekirse kırsal mahalle statüsünde olan bir yerel yönetim birimi lise yapmaya elverişli değildir. Çünkü bu birimler mali ve idari yönden lise inşa edilmesinde yeterli olmayabilir ve bu kırsal mahallenin lise ihtiyacı da bulunmayabilir. Bu yüzden lise inşası bir diğer kademe olan belediyelere bırakılmalıdır. Eğer belediyelerde bu ihtiyacı gideremezse lise inşası bölge yönetimlerine bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerin genel yetkili kılınması, halkın kendi yerel ihtiyaçlarını da tespit etmesinde rol oynayabilir ve kaynak israfı da engellenmiş olur.

4.5. Yerel Yönetimlerin Mali Yönden Güçlendirilmesi

Yerel yönetimler mali açıdan günümüzde de merkeze bağımlı bir durumdadır. Gelir kaynakları yetersizdir. Yerel yönetimlerin, reform çalışmaları doğrultusunda 2002 ve 2005 yılları arasında çıkarılan kanunlarla yetki ve görevlerinin arttırılmasına rağmen, mali kaynak açısından geniş kapsamlı bir düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin yerel vergi ve oranlarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, merkeze olan bağlılığı gittikçe arttırmaktadır.

Yerelin kendi öz gelirleri konusunda işlevsiz bırakılması yerel yönetimlerin mali özerklik ilkesiyle ters düşmektedir. Gelişmiş ülkelerin yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerinin payları yüksek bir orana sahip iken, Türkiye'de yerel yönetimlerin öz gelirlerinin payı, toplam gelirler içinde düşük bir orana sahiptir. Merkezden alınan genel bütçe vergi gelirleri ve yardımlar yerel yönetimlerin asıl finansman kaynağını oluşturmaktadır. Bu durum, siyasi çıkarların yerel çıkarlar önüne geçmesine neden olmakta, yerel yönetimlerin kendi kendine karar verebilmelerini ve sorumluluk almalarını engellemektedir. Bundan dolayı yerel halk, kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler yerine merkezi idarenin taşra teşkilatından hizmet beklemektedir. Öte yandan belediyeler kendi öz gelirlerinin matrah ve tarifelerini belirleyemediği için merkeze göre hareket etmek zorunda kalmaktadır. Bu da belediyelerin bütçesinde dengesizliklere, ön görülemeyen durumlara neden olmaktadır.

Türk yerel yönetim yapısının güçlendirilmesi için detaylı bir reform çalışması yapılmalı ve uygulamaya konulmalıdır. İlk olarak yerel vergilerin sayısı arttırılmalı,

mevcut olan vergiler iyileştirilmeli, oran ve tarife belirleme yetkisi, merkezi teşkilatın tepe noktasında bulunan Cumhurbaşkanından alınıp; Anayasa değişikliğine gidilerek yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Vergilerin yönetimi konusunda yetkilendirilen yerel yönetimler, kendi vergilerini belirleyerek, kendileri tahsis ederek mükelleflere karşı da sorumlulukları artmış olur. Yerel yönetimlerin mali özerkliğe kavuşması sonucunda yerel halkın denetimi etkin hale gelir. Bu da yerelde hem katılım kültürünün hem de hesap verilebilirliğin artmasını sağlar. Ayrıca bütçede oluşan öngörülemeyen durumlar da ortadan kalkar, gelirinin ne olduğu bilen bir yerel yönetim birimi giderini de ona göre ayarlar.

Mali özerkliğin güçlendirilmesi için yalnızca öz gelirlerin arttırılması yeterli değildir. Aynı zamanda yerel yönetim birimleri; oranların belirlenmesinde, tarhın gerçekleştirilmesinde ve denetimin sağlanmasında etkili bir vergi personeli istihdam etmelidir. Belediyelerde vergi konusunda birçok yönden eş zamanlı iyileştirmeler yapılmalıdır. Aksi takdirde yerel vergilerin oran ve tarifeleri yerel yönetimlere verilse dahi ya da yeni yerel vergiler konulsa da, bunların yönetimini ve denetimini sağlayacak personelin olmaması yeniden birçok sorunları beraberinde getirecektir. Diğer yandan güçlü bir öz gelir sistemi oluşturulduktan sonra yerel yönetim birimleri arasında, yerel vergi gelirleri açısından farklılıklar oluşabilmektedir. Gelir farklılıkları ile oluşabilecek dışsallıklar, merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktaracağı koşulsuz transferler sayesinde engellenmeli ve bölgeler arasındaki farklılıklar ortadan kaldırılmalıdır.

Türk yerel yönetim sisteminde 2464 sayılı Belediye Kanunu 1981 yılında kabul edilmiş ve günümüzde bu Kanun'a göre belediyelerin gelirleri belirlenmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu derhal kaldırılmalı, belediyelerin finansmanlarını karşılayacak nitelikte yeni bir kanun kabul edilmelidir. Belediyelerin tüm gelir kaynakları ve nitelikleri bu kanunda toplanmalıdır. Köyler gelirleri ise KÖYDES, Köye Hizmet Götürme Birlikleri, il özel idarelerinin GBVG paylarından sağlanmaktadır. İmece ve salma köyün gelirlerini karşılamada yetersiz kalmış ve işlevsiz hale getirilmiştir. Bundan dolayı köyler, kırsal mahalleye dönüştürüldükten

sonra, kendi kendine yetebilecek ve köylü tarafından terk edilmeyecek birimler haline getirilmesi için öz gelir oranlarının yüksek olduğu yeni bir kanun yapılmalıdır.

4.6. Yerel Yönetimlerin Denetim Açısından Güçlendirilmesi

Bilgi ve teknolojinin gelişmesi, eğitim seviyesinin yükselmesi vatandaşların kamu kurumlarından hizmet beklentisini artmıştır. Dolayısıyla görev ve sorumlulukları artan yerel yönetimlerin, denetimleri zorlaşmıştır. Buna ek olarak, Türk yerel yönetim birimleri tarafsız, şeffaf ve hesap verilebilir bir denetimden yoksundur. Ayrıca yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu İçişleri Bakanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Danıştay, İdare Mahkemeleri gibi birden fazla kurum bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin merkeze bağlı kuruluşlar yerine yalnızca bağımsız yargı organlarının denetlemesi gerekmektedir.

Sayıştay hem merkez teşkilatını hem de mahalli idarelerin dış denetimini yapmaktadır. Bu kurumun iş yükü çok fazladır. Türkiye'de bulunan bütün yerel yönetim birimlerinin denetimi, tek bir kurum tarafından yapılması şeffaflık kavramına ters düşmektedir. Öte yandan yerel yönetimlerin denetimi, alanında uzman kişiler tarafından yapılması büyük önem arz etmektedir. Bundan dolayı iç denetim de yerel yönetim meclislerinden bağımsız ve profesyonel kişiler tarafından yapılmalıdır. Merkezin iş yükünü azaltamaya yarayan, uzman ve nitelikli personele sahip olan, Sayıştay ve idari mahkemeler arasında köprü görevini üstlenecek, yereli iyi tanıyan bir kurumun oluşturulması gerekmektedir. Buradaki denetim eksikliği yerelde ombudsman tarafından giderilebilir.

Yerel ombudsman yerelde bulunan halkın, yerel yönetimden dolayı kaynaklanan herhangi bir olumsuz durum ve davranışlarına karşı konunun incelenip değerlendirilmesi için başvuracağı bir kurumdur. Yerel ombudsman, kanun tarafından verilen yetkiyle yönetimin elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilen, uzman ve bağımsız kişiler tarafından oluşan, saygın ve etkin bir kurumdur. Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararlar yargı niteliğinde değildir. Ancak saygın bir kurum olduğundan dolayı, yerel yönetimlerle ilgili şikâyetleri bir rapor halinde sunmakta ve bu raporlar yerel yönetimler tarafından ivedilikle değerlendirilmektedir. Bu kurum

yerel yönetimler ve halk arasında çıkan uyuşmazlıkları yargıya taşınmadan halledilmesini ve iş yükünün azalmasını sağlamaktadır (Yıldırım, 1994: 128-129).

Yerel ombudsmanın varlığı, yerel halk ve yerel yönetimler arasındaki var olan problemlerin yerel anlamda çözülmesi açısından önemlidir. Bu sayede yerelin hem idari birimleri hem de halkı, hizmetlerin yerine getirilmesinde daha bilinçli bir hale gelmektedir. Yerel yönetimler, sorumluluklarının bilincinde hareket etmekte ve ombudsmanlık kurumunun tavsiye edeceği öneriler sayesinde hukuka uygun olarak görevlerini yerine getirmektedir.

4.7. Yerel Yönetimlerin Personel Açısından Güçlendirilmesi

Yerel yönetimlerde kaynakların nasıl ve hangi yönde kullanılacağını bilmeyen birçok personel bulunmaktadır. Bu yüzden görev tanımları iyi yapılmalı ve bu görev tanımına uygun nitelikte vatandaşlar liyakat esasına göre işe alınmalıdır. Yerel yönetimlerde personel alımlarında, niteliksiz ve çok sayıda personel anlayışı yerine az ve nitelikli personel anlayışı geçerli olmalıdır. Hizmet içi eğitimler arttırılmalı, hizmet içi eğitime katılma zorunlu tutulmalı ve katılanlar ödüllendirilmelidir. Yerel yönetim birimlerinde özellikle belediyelerde yöneticilik yapacak olan personele alanında tecrübe olması haricinde yüksek lisans şartı getirilmeli, tecrübelerini hem akademik çalışmalarına hem de çalıştığı birime yansıtmalıdır.

Belediyelerin yönetilmesinde, alınan kararların uygulanmasına, yerel halkın temsil edilmesinde belediye başkanına önemli görevler düşmektedir. Belediyeler denince ilk olarak akla gelen belediye başkanıdır. Bundan dolayı bir belediye başkanını aday gösterilirken siyasi çıkar ya da patronaj ilişkileri yerine yerel halkın çıkarları gözetilmelidir. Belediye başkanı nitelikli olmalıdır. Belediye başkanı seçilme kriterlerinin değiştirilip zorlaştırılması durumda demokrasinin zedelenmesine yol açabilir. Ancak belediye başkan adayı seçilirken bu durum söz konusu olmayabilir. Bu yüzden patiler başkan adaylarını; yerelin çıkarlarını gözeten, yerel yönetim konusunda akademik çalışmaları bulunan, günümüz yönetim tekniklerini ve yerel yönetim kanunlarını iyi bilen, hak ve hukuk gözeten, ahlak sahibi olan ve yüz kızartıcı suçu bulunmayan, yöreyi ve yöredeki halkı iyi tanıyan birini seçmelidir.

4.8. Yerel Yönetimlerde Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi

Yerel demokrasi, Avrupa'da ilk olarak uygulanmış ve bu demokrasi tabandan tavana doğru bir gelişim göstermiştir. Dolayısıyla burada yerel demokrasi toplumsal bir deneyim sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Her ülke de yerel demokrasinin Avrupa'daki gibi bir gelişim göstermesi beklenemez. Çünkü devletlerin kendine göre idari ve siyasi anlamda kültür birikimi bulunmaktadır. Ancak günümüzde küreselleşmenin var olması, teknoloji ve bilginin gelişmesi yerel toplulukların kendini dünyada ifade etme olanağı sağlamıştır. Bu toplulukların dünyada gelişen olgulardan etkilenmemesi olanaksız hale gelmiştir. Sistem, demokrasinin gelişmesine ve benimsenmesine dayalı kurulmuştur. Ülkemizde ise küresel sistemin getirdiği demokrasi anlayışı eskiden olduğu gibi merkez tarafından bir proje olarak topluma sunulmaktadır.

Türkiye'de bugün yerel demokrasi anlamında antidemokratik uygulamaların görüldüğü açıktır. Gerçekleştirilen uygulamalara bakıldığında yerel yönetimlerde yerelde merkezileşme yaşandığı görülmektedir. Subsidiarite ilkesi ve yerel özerklik göz ardı edilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile ölçek ekonomisi baz alınarak kaynak israfının engellenmesi, işlevsiz belediyelerin kapatılması amaçlanmıştır. Ancak çıkarılan bu kanun katılım esasına göre oluşturulmamıştır. Yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden belediye ve köyler kapatılmış, bu birimler mahalleye dönüştürülerek temsil haklarını kaybetmiştir. Bu şekilde bir uygulamanın yapılması, kendine yetemeyen ve birçok açıdan yetersiz olan büyükşehir belediyelerini de zor durumda bırakmıştır. Merkeze bağlı kuruluşlar olan YİKOB'lar ile bu eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin kapatılması yerine, kaynak ve personellerinin iyileştirilmesi ya da nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin referandum yoluyla birleştirilmesi yerel demokrasiye daha uygundur. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin sınırlarına, kırsal niteliğini kaybetmiş; kent özelliğini gösteren yerler dahil edilmelidir. Gerçek anlamda metropol bir kentin yönetimi ile metropolmüş gibi gösterilen kentlerin yönetimi bir olmamalıdır. 6360 sayılı Kanun'la, kırsal nüfusun fazla olduğu şehirler metropolmüş gibi gösterilmektedir.

İl sınırıyla çakıştırılan büyükşehir belediyeleri önemli yetkilerle donatılarak; siyasi iktidar, gücünü yerelde sağlamlaştırmak istemiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı hizmetleri, yetkileri ve gelirleri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Özellikle imar konusunda ilçe belediyelerinin üzerinde vesayete benzer bir uygulama söz konusudur. Büyükşehir belediyesinin stratejik planlarının yapılmasında rol oynayan ve büyükşehir belediyesinin tepe noktasında bulunan genel sekreterin Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanması, partili Cumhurbaşkanlığı Sisteminin uygulandığı bir ülkede, iktidarın doğrudan büyükşehir belediyelerinde rol almasına neden olmaktadır. Genel sekreter doğrudan büyükşehir belediye meclisleri tarafından seçilmelidir.

Görüldüğü gibi Türkiye'de yerel demokrasi bilinci tam olarak oturmamıştır. Halk yerel yönetimleri ve yerel yönetim reformlarını benimsememiştir. Hem yönetilenler hem de yönetenler yerel demokrasi kavramının önemini, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini bilmemektedir. Her dönem siyasiler, bürokratlar ve halk yerel yönetimleri siyasi anlamda özerk yapılar olarak algılamıştır. Üniter devlet yapısının bozulacağı endişesi, siyasi çıkarların ulusal çıkarlar üzerinde tutulması, patronaj ilişkisinin yaygın olması yerel demokrasiden uzak, merkeze bağımlı yerel yönetim birimlerini ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimlerde meydana gelen antidemokratik uygulamalar, demokrasinin okulu olarak görülen, yerel yönetim birimlerine büyük zarar vermektedir. Katılım, şeffaflık ve demokrasiden uzak bir anlayışla, yerel yönetimler merkezin taşra teşkilatına benzer bir kuruluştan öteye gidememektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde demokrasinin, katılımcılığın, hesap verilebilirliğin gerçek anlamda sağlanması için aşağıdaki öneriler gerçekleştirilmelidir.

Türk yerel yönetim sisteminde vazifelerini yerine getiremeyen ve istenmeyen bir belediye başkanı seçim süresi dolmadan yerel seçmenler tarafından görevine son verilememektedir. Türkiye'de belli usuller çerçevesinde geri çağırma hakkı uygulanmalıdır. Geri çağırma hakkı bilimsel bir hazırlık sürecinin sonunda getirilmelidir. Görevini iyi icra edemeyen belediye başkanları yerel halk tarafından görevden alınmalıdır. Yerel yönetimlerin halka dönük olması ve halk tarafından denetiminin artması yerel demokrasi bilincinin gelişmesine de katkı sağlamaktadır.

Diğer yandan önerdiğim modelde mahallelerin kendilerine ait bir tüzel kişiliğinin olması ve meclislerinde alınan kararlar doğrultusunda hareket etmesi sayesinde, yerel demokrasinin gerçek anlamda yerele en yakın birimler olan mahalle biriminde gerçekleşme olanağı bulmaktadır. Ve bu mahalle meclislerinin kendilerini, diğer yerel yönetim birimi olan belediye ve bölge meclislerinde temsil etmesi, en küçük birimin dahi sorunlarının birimler arasında çözülebilmesi olanağını sağlayacaktır. Mahaller aracılığıyla yerel halkın katılımının sağlanması, yerel demokrasi açısından bir gelişmenin yaşanmasına neden olacaktır.

Yerel halkı ilgilendiren herhangi bir kararın alınması konusunda, halkın doğrudan alınacak karar hakkında olumlu veya olumsuz görüşünün alınması referandum yoluyla sağlanmalıdır. Yerel halkın kendilerini ilgilendiren kararlar hakkında görüş bildirmesi katılımcılığı, yaşadıkları çevreye karşı duyarlı ve bilinçli olmayı ve yerel demokrasiyi geliştirmektedir.

Yerel seçimlere katılımın arttırılması, yerel demokrasinin gelişmesini sağlayan bir başka unsurdur. Seçimlere katılımın arttırılması için kolaylaştırıcı ve özendirici düzenlemeler yapılmalıdır. Oy verebilmek için yaşadığı yerde uzun süre oturma zorunluluğu kaldırılmalı, seçim gününde bile seçmelerin kayıtları yapılabilmeli, bazı durumlarsa seçim günü öncesi seçmenler oy kullanabilmeli, mail aracılığıyla oy kullanabilmeli, seçimlerin bir ve beş güç içinde gerçekleşmesi gibi yöntemlere başvurulması yerel demokrasiyi güçlendirecektir (Yıldırım, 1994: 137-138).

Tüm bu önerilerin gerçekleşmesi için en önemlisi halkın zihniyetinin değişmesidir. Halkın yerel yönetimlere olumlu yönde bakmaları gereklidir. Reformlar, yalnızca dış etkenlerin değil, halkın taleplerine göre de şekillenmelidir. Halk yerel yönetimin ne olduğunu konusunda bilinçlenirse, yöneticilere de hesap sorma istekleri oluşur. Bu bilinç, eğitimle elde edilir. Tanzimat Döneminden bu yana birden fazla reform çalışması yapılmış, yerel yönetim alanlarında birçok kanun çıkarılarak değişiklikler yapılmıştır. Ancak gelinen nokta eskisinin devamı niteliğindedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda katılımcılık, şeffaflık, stratejik plan, hesap verilebilirlik yasalara konulsa da yerel yönetimlerin işlevsizlikleri, yetersizlikleri

önlenememektedir. 2000 sonrası dönemde birden fazla yerel yönetim birimi temsil hakkını kaybettiği halde yerel halk bu uygulamalara sessiz kalmıştır.

Yerel halkın demokrasi ve yerel yönetimler konusunda bilinçlendirilmesi için üniversiteler aracılığıyla yerel düzeyde konferanslar verilmelidir. Yerel yönetimlerin en küçük birimlerine dahi yerel demokrasinin önemi ve işlevi anlatılmalıdır. Yerel yönetimlerin ülkenin kalkınmasındaki payı meşrulaştırılarak, örneklerle açıklanmalı akabinde aşırı merkeziyetçiliğin yol açtığı sorunlara değinilmelidir. Yerel yönetim reformlarının içeriği ve ne anlama geldiği halka ve yerel yönetim birimlerinin tüm personeline açıklanmalıdır.

SONUÇ

Türkiye'nin bugünkü yerel yönetim yapısının ortaya çıkış tarihe bakıldığında Osmanlı'nın Tanzimat Dönemine dayanmaktadır. Çok uluslu imparatorluk yapısına sahip olan Osmanlı Devleti, Fransız İhtilalinin ortaya çıkardığı ulusalcılık akımından fazlasıyla etkilenmiştir. Ulusalcılık hareketleri emperyalist devletlerin, Osmanlı'nın içişlerine karışmasına neden olmuştur. Dış ülkelerin baskısı, azınlıkların ayaklanması, devletin mali ve idari yönden zayıflaması, savaşların kaybedilmesi yaşanan göçlerin kent nüfuslarını artması gibi iç ve dış etkenler devleti askeri, mali, idari ve siyasi anlamda reform yapmaya zorlamıştır.

Emperyalist devletlerin, Osmanlıdaki azınlık unsurlarının devlet yönetimine katılması konusunda sürekli bir baskı uyguladığı görülmektedir. Özellikle yerel meclislerin kurularak azınlıkların siyasi ve idari anlamda yönetime katılımlarının sağlanması ve Osmanlı'da yaşayan Avrupa vatandaşlarının kentlerdeki refah seviyelerinin yükseltilmesinin istenmesi yerel yönetimlerin kurulmasını gündeme getirmiştir. Ancak Osmanlı bürokratları, 18.yy'ın ikinci yarısında azınlıkların bağımsızlığını ilan edeceği, imparatorluğun bölüneceği endişesinden dolayı yerel yönetimlerin oluşturulması konusuna şüpheyle yaklaşılmıştır. Buna rağmen Tanzimat bürokratları bu durumdan başarılı bir şekilde çıkmayı başarmıştır.

Yerel unsurların özellikle de azınlıkların, yerel yönetim birimlerinin kurulmasında etkili olması engellenmiş; Tanzimatçı bürokratlar 19.yy'da azınlıkların yönetime katılmaları, can ve mal güvencelerinin sağlanması anlayışına dayanarak merkez tarafından muhasıllık meclisleri kurulmaya başlanmıştır. Bu kurumların asıl amacı hiçbir zaman yerel demokrasiyi geliştirmek olmamış; meclislerde yönetime katılma sınırlı kalmıştır. Muhasıllık meclislerinin bozulan mali sistemi yeniden onarmak, azınlıkların çıkardığı çatışmaları bastırmak, yerel hizmetleri merkez aracılığıyla yerine getirmek için kurulduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkma sebebi merkezi yönetimin, kendi gücünü yerelde yeniden arttırmak istemesinden kaynaklanmaktadır. Özetle idari, mali ve askeri yönden bozulan bir devletin yeniden güç elde edebilmesi için merkeziyetçi anlayış, yerel yönetimler aracılığıyla meşrulaştırılmaya çalışılmış ve başarılı da olmuştur.

Tanzimat döneminde yerel yönetimlere şüpheli bir bakışının bir diğer sonucu da başta il özel idareleri kanunları olmak üzere yasaların geçici yasa biçiminde çıkarılmasıdır. Bu yasalar meclis tarafından kabul edilmiş ancak padişah tarafından hiçbir zaman onaylanmamıştır. İleriki dönemlerde kurulan yerel yönetim örgütleri de az sayıda kurulmuş; yöneticileri de merkezi yönetim tarafından atanmıştır. Örneğin İstanbul Galata'da kurulan ve ilk belediye örgütü olma özelliği gösteren Altıncı Daireyi Belediye'nin başına şehremaneti merkez tarafından atanmıştır.

Cumhuriyet döneminde, yeni kurulan bir devletin elinde az sayıda ayakta kalabilmiş yerel yönetim birimleri (belediye) bulunduğu görülmektedir. İlk başlarda az sayıdaki yerel yönetim birimlerine aşırı görev ve sorumluluk yüklenmiş olmasına rağmen bu birimler mali, idari ve personel yönünden yetersiz oldukları için, ülkenin kalkınmasında etkili ve verimli bir şekilde rol oynayamamıştır. Ayrıca kamu yönetimi merkez teşkilatı oluşturulduktan sonra bu birimlerin işlevleri açıkça belirtilmemiş; merkez teşkilat ve yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk çatışması yaşanmıştır.

Bu dönemde yerel yönetim sorunları, cumhuriyetin ilk dönemlerinde bir organizasyon ve metot sorunu olarak görülmüş ve problemler yalnızca idari düzeyde çözülmeye çalışılmıştır. Diğer yandan doğuda kürt ve şeriat odaklı isyanların çıkması, batıdan gelebilecek tehlikelerin engellenmek istenmesi üniter devlet yapısının bozulacağı endişesiyle yerel yönetimlere şüpheli bakışları arttırmıştır. Dolayısıyla yeni kurulan devletin, modern bir kamu yönetim yapısını yerleştirme çabalarının bir sonucu olarak merkeziyetçi ve tepeden inmeci Bonapartist kamu yönetimi anlayışını benimsendiği görülmektedir. Ülkenin ekonomik, siyasi ve idari açıdan kalkınmasında, merkezi yönetim tarafından kararların alınması ve bu kararların yine merkezi yönetim tarafından uygulanması sonucunda, ülkenin mali kaynakları ve tüm yetkiler merkezi yönetimde toplanmıştır.

Hem Tanzimat döneminde hem de cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturulan belediye birimleri incelendiğinde belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atandığı görülmektedir. Halk tarafından seçilen bir belediye başkanının bulunmaması, yerel demokrasi unsurunun göz ardı edildiğinin; bu birimlere yalnızca idari anlamda

görev ve yetki devredilerek merkeze yardımcı kuruluşlar olarak görüldüğünün kanıtıdır. Yerel yönetimlere şüpheci bir bakış ile yaklaşılması devamlılığını sürdürmüştür. Dolayısıyla yerel yönetim örgütlerinin tüzel kişilik kazanması ve belediye başkanlarının belediye meclis tarafından seçilmesi 1930'lu yıllar ve sonrasına, doğrudan halk tarafından seçilmesi ise 1960'lı yıllara dayanmaktadır.

1960 ve 1980 yılları arasında refah devlet anlayışının yükselmesiyle birlikte yerel yönetimlerin sorunları kalkınma planlarında yer almış; yerel yönetimler ekonomik gelişmenin sağlanmasında önemli bir unsur olarak görülmüştür. Bu dönemde yerel yönetim birimlerinin, 1961 Anayasasında açık bir şekilde tanımı yapılmış ve bu birimler tüzel kişilik kazanmıştır. Yine bu dönemde yerel yönetim bakanlığının kurulması, nüfusu artan kentlerin yönetilmesinde büyükşehir belediye yapılanmalarının ortaya çıkması, uygulamaya ilişkin somut hamlelerin çözümden çok yeni sorun kaynaklarının meydana gelmesine neden olmuştur. Sorunların tespitine ilişkin çok sayıda çalışma yapılmasına rağmen; çözümlerin uygulamaya dökülme idaresinin olmayışı, yerel yönetimlerin işlevsiz bir kurum olarak varlığını sürdürmesinde en önemli etkenlerden biri haline gelmiştir.

1978 yılında ortaya çıkan petrol krizi sonrasında, piyasaya müdahale eden refah devleti anlayışı çökmüş yerine devlet müdahalesini sınırlı tutan, liberal bir devlet anlayışı gelmiştir. 1980'li yılların başlarında itibaren etkisini gösteren yeni liberal anlayış yerel yönetimlerinde ön plana çıkmasında etkili olmuştur. Türkiye'de ise 1980 yılında gerçekleşen askeri darbe liberal politikaların uygulanacağı yeni bir döneme işaret ederken aynı zamanda yerel yönetimlerle ilgili antidemokratik uygulamalarında meydana gelmesine yol açmıştır. Askeri yönetimin devlet idaresini ele geçirmesiyle, belediye meclisleri feshedilmiş, seçimle iş başına gelen yerel yöneticiler görevlerinden alınmış ve kayyum atamaları gerçekleştirilmiştir. Atanmış yöneticiler tarafından sıkı denetime ve hiyerarşik uygulamalara maruz kalan yerel yönetimler, yeniden katı bir vesayetin etkisi altında kalmıştır.

Askeri rejim dönemi bittikten sonra yeni liberal anlayışın etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi işletmeciliği yaklaşımı yerel yönetimlerde uygulanmak istense de başarılı olamamıştır. Türkiye'de yerel

yönetimlerin güçlü bir yapısı olmadığından dolayı, değişim ve dönüşüme ayak uydurabilecek kapasiteleri de bulunmamaktadır. Bu dönemde aşırı kentleşmenin getirdiği sorunlara yönelik 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış, yerel yönetim hizmetlerinin alanı genişletilmiş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olunmuş, merkezin elinde bulunan imar planlama yetkisi yerel yönetimlere devredilmiş olsa bile muhalif olan yerel yönetim birimlerine karşı merkeziyetçi bir tutum ile yaklaşıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminde paradigma değişimlerine yeterli düzeyde ayak uydurulamamıştır. Her dönemde olduğu gibi bu dönemde de uygulamaya konmak istenen politikalarla, gerçekleştirilen politikalar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Öte yandan 1990'lı yıllarda küreselleşme olgusunun kamu yönetimi yapılarında ciddi dönüşümler yaratacak düzeye ulaşması, bilgi ve teknolojinin günden güne gelişmesi post modernist bir toplumun kendini temsil etme isteğini farklılaştırmıştır. Şöyle ki temsil demokrasisi krize girmiş, katılımcı demokrasi anlayışını içinde barındıran yönetişim kavramı, bunalımdan çıkış için çözüm olarak görülmüştür. Yönetilenlerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün politikalar konusunda alınacak kararlarda ve uygulamalarda söz sahibi olmasında etkili bir rol oynayan yönetişim anlayışı, yerel yönetimlerde yurttaş katılımını ön plana çıkarmıştır. Türkiye'de de dünyada meydana gelen siyasi, idari ve iktisadi değişimlerden etkilenmiş, yerel anlamda yurttaş katılımını sağlayan reform çalışmaları yapılmıştır. Siyasi parti liderleri ve yerel yönetim adayları yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımının yapılmasına önem verilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bunun sonucunda, yerel halk ve yerel yönetimler arasında etkileşimi sağlayacak kent meclisleri kurulsa da aktif olarak katılım bir türlü sağlanamamıştır.

2000'li yıllara gelene kadar kamu yönetiminde reform çalışmalarının teoride kalma sebeplerinden bir tanesi sürekliliğin sağlanmamasıdır. Her gelen hükümet kendine göre değişiklikler yaparak, bir önceki reform çalışmalarını yok saymıştır. Değişim süreci boyunca siyasi bir kararlılık gösterilememiş; merkeziyetçi politikalarla yerel yönetimler üzerinde yalnızca birkaç görev ve yetki aktarımı dışında, işlevlerini arttıracak herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. KAYA ve MEHTAP gibi Türk kamu yönetimi yapısının sorunlarına bütün olarak değinen raporlar dikkate alınmamıştır.

Reform çabalarının toplumsal ve siyasi yönden destek bulamaması, darbelerin yaşanması, ekonomik krizlerin meydana gelmesi, bürokrasinin katı bir şekilde devam etmesi 21.yy'da Türk yerel yönetim sisteminin hala daha işlevsiz bir kurum olarak varlığını sürdürmesine yol açmıştır.

Yerel yönetimlere birçok yönden yeniden görevlerin dağıtıldığı, küreselleşmenin etkisiyle yerel aktörlerin kendilerini küresel bir düzeyde tanıtma fırsatının bulması; yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim anlayışlarının kamu yönetimine olan etkilerinin devam etmesi; öte yandan bu değişimlere bir türlü ayak uyduramayan Türk kamu yönetimi yapısının gittikçe hantallaşması, kırtasiyeciliğin artması, siyasal yozlaşmanın yaşanması, hesap verilebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışı yerine kapalı ve sorumluluktan kaçan bir yönetim yapısının devam etmesi, hızlı kentleşmenin meydana gelmesiyle artan problemler sonucunda, 2000'li yılların başında iktidara gelen hükümetin, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde geniş çaplı reform çalışmalarını başlatmasına sebep olmuştur

Bu dönemde 21. Yüzyılın getirdiği değişim ve dönüşüme uygun olarak çağdaş bir yerel yönetim yapısı savunulmuş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda savunulan subsidiarite ilkesi çerçevesinde yerelleşmeye önem verilmiştir. Dolayısıyla bu anlayış, reform çalışmalarının içeriğine de yansıtılmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda ilk olarak ortaya konulan, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda yerel yönetimlerin katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir nitelikler kazandırılmasına, görev ve sorumluluklarının çağdaş yönetim ilkelerine göre düzenlenmesine, stratejik planların yapılmasına, birimlerin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine, hizmet sunumunun hizmete en yakın birimler tarafından sunulmasına, merkezi idarenin yerel anlamda görev ve yetkilerinin sınırlandırılmasına, yerel yönetimler üzerindeki katı vesayetin azaltılmasına, etkili bir denetim sisteminin kurulmasına ve yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasına yer verilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla demokratikleşme, yerelleşme, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki katı vesayetini en aza indirilmesini,

halka dönüklük, şeffaf ve hesap verilebilir bir yerel yönetim yapısı oluşturulmak istense de dönemin bürokratik ve siyasi engellerinden dolayı tasarı bir türlü yasalaşmamıştır. Ancak ilerleyen dönemlerde bu tasarı da gerçekleştirilmek istenen bazı reformlar, yerel yönetimler ile ilgili çıkarılan yeni kanunlarda yerini almıştır.

2000 sonrası dönemde çıkarılan, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yerel yönetimlerin idari vesayet açısından önemli bir değişime uğradığını göstermektedir. İl genel meclisi ve belediye meclisinde alınan kararların valinin onaylaması zorunluluğu kaldırılmış, idari yargıda dava yetkisi tanınmıştır. Yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. İl genel meclis başkanının vali yerine, meclisin kendi üyeleri arasından seçilmesi kabul edilmiş; her iki kanunda da belediyeler ve il özel idarelerinin idari ve mali açıdan özerk kuruluşlar olduğu belirtilmiştir. 2004-2005 yılında çıkarılan bu kanunlarla yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet azaltılmıştır. Öte yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dünya standartlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanunla, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na stratejik plan hazırlama ve personelin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi eklenmiştir.

Hükümet 2002-2005 yılları arasında kanunlarda teoride idari yönden özerk, demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verilebilir bir yerel yönetim anlayışından bahsetse de uygulamalara daha çok yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının arttırılması şeklinde yansıtıldığı görülmektedir.

2008 yılından sonra ise dünyada ekonomik krizin meydana gelmesi, yönetişim yapılanmasında daha bir merkeziyetçi özelliği olan colloboratif (işbirlikçi) yönetişim anlayışına uygun bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi, Avrupa Birliği'ne girişe ilişkin umutların yerini hayal kırıklığına bırakması, Ak Parti hükümetinin yerelleşme hamlelerini durdurmuştur. Bu dönemde, hükümet tarafından uygulanan ekonomi politikalarıyla, ölçek ekonomilerinden faydalanarak maliyetlerin azaltılmak istenmesi temel bir strateji haline gelmiştir. İlk olarak 2009 yılında büyükşehir belediyeleri içinde bulunan 242 ilk kademe belediyesi yerine 43 tane yeni

ilçe kurulmuştur. Belediyelerin genel yetkili olma ilkesine son verilmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunu'yla ise yerel demokrasiye uygun olmayan birden fazla değişiklik yapılmıştır. 14 il büyükşehir belediyesine dönüştürülerek, büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idaresi kaldırılmış yerine merkeze bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 2016 yılında ise büyür şehirlerin görev ve yetki bakımından işlevini yerine getiremediği öne sürülerek 674 sayılı KHK ile YİKOB'lara özerklik getirilmiştir.

Cumhuriyet döneminden beri bazı dönemler de yetkileri arttırılan bazı dönemeler de yetkileri azaltılan ve ölü bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kapatılması yerinde bir düzenleme olmuştur. Ancak Anayasal tüzel kişiliğe sahip olan ve karar organlarının seçimle iş başına geldiği bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerine, merkeze bağımlı kuruluşlar olan YİKOB'ların getirilmesi, valilere harcamalar üzerinde tasarruf yetkisinin tanınması, yerel yönetimlere merkez tarafından doğrudan müdahalenin yolu tanınmıştır. Bu durum yerel demokrasiye zarar vermiş; merkezin yerelde idari vesayetini arttırmasına neden olmuştur

Diğer yandan, 6360 sayılı Kanun ile nüfusu 2000'in altından kalan birçok belediye birimi köye dönüştürülmüş, büyükşehir belediyelerine dâhil olan belde belediyeleri ve köyler ise tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde yetkileri arttırılmıştır.

6360 sayılı Kanunla hükümet tarafından en başta savunulan hesap verilebilirlik, şeffaflık, yerelleşme, katılımcı demokrasi anlayışı, hizmette halka yakınlık ilkesinin artık terk edildiği görülmektedir. Kapatılan ve bütünleştirmeye dâhil edilen yerel yönetim birimlerinin görüşleri yok sayılmıştır. Bu birimlerin kendilerini temsil etme haklarının ellerinden alınması, referanduma gidilmeden kapatılması taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da önemsenmediğinin bir göstergesidir.

2012 yılından günümüze olan dönemde merkezileşmenin hükümet tarafından benimsendiğinin kanıtı, bu durumun politikalara da yansıtılarak kurumsallaşmasıdır. Özellikle 2015 yılında başlayan ve PKK'lılar tarafından çatışmaların çıkmasına sebep

olan hendek siyasetinin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, yerel yönetimlere kuşkulu bakışı giderek arttırmış, yerel düzeyde merkezi hükümetin gücünü yeniden meşrulaştırmasına zemin hazırlamıştır.

Yeni bir hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 2017 yılında kabulü ile merkeziyetçiliğe ve tepeden inmeciliğe tamamen bir dönüş yaşanmış, yerel özerklik zayıflatılmıştır. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yerel yönetimler üzerinde vesayeti arttıracak yeni görev ve yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca merkezde yerel yönetimleri denetlemek için Teftiş Kurulu Başkanlığı oluşturularak merkezin, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi arttırılmıştır. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatlarda değişiklik yapılarak, belediye tüzel kişiliklerinin kaldırılması, köylerin belediyelere dönüştürülmesi Cumhurbaşkanının kararına bırakılması; yerel ve merkez arasında uygulanacak politikaların Cumhurbaşkanlığına bağlı politika kurullarına bırakılması karışık ve katı bir merkeziyetçi anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Genel olarak bakıldığında, 2002 yılında başlayan yerel yönetim reformlarının, çıkarılan kanunlarla idari anlamda radikal değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışına dayalı birden fazla ilke, kanunlarda yer almış olsa da gerçekte yerel yönetimlerin yalnızca görev ve sorumlulukları arttırılmış; yerel yönetimler mali ve siyasi yönden güçlendirilmemiştir. Kırsal alanların yönetilmesi konusunda önemli bir birim olan köyler, reform çalışmalarında ihmal edilmiştir. Köy örgütü merkezin bir birimi haline getirilmiştir. İlaveten, kapsamlı bir yerel yönetim gelir kanunu yapılmamıştır. Yerel yönetimler mali açıdan hükümete bağımlılığını sürdürmeye devam etmiştir.

Türkiye'de her dönem, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar reformlar arasında kopuklukların yaşanmasına yol açmıştır. Reformlar bir türlü süreklilik arz edememiştir. Hükümetin başına gelen iktidar partileri, devlet kadrolarında örgütlenip bürokrasiyi ele geçirdikten sonra örgütün üst düzey yöneticileri, iktidarlarını sürekli hale getirmek isterler. Yavaş yavaş tabandan koparak, halkın çıkarlarından çok kendi ideolojik çıkarlarını ön planda tutarlar. Oligarşinin Tunç Kanunu olarak adlandırılan

bu durum ülkemizde reformların yerleşememesindeki en büyük etkenlerden biridir. İktidarda kalma arzusu ulusal kalkınmanın önüne geçmektedir. İktidar gücünü yerel yönetimlerle paylaşmaktan çekinmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim reformlarının benimsenmemesinin bir diğer önemli nedeni de tabandan herhangi bir talebin olmamasıdır. Dış etkenler göz önünde bulundurularak tepeden inmeci bir şekilde kurulan bu kurumlara, her zaman şüpheci bir bakış açısıyla yaklaşılmıştır. Yerel yönetimlerin üzerinde sürekli değişikliklerin yapılması, durumu daha da karmaşık bir hale getirmiştir. Halk, yerel yönetim kurumlarına gittikçe yabancılaşmıştır. Mali, siyasi ve idari yönden yetersiz olan yerel yönetimler, halkın gözünde güçsüz ve işlevsiz kurumlardır.

Dolayısıyla mevcut durumda bulunan Türk yerel yönetim yapısı ölüdür. Bu yüzden, yerel yönetimler konusunda birbirine benzeyen ve anlık olan stratejilerden vazgeçilmelidir. Halkın yerel yönetimlere olan bakış açısının değiştirilmesi gereklidir. Bunun için yapılacak olan ilk şey etik kuralların, ahlaki değerlerin merkezi ve yerel yönetimlere kazandırılmasıdır. Yapılacak olan değişiklikler konusunda, halkın da haberdar edilmesi ve bu sürece dâhil olması, sürekliliğin sağlanmasındaki en büyük etken olacaktır. Kendilerini ilgilendiren kararların alınması konusunda bilinçlenen halk, yerel yönetimler aracılığıyla tüm ulusun kalkınmasında aktif rol oynayacaktır.

Son olarak, mevcut durumda ölü olan yerel yönetim birimleri ve yasalar kaldırılmalıdır. Mahalle odaklı bir yerel yönetim sistemine geçilmelidir. Mahallelere tüzel kişilik kazandırılmalıdır. Yerel yönetim birimleri mahalle, belediye ve bölgesel yönetimden oluşmalıdır. Merkez ve yerel arasındaki yetki ve görev dağılımı subsidiarite ilkesine göre oluşturulmalıdır. Yerel yönetimler yalnızca idari anlamda değil aynı zamanda mali anlamda da özerk bir hale getirilmelidir. Yerel yönetimlere otonom bir yapı kazandıracak yeni gelir kanunu yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

Acar, A., (2019); " Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve Türkiye'ye Yansımaları", *Bülent Ecevit Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, ss.277-298.

Adıgüzel, Ş., (2014); "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Toplum ve Demokrasi*, Cilt 6, Sayı 13-14, ss.153-176.

Ağaoğulları, M., A., Türk, D., Yalçınkaya, A., Yılmaz, Z. ve F., Zabcı, (2010); *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Akbulut, A. ve R., Tekeli (2016); "Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları", *Cumhuriyet Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1, ss. 351-369.

Akçakaya, M., (2017); "Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 9, ss.105-130.

Akman, Ç., (2019); "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler: Gelişmeler ve Öneriler", *Uluslararası Toplum Araştırma Dergisi*, Cilt 13, Sayı 19, ss.2500-2532.

Akman, K., (2017, Ekim); " Türkiye Yerel Yönetimlerin Yerel Demokrasi Bağlamında İrdelenmesi", *6. Ulusal Yerel Yönetimler Öğrenci Kongresi*, Isparta.

Aktaş, M. ve C., Gürbüz, (2015); "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu ve 5393 Sayılı Kanun: Muş ve Bitlis İllerinde Reformun Algılanmasına İlişkin Alan Araştırması", *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 3,Sayı 2, ss.25-54.

Al, H., (1996); *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2* içinde "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", (Edt: Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü) s.21-57, İlke Yayınları, İstanbul.

Al, H., (2006); "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 33, ss.183-197.

Alıcı, V., A., (2017); "Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 26, Sayı 4,ss. 103-123.

Alkan, M., (2006); "Türkiye'de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri", *Anayasa Yargısı* , Cilt 22, Sayı 1, ss. 133-165.

Altan, Y., Kerman, U., ve M., Aktel,(2010); "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 26, ss.56-65.

Anbarlı Bozatay, Ş. ve K., Kızılkaya, (2016); "Merkezden Yönetim Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 6, Sayı 1, ss.609-637.

Ansell, C. ve A., Gash, (2008);" Collaborative Governance in Theory", *Journal of Puclic Administration Research and Theory,* https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/ 543/1090370?login=true, (Erişim Tarihi 10.06.2021).

Arıkboğa, E., (2013); "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", *Yerel Politikalar*, Sayı 3, ss.48-96.

Arıkboğa, E., (2018); *İl Özel İdareleri* içinde "Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri" (Edt. Kemal Görmez ve Hassan Yaylı), s.367-409, Orion Kitabevi, Ankara.

Arıkboğa, Ü., (2015); "Türkiye'de Yerel Vergi Yönetimi", *Maliye Dergisi,* Sayı 168, ss.1-19.

Arıkboğa, Ü., (2016); " Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 13, Sayı 33, ss. 276-297.

Aslantürk, Y., A., (2018); "Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi", *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, ss.141-150.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (1993); https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (Erişim Tarihi: 21.03.2020).

Aydın, A., (2019); "Türkiye'de İlk Modern Yerel Yönetim Denemesi Olan Altıncı Daire-i Belediye ile Sixiéme Arrondissement Karşılaştırılması", *OPUS– Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, Cilt 11, Sayı 18, ss.2708-2727.

Aydınlı, H., İ., (2003); "Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 5, ss.73-86.

Azaklı, S. ve H., Tek, (2016); "İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*", Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* Cilt 23, Sayı 1, ss.233-246.

Barlas, E., ve B., Karagöz, (2007); "Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı 1, ss.155-174.

Bayrakçı, E., (2002); "Demokratik Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 7, ss.89-110.

Belli, A. ve A., Aydın, (2017); "6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme", *The Journal of Academic Social Science Studies,* Cilt 2, Sayı 5, ss.401-413.

Belli, A., (2017); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi,* Cilt 9, Sayı 16, ss.101-118.

Berkün, S., (2017); "Kamu Açısından Yönetim", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt 6, Sayı 16, ss. 639-663.

Bıçkı, D., ve M., Sobacı (2011); "Yerel Yönetimlerden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, ss.215-234.

Bozkurt, Ö. ve T., Ergun, (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü,* Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.

Bozkurt, Y., (2014); "Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 40, ss.229-239.

Bozlağan, R. ve A., Can, (2009); "İl Özel İdarelerinde Valinin Yürütme Organı Sorunu ve Çözüm Önerisi", *Önerisi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 32, ss.217-232.

Bumin, K., (1990); *Demokrasi Arayışında Kent*, Ayrıntı Yayınevi, İstanbul.

Çalcalı, Ö., (2014); "6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Yenilikler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 23, Sayı 4, ss. 89-115.

Çelik, A., (2003); "Belediye Başkanı, Belediye Başkanının Göreve Gelmesi ve Görevine Son Verilme Biçimleri", *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 29, ss.101-113.

Çelik, F., ve S., Usta, (2010); "Klasik Liberalizmde "Özgürlük" ve Liberalizm Yerel Yönetimlere Bakışı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 24, ss.121-135.

Çelik, V., Çelik, F. ve S., Usta, (2008); "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi", *Niğde Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss.87-104.

Çelikyay, H., (2014); "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası" *, SETA Analiz,* Sayı 101, ss.1-24.

Çetin, B., (2018); "Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss.94-112.

Çetin, S., (2009); "Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 25, ss.249-258.

Çetin, Z., (2015); "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 20, Sayı 2, ss.247-266.

Çolak, Ç., D., (2016); "Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İdari Reform Hareketleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi,* Cilt 4, Sayı 23, ss.397-416.

Dağ, M. ve F., Kılınç, (2017); "6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi", *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, ss.426-443.

Demir, İ., (2013); "Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler", *Uzman Bakış Dergisi*, Sayı 1, ss.104-115.

Demir, K., A., (2014); "Klasik Kamu Yönetimi Yapısında Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme", *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss.151-171.

Demir, K., A., (2019); "Osmanlı Devletinde Yerel Yönetim Kültürü", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 21, Sayı 2, ss.429-452.

Demiral, B., (1993); *Türkiye'nin Gelişim Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeterliliği, Etkinliği ve İşlevselliği*, (İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Malatya.

Demirel, D., (2007); "Tanzimattan Cumhuriyete Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 473, ss.97-111.

Demirel, S., (2014); "Yerel Yönetimlerin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi", *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 2, Sayı 2, ss. 173-187.

Demirkaya, Y., (2016); *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, Dünya Yerel Yönetimler Demokrasi Vakfı (WALT), İstanbul.

Derdiman, C., (2012); "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.51-87.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963); "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)" https://sbb.gov.tr /wp-content /upload s/201 8/10/Birinci_Bes_Yillik_K alkinma_Pl ani-1962-1 967.pdf , (Erişim Tarihi: 11.03.2021).

Devlet Planlama Teşkilatı (1967); "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)" https://sbb.gov.tr/wp-con tent/uploads/2018/11/%c4%b0kinci-Be%c5%9f-Y%c4%b1ll%c4%b1k-Kalk%c4%b1nma-Plan%c4%b1-1968-1972%e2%80%8b.pdf , (Erişim Tarihi: 12.03.2021).

Devlet Planlama Teşkilatı (1972); "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)" https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3 %BCnc %C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk %C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2% 80%8B.pdf, (Erişim Tarihi: 15.03.2021).

Devlet Planlama Teşkilatı, (1977); "Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyon Raporu", https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/04_YerlesmeBolgeselGelismeKentlesmeKonut.pdf (Erişim Tarihi: 3. 11. 2020).

Dinçer, Ö. ve C., Yılmaz, (2003); "Kamu Yönetimden Yeniden Yapılanma: 1", *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.

Dinçer, Ö., (1998); "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", *Öneri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 10, ss.1-10.

Doru, S., (2015); "19.yy'dan Cumhuriyet'e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğusu ve Gelişimi Üzerine Bir Değerlendirme", *Akdeniz İktisat İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 30, ss.65-85.

Doru, S., (2015); "1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, ss.123-132.

Dur, İ. ve B., Parlak, (2020); "1980 Sonrası Fransa ve Türkiye'de Gerçekleşen Yerel Yönetim Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı 37, ss. 280-301.

Dursun, D., (1996); *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2* içinde "Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı", (Edt: Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü) s.13-20, İlke Yayınları, İstanbul.

Dursun, H., (2007); "Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bakış", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 70, ss.359-426.

Efe, A., (2010); "Osmanlı Devletinde Mali Sistem Arayışının Getirdiği Yerel Yönetim Uygulamaları: Muhassıllık Örneği", *Tarih Dergisi*, Sayı 49, ss. 59-89.

Egeli, H. ve F., Diril, (2012); "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Sistemi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 84, ss.25-44.

Ekinci, E., (2020); "Hizmet Sunumundan Hukukilik Boyutuna: 6360 Sayılı Kanuna Ait Akademik Eleştiriler", *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi* , Cilt 3, Sayı 1, 89-115.

Emini, F., T., (2009); "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, ss.65-84.

Erdem, H., (2015); "Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanun Tasarı Taslağı", *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi,* Cilt 2, Sayı 1, ss.39-61.

Erdem, N. ve S., E., Kavanoz, (2020); "Türkiye'de Belediyelere Yapılan Kayyum Atamalarına İlişkin Bir Değerlendirme", *Ombudsman Akademik*, Sayı 12, ss. 155-179.

Eren, V., (2018); *Yeni Sistemde Yerel Yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği* içinde "Yerel Yönetimlerin Örgütlenme Sorunları: Yerel Yönetilerde Yöneticilerin ve Personelin Niteliklerinin Arttırılması Stratejileri", (Edt: Hamza Ateş, Mustafa Çöpoğlu ve Mücahit Bıyıkoğlu), ss. 9-28, Savaş Yayınları, Ankara.

Erkul, H., (2010); *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Detay Yayıncılık, Ankara.

Ersoy, M., (1989); "Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *METU Journal of the Faculty of Architecture,* Cilt 9, Sayı 1, ss. 45–66.

Ersoy, Melih (2015); "An Introductıon to The Administrative Structure and Spatıal Planning in Turkey" http://melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/AN-INTRODUCTIO N-TO-THE-ADMINISTRATIVE-STRUCTURE-AND-SPATIAL-PLANNING-IN-TURKEY-2.pdf (Erişim Tarihi: 25.12.20).

Eryıldız, S., (1989); *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, B., (2012); *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Eryılmaz, B., ve L., Şen (1994); "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler/ Sorunlar ve Çözümler", Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği Raporu, İzmir.

Eydiker, U., (2019); "Osmanlı ve Türkiye'nin Yerel Yönetim Geleneğinde İl Özel İdarelerinin İşlev Sorunu", *Atlas Journal*, Cilt 5, Sayı 17, ss.96-111.

Fedai, R.ve G., Aydın, (2020); "Yerel Yönetimlerde Reform: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Merkez Yerel İlişkisinin Seyri", *Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi,* Cilt 1, Sayı 1, ss.118-132.

Gemlik, N. ve Ü., Sığrı, (2007); "Kurum İmajı Analizi ve Bir Belediye Üzerindeki Uygulamanın Değerlendirilmesi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 6, Sayı 11, ss.267-282.

Gökbayrak, Ş., (2003); *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.

Göksoy, B. ve E., Sağol, (2017); "Demokrasi Bağlamında Bir Değerlendirme: Türk Yerel Yönetim Sistemi ve Osmanlı'dan Cumhuriyete", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 1, Sayı 4, ss.1-19.

Görmez, K., (2000); "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler İlişkileri", *Gazi Üniversitesi İktisat İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 4, ss.81-88.

Görün, M., (2006); "Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, ss.160-183.

Gözler, K., (2013); "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s.37-82.

Gözler, K., (2018); *Mahalli İdareler Hukuku,* Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Gözübüyük, Ş., (2010); *Türkiye'nin Yönetim Yapısı,* Turan Kitabevi, Ankara.

Güler, A. , B., (2013); *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara.

Güler, B. , A., (1998); "1998 Reform Tasarısı Üzerine Bir İnceleme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, ss.3-25,

Güler, M. , (2010); "İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının "Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü" Açısından Değerlendirilmesi", *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 12, Sayı 1, ss.263-264.

Gündoğan, E., ve G., Özcan, (2015); *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler Kuramdan Uygulamaya* içinde "Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek ve Alan Yönetimi Perspektifinden 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu", (Edt: Mustafa Ökmen), ss.281-308, Ekin Yayınları, Bursa.

Gündüzöz, İ., (2011); "Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES Projesi ve Köy Reformu", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 471-472, ss. 117-142.

Güneş, İ., (2000); "Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri", *Marmara Üniversitesi İktisat İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 13, ss.271-292.

Gürdoğan, N.,(1996);); *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2* içinde "Türkiye'de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış", (Edt: Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü), s.123-131, İlke Yayınları, İstanbul.

Güven, A. ve B., Dülger, (2017); "Osmanlıdan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü", *Enderun Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.44-53.

Güven, A. ve G., Şimşek, (2018); "Yerel Yönetimlerin Sosyo Ekonomik Gelişimi ve Tanıtımı Açısından Film Platolarının Önemi: MİDWOOD Örneği", *Sayışta Dergisi*, Sayı 108, ss.123-148.

Güven, A., Karkacıer, A. ve T., Şimşek, (2017); "Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu", *Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, ss.189-208.

Harris, J., M., (2015); "Sürdürülebilir Kalkınmanın Temel Prensipleri", (E. Özmete, Çev.), http://www.sdergi.hacettepe.edu.tr/makaleler/EmineOzmet2eviri.pdf (Erişim Tarihi: 16.04.2020).

Henden, B., H., (2006); "Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi", *İnsan Bilimleri Dergisi,* Cilt 8, Sayı 1, ss.1-13.

https://www.akademiktarihtr.com/muhassillikmeclisleri/ (Erişim Tarihi: 12.05. 2020).

Hürriyet Gazetesi (28.03.2020), https://www.hurriyet.com.tr/gundem/hangi-iller-buyuksehir-buyuksehir-belediye-listesi-41480597, (Erişim Tarihi: 21.01.2021).

İpek, Ş., E. A. (2018); "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi" *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, ss.1-19.

İzci, F. ve V., Yılmaz, (2019); "Yerel Yönetim Politika Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi", *Journal of Academic Value Studies*, Cilt 5, Sayı 3, ss. 385-394.

İzci, F., ve M., Turan, (2013); "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler

Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 18, Sayı 1, ss.117-152.

Kalağan, G., (2010); "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları",*Vizyoner Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss.65-84.

Kalfa, C. ve F., Ataay, (2014); "Tocqueville'in Demokrasi Teorisine Katkıları Üzerine", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, ss.29-55.

Kanca, O., C., (2017); "5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme", Muş *Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, ss.499-505.

Kaplan, G., (2005); "Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Sayı 54, ss.121-155.

Kapucu, N. ve H., Palabıyık, (2008); *Turkısh Public Admınıstratıon,* Internatıonal Strategıc Research Organızatıon, Ankara.

Kara, M., A., (2016); "Toplumsal Dayanışma Kavramı Temelinde İmece Kültürü: Tirebolu- Doğankent Yöresi Örneği", *İnternational Journal of Social Science,* Sayı 53, ss.377-386.

Karaarslan, M., (2007); *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

Kartal, N., (2010); *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme,* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

KAYA, (1992); "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu", TODAİ Yayın No: 247, Ankara.

Kaya, F., (2016); "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 48, ss.165-181.

Kaya, T., P. ve Ş., Pekküçüksen, (2019); *Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimler,* İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Kaymal, C., (2017); "Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediye Reformu", *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 13, ss.1137-1159.

Kaypak, Ş., (2020); "Yerel Yönetimlerle İlgili Gelişmelere Bağlı Yaşanan Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları", *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* ss.190-226.

Kazıcı, Z., (2014); *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Kayıhan Yayınları, İstanbul.

Keleş, R. ve G., Özgül, (2017); "Belediye Organlarınca "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 72, Sayı 2, ss. 299-313.

Keleş, R., (2012); *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* Cem Yayınevi, İstanbul.

Keskin, N., E., (2016); "Reform Sarmalında Bir Kurum İl Özel İdareleri", *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 11, Sayı 25, ss.61-82.

Kırılmaz, H. ve S., Kırılmaz, (2014); "Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 40, ss.25-44.

Kızılboğa, R. ve O., V., Alıcı (2015); "Türkiye'de Yerel Yönetimler Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması", *Turkish Studies,* Cilt 10, Sayı 1, ss.351-366.

Kızılboğa, R., (2011); "Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler", *Öneri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 35, ss.183-197.

Koca H., İ., (1996); *Kanun ve Nizamnameler Işığında Der Kasaadet Belediye Teşkilatı (Şehremaneti) (1855-1313)*, (İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Siyaset, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

Kocaoğlu, M., ve M., Fural, (2018); "Yerel Yönetimlerde Yönetişim Uygulamaları: Serik Belediyesi Örneği", *Asia Minor Studies,* Cilt 6, AGP Sempozyum Özel Sayısı, ss.150-165.

Koçak, H.,(2009); "Küreselleşme- Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı 10, ss.133-142.

Koçak, S., Y. ve A., Ekşi, (2010); "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, ss.295-307.

Koçak, S., Y.ve V., Kavsara, (2012); "5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim Bilimleri Dergisi,* Cilt 10, Sayı 20, ss.61-92.

Köken, E., (2016); "Büyükşehir Belediye Meclisi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt 65, Sayı 4, ss.3511-3528.

Köse, H., Ö., (2004); "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", *Sayıştay Dergisi,* Cilt 15, Sayı 52, ss.3-42.

Köy Kanun Tasarı Taslağı (2009); http://docplayer.biz.tr/6638915-Koy-kanunu-tasari-taslagi-kasim-2009-bgrgncg-kisim-genel-hukumler-bgrgncg-bolum-amac-kapsam-ve-tanimlar.html, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).

Küçük, H., (2018); "Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, ss.35-60.

Mahmutoğlu, A., (2011); "Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 471-472, ss.143-168.

Mecek, M. ve Atmaca, Y., (2020); "Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 19, Sayı 76, ss.2068-2087.

MEHTAP, (1966); "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu", TODAİ Yayın No: 248, Ankara.

Mengi, A., (1997); "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 1, ss.505-515.

Miş, N. (2019); "Metropoliten Kentler ve Yerel Yönetimler", https://www.setav.org/metropoliten-kentler-ve-yerel-yoneticiler/ (Erişim tarihi: 27.10.2021).

Mutlu, A., (2018); *İl Özel İdareleri* içinde "Yerel Yönetimler" (Edt. Kemal Görmez ve Hassan Yaylı), s.293-324, Orion Kitabevi, Ankara.

Oktay, T., (2010a); *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, Hayat Yayınları, İstanbul.

Oktay, T., (2010b); "Yerel Yönetim Reformlarının İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, ss.75-100.

Oktay, T., (2020); "1855-2000 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", *Strategic Public Management Journal*, Cilt 6, Sayı 12, ss.1-41.

Ortaylı, İ., (2011); *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Öçal, E., U., (2017); "Yerel Yönetimlerde Neo-Liberal Dönüşümün Kısa Bir Değerlendirilmesi", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, ss.1-9.

Ökmen, M, ve B., Parlak, (2010); *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat,* Bursa.

Ökmen, M. ve N., Koç, (2015); "Belediyelerin Borçlanma Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* Cilt 22, Sayı 2, ss. 551-565.

Ökmen, M., (2003); "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarılar Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* Cilt 10, Sayı 1, ss.117-139.

Önen, M., S., (2016); "Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 56, ss.216-234.

Öner, Ş., (2019); "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri", *Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 303-332.

Öner, Ş., (2020); "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkisinde Kuramsal Değişim ve Dönüşüm", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 19, Sayı 75, ss.1335-1353.

Önver, Ş., B., (2019); "Altıncı Daire-i Belediye ve Günümüz Belediye Hizmetleriyle Karşılaştırılması", *Takvim-i Vekayi* , Cilt 7, Sayı 1, ss. 37-72.

Övgün, B., (2016); "Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi ?", *Mülkiye Dergisi*, Cilt 40, Sayı 3, ss.159-180.

Özden, K., (2016); *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformları* içinde "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları; Yönetsel ve Siyasal Arka Plan", (Edt: Yüksel Demirkaya), ss. 77-105, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul.

Özer, M., A. ve E., Erdem, (2014); "Yerel Yönetimlerin Karşı Karşıya Kaldıkları Yozlaşma ve Etik Sorunlarının Denetim Boyutu", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi,* Cilt 49, Sayı 2, ss.112-135.

Özgül, İ. ve N., Kartal, (2019); *Osmalıda Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yerel Yönetim Metinleri*, Hiper Yayınları, İstanbul.

Özgür, H. ve P., Savaş, Yavuzçehre, (2016); "Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982- 2015", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 7, Sayı 1, ss.903-926.

Özsungur, F., (2014); "Belediye Başkanlarının Seçilebilme Yeterliliği Kriterlerinin Değerlendirilmesi (Assesment of Eligibility Requirements Criteria of Mayors)", *Yasama Dergisi,* Sayı 26, ss.5-29.

Öztunç, H., (2018); "Yerinden Yönetim İlkesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşümde Yetki Unsuru", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 36, ss.265-311.

Palabıyık, H., (2004); "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, ss.63-85.

Pirenne H., (2014); *Orta Çağ Kentleri,* (Ş Karadeniz, Çeviri Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.

Polat, F., (2018); "Demokrasinin ve Hizmetin Çıkış Noktası Olarak Antik Dönemde Yerel Yönetimler", *Troia Dergisi*, Sayı 12, ss.53-56.

Pustu, Y., (2005); "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, ss.121-134.

Pustu, Y., (2006); Küreselleşme Sürecinde Kent "Antik Siteden Dünya Kentine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, ss.129-151.

Resmi Gazate, (2012); *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, Resmi Gazete Kanun no 6360, Kabul Tarihi 12.11.2012, Tertip 5, Cilt 53, Sayı 28489, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf (Erişim Tarihi: 10.05.2021).

Resmi Gazete, (1924); *Köy Kanunu*, Resmi Gazete Kanun no 442, Kabul Tarihi 18.3.1924, Tertip 3, Cilt 5, Sayı 68, https://www.mev zuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf (Erişim Tarihi: 19.03.2021).

Resmi Gazete, (1930); *Belediye Kanunu,* Resmi Gazete Kanun no 1580, Kabul Tarihi 3.4.1930, Tertip 3, Cilt 11, Sayı 1471, https://www.resmi gazete.gov.tr /arsiv/ 1471.pdf (Erişim Tarihi: 27.04.2021).

Resmi Gazete, (1981); *Belediye Gelirleri Kanunu,* Resmi Gazete Kanun no 2464, Kabul Tarihi 26.5.1981, Tertip 5, Cilt 20, Sayı 280, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.pdf (Erişim Tarihi: 10.10.2021).

Resmi Gazete, (1984); *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,* Resmi Gazete Kanun no 3030, Kabul Tarihi 27.6.1984, Sayı 18453, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2021).

Resmi Gazete, (1984); *Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,* Resmi Gazete Kanun no 2972, Kabul Tarihi 18.1.1984, Tertip 5, Cilt 23, Sayı 18285, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2972&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (Erişim Tarihi: 9.04.2021).

Resmi Gazete, (1987*); 13 Mart 1913 Tarihli İdareî Umumiye Vilayat Kanunu Muvakkatinin Ad ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun*, Resmi Gazete Kanun no 3360, Kabul Tarihi 16.5.1987, Sayı 19471, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_ KARARLAR/kanuntbmmc070/k anuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2021).

Resmi Gazete, (2003), *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Resmi Gazete Kanun no 5018, Kabul Tarihi 10.12.2003, Tertip 5, Cilt 42, Sayı 25326, https:/ /www.mevzuat .gov.tr/MevzuatMetin/ 1.5.5018.pdf (Erişim Tarihi: 23.05.2021).

Resmi Gazete, (2004), *5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, Resmi Gazete Kanun no 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Tertip no 5, Cilt 43, Sayı 25531, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/ KANUNLAR_KARARLAR/k anuntbmmc067/kan untbmmc067/kanuntbm mc06703030.pdf (Erişim Tarihi: 21.01.2021).

Resmi Gazete, (2004); *5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, Resmi Gazete Kanun no 5227, Kabul Tarihi 15.7.2004, TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (tbmm.gov.tr) (Erişim Tarihi: 21.05.2021).

Resmi Gazete, (2005), *5393 Sayılı Belediye Kanunu*, Resmi Gazete no 5393, Kabul Tarihi 13.07.2005, Tertip 5, Cilt 44, Sayı 25874, http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html (Erişim Tarihi: 4.05.2021).

Resmi Gazete, (2005); İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete Kanun no 5302, Kabul Tarihi 22.2.2005, Tertip 5, Cilt 44, Sayı 25745, https://www.mevzuat.gov.tr/Mevzu atMetin/1.5.5302.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2021).

Reyhan, C., (2000); "Osmanlı Devletinde Merkez-Taşra İlişkisine Dair Tarihsel- Kavramsal Bir Değerlendirme", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİ Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No: 12, Ankara, ss. 29-43.

Sadioğlu, U., Özacit, İ. ve U., Ömürgönülşen, (2015); "Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye'de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları", *Yasama Dergisi*, Sayı 30, ss.70-92.

Sakal, M., (2000); "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, ss.119-140.

Saklı, A., R., (2013); "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Çıkış Yolu Arayışları, *9 Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, ss.145-171.

Saraç, O., (2005); "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi,* ss.122-163.

Savaşkan, O., (2020); "Türkiye'de Belediye Başkanı Olmak: Sınırlar, Stratejiler ve Meşruiyet", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 29, Sayı 2, ss,57-83.

Sevinç, H., (2014); "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi (MEHTAP)", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 35, ss.730-747.

Sezer, Ö., (2018); *İl Özel İdareleri* içinde "Köy Yönetimi" (Edt. Kemal Görmez ve Hassan Yaylı), s.257-291, Orion Kitabevi, Ankara.

Söyler, İ., (2006); "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 16, ss.283-300.

Sunay, C., (2002); "Belediyelerin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, ss.113-133.

Şahnagil, S., (2018); "Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme", https://www.researchgate.net/publication/ _CUMHURBASKANLIGI_SISTEMI_VE_MERKEZ-YEREL_YONETIM_ILIS KISI_UZERINE_GENEL_BIR_DEGERLENDIRME, (Erişim Tarihi: 14.06.2021).

Şen, A., F., (2009); *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yerel Yönetim Reformları,* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler Tanıtım Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara.

T.C Kalkınma Bakanlığı (2018); "On birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi", *Özel İhtisas Komisyon Raporu*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/u ploads/2020/04/YerelYonetimlerO zelIhtis as Ko misy onuRa poru.pdf (Erişim Tarihi: 07.05.2021).

T.C Kalkınma Bakanlığı,(2014); "Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)", *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu,* https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihtisas-komisyonu-raporlari/#1543312172966-b62de4d7-b832 (Erişim Tarihi: 3.04.2021).

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2019); "2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu" - Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (csb.gov.tr) (Erişim Tarihi: 22.10.2020).

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2020); "2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu", https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463 (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ., (1978); *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği, Ankara.

Tekin, Ö., (2018); "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği", Dumlupınar Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Sayı 55, ss.84-105.

Toksöz, F., (2013); *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

Toprak, Z., (2014); *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, İzmir.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., ve M., A., Özer, (2014); *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961), https://www.anay asa.gen.tr/196 1ay.htm (Erişim tarihi: 11.03.2021).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), https:/ /www.tbmm.gov.tr/anayasa/ anayasa_2018.pdf (Erişim Tarihi: 23.12.2020).

Türkoğlu, İ., (2009); *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması,* T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.

TÜSİAD, (1992); "Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler", Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Raporu, İstanbul.

Uçar, A., (2014); "Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri*", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, ss.125-139.

Uluç, V., (2014); "Liberal-Muhafazakar Siyaset ve Turgut Özal'ın Siyasi Düşüncesi", *Yönetim Bilimleri Dergisi,* Cilt 12, Sayı 23, ss.107-140.

Ulusoy, A. ve M., A., Demir, (2018); "İdarelerarası Transferlerin Rasyonel Tasarımı", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 13, ss. 263-277.

Ulusoy, A. ve T., Akdemir, (2019); *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.

Urhan, F., V., (2008); "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi,* Sayı 70, s.s.85-102.

Urhan, V., F., (2008); "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi,* Sayı 70, ss.85-102.

Uyanık, N. ve V., Alanya (2014); " CHP'den DP'ye Konya'da Belediye Başkanları ve Faaliyetleri (1946-1954)", *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı 34, ss.163-199.

Uysal, Y., ve Y., Atmaca, (2018); "Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Uluslararası Yönetim Dergisi,* Cilt 1, Sayı 3, ss.411-424.

Ünal, F., (2011); "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, ss.241-248.

Yaprak, N., (2020); "Mahalli İdarelerin Türk İdare Tarihi Açısından Gelişim Süreci ve Hizmet Sunum Yöntemleri", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 19, Sayı 37, ss.319-341.

Yaş, H. ve U., Akduğan, (2015); "Türkiye'de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde İncelenmesi", *Maliye Dergisi*, Sayı 168, ss. 49-68.

Yaylı, H. ve R., Yaslıkaya, (2012); "Türkiye'de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, Cilt 47, Sayı 2, ss.65-82.

Yetkin, O., (2020); "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Geleceği", *Akademik Düşünce Dergisi*, Sayı 1, ss.4-16.

Yıldırım, S., (1994); *Yerel Yönetim ve Demokrasi,* Kent Basım Birliği, İstanbul.

Yıldırım, U., Belli, A., Ateş, N. ve M., Sabri, (2014); "AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K. Maraş Belediyeler Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 19, Sayı 2, ss.1-19.

Yıldız, M., (1996); "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4, ss.3-15.

Yıldız, M., (2009); "Yerel Yönetimler Bakanlığı", https://www.academia.edu/40437343/YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0M_BAKANLI%C4%9EI (Erişim Tarihi: 10. 01. 2021).

Yılmaz, A. ve M., Ökmen, (2009); "Klasik Dönemden Tanzimata Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 23, ss.1-22.

Yontar, İ., G. ve Y., E., Özer, (2018); "Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, ss.99-110.

Yücetürk, E., (2000); "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemede Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİ Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No: 12, Ankara, ss.225-236.

Zengin, O., (2014); "Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2, ss.93-116.