

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Cengiz GÜRBÜZ**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU:**  
**MUŞ VE BİTLİS İLLERİNDE REFORMUN ALGILANMASINA**  
**İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MUŞ -2015**



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Cengiz GÜRBÜZ**

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU:**  
**MUŞ VE BİTLİS İLLERİNDE REFORMUN**  
**ALGILANMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ**  
**Doç. Dr. Murat AKTAŞ**

**MUŞ– 2015**

## SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Muş Alparslan Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu: Muş ve Bitlis İllerinde Reformun Algılanmasına İlişkin Alan Araştırması” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Muş Alparslan Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun .....yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

**[Tarih ve İmza]**

**Cengiz GÜRBÜZ**

**TEZ KABUL TUTANAĞI**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Doç. Dr. Murat AKTAŞ danışmanlığında, Cengiz GÜRBÜZ tarafından hazırlanan bu çalışma 27/05/2015 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : ..... İmza : .....

Jüri Üyesi : ..... İmza : .....

Jüri Üyesi : ..... İmza : .....

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir.

...../...../.....

Doç. Dr. Mehmet Kamil COŞKUN

Enstitü Müdürü

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	IV
KISALTMALAR VE SİMGELER .....	V
TABLolar LİSTESİ.....	VI
ÖNSÖZ.....	VIII
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YÖNETİMDE REFORM VE YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	4
1.1.1 İdari Reform .....	4
1.1.2 Yerel Yönetim.....	5
1.1.3 Reformu Gerektiren Nedenler.....	6
1.1.4 Reformun Amaçları.....	9
1.1.5 Reform Alanları .....	10
1.2 YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR.....	13
1.2.1 Yerel Özerklik.....	13
1.2.2 Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim.....	15
1.2.2.1 Merkezden Yönetim.....	15
1.2.2.2 Yerinden Yönetim.....	16
1.2.3 İdari Vesayet .....	19
1.2.4 Demokratik ve Şeffaf Yönetim .....	20
1.2.5 Küreselleşme .....	22

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

2.1 YEREL YÖNETİM VE ÖZERKLİK.....	24
2.2 TARİHSEL SÜREÇ .....	24
2.3 AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN İÇERİĞİ .....	27
2.4 TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCELERİ.....	30

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU

<b>3.1 CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN İTİBAREN REFORM ÇABALARI</b>	<b>34</b>
3.1.1 Cumhuriyetin İlk Yılları (1923 - 1930).....	35
3.1.2 Devletçi ve Tek Parti Dönemi (1930 - 1946).....	38
3.1.3 Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Dönemi (1946 - 1960).....	41
3.1.4 Siyasallaşma ve Demokratikleşme Dönemi (1960-1980).....	44
3.1.5 Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Dönemi (1980 ve 2004) .....	47
<b>3.2 YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE GETİRDİKLERİ</b>	<b>52</b>
3.2.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	55
3.2.2 İl Özel İdaresi Kanunu .....	59
3.2.3 Belediye Kanunu .....	67
3.2.4 Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	77
3.2.5 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.....	85
3.2.6 İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun .....	90

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### MUŞ VE BİTLİS İLLERİNDE REFORMUN ALGILANMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

<b>4.1 ARAŞTIRMANIN AMACI</b> .....	<b>94</b>
<b>4.2 ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ</b> .....	<b>94</b>
<b>4.3 ARAŞTIRMANIN KISITLARI</b> .....	<b>95</b>
<b>4.4 ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEMİ</b> .....	<b>95</b>
<b>4.5 ARAŞTIRMA BULGULARININ ANALİZİ</b> .....	<b>95</b>
4.5.1 Muş İlindeki Bulguların Analizi .....	97
4.5.2 Bitlis İlindeki Bulguların Analizi.....	104
4.5.3 Muş ve Bitlis İllerindeki Bulguların Karşılaştırılması .....	112
<b>SONUÇ</b> .....	<b>122</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>125</b>
<b>EKLER</b> .....	<b>141</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

## ÖZET

### YÜKSEK LİSANS TEZİ

## TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU: MUŞ VE BİTLİS İLLERİNDE REFORMUN ALGILANMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

**Cengiz GÜRBÜZ**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Murat AKTAŞ**

**2015, 143 sayfa**

Siyaset, ekonomi, demokrasi ve yönetim anlayışlarında meydana gelen dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türk yerel yönetim sisteminde de değişim yapılması zorunluluk haline gelmiştir. Bu çerçevede Türkiye’de 2004 yılından sonra çok önemli adımlar atılmış ve yerel yönetim reformu gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada, öncelikle yönetimde reform ve yerel yönetimlere ilişkin kavramlar üzerinde durulmuştur. Ardından Türkiye’de yerel yönetimlerin dönemler halinde gelişimi anlatılmıştır. Reform çalışmaları kapsamında yer alan ancak yürürlüğe girmeyen kanun ve yasalara yasalaşarak yürürlüğe giren yerel yönetim kanunları incelenmiştir. Bunlar arasında yer alan Belediye Kanunu’ndaki değişikliklerin belediye yöneticileri tarafından algılanma düzeyinin tespit edilmesi çalışmamızın araştırma konusunu ve çalışmamızın asıl amacını oluşturmaktadır. Bazı maddelerine çekince konularak imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenen konular arasında bulunmaktadır.

Yerel yöneticilerin reformları nasıl algıladıklarına yönelik araştırmamız sonucunda, reformların olumlu bir şekilde algılandığı ve reformların açık bir şekilde desteklendiği görülmüştür. Değişikliklerin belediyelerin birçok sorununu çözmeye yarar sağladığı söylenebilir. Bu nedenle yerel yönetimler için değişimin devam etmesi gerektiği sonucu çıkarılabilir. Belediyelerin görev ve sorumluluklarının arttığı, ancak bu artışa karşılık gelirlerinde önemli oranda artışın olmadığı sonucu elde ettiğimiz bulgular arasında yer almaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Reform, Yerel Yönetim, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu, Belediye.



**ABSTRACT**  
**MASTER'S THESIS**  
**LOCAL GOVERNMENT REFORM IN TURKEY: THE FIELD**  
**RESEARCH ABOUT THE PERCEPTION OF LOCAL GOVERNMENT**  
**REFORM IN MUŞ AND BİTLİS PROVINCES**

**Cengiz GÜRBÜZ**

**Advisor: Associate Professor Murat AKTAŞ**

**2015, Page:143**

Correspondingly developments of politic, economic, democratic and management approaches takes place in the world, local government system in Turkey become compulsory to change. According to this perspective, important developments are realized and local government reform is realised after 2004 in Turkey. Firstly, this study emphasises on management reforms and concepts related to local governments. Secondly, development of the local governments is mentioned periodically in Turkey. Law drafts as a part of reform practices and current local government laws are analysed in the research. The subject of the research and the main purpose of study are determination of perception level of changes in the municipal law by municipal officials. The Provision of Autonomy of European Local Administration, which is signed by Turkey, was also checked in this study since it played an important role on the reform of local governments.

In conclusion, according to results of perception level of the reforms are perceived positively and reforms are explicitly supported. It is indicated that changes is useful in solving problems of municipalities. For this reason, it can be concluded that changes in local governments must go on. According to findings, although the duties and responsibilities of municipalities increase, there is no significantly increase in their income.

**Key Words:** Reform, Local Government, Local Government Reform in Turkey, The Municipality.

## KISALTMALAR VE SİMGELER

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devleti
AKP	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AYKOME	:	Altyapı Koordinasyon Merkezi
BDP	:	Barış ve Demokrasi Partisi
CDMR	:	Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi
Çev.	:	Çeviren
ÇTV	:	Çevre Temizlik Vergisi
Der.	:	Derleyen
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
İSKİ	:	İstanbul Su Kanalizasyon İşletmesi
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHGB	:	Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde
KYTK	:	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
md.	:	Madde
MEHTAP	:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PLRE	:	Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı
R.G.	:	Resmi Gazete
ss.	:	Sayfa sayısı
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	:	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	:	Türkiye Bilimsel Teknik Araştırma Kurumu
UKOME	:	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
WTO	:	Dünya Ticaret Örgütü

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 3.1. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Belediye Sayıları.....	80
Tablo 4.1. Anket Sayısının Belediyelere Dağılımı ve Oranı .....	96
Tablo 4.2. Muş İli Katılımcıların Belediyelerdeki Unvanlarına Göre Dağılımı .....	97
Tablo 4.3. Muş İli Katılımcılarının Yaşlarına Göre Dağılımı.....	97
Tablo 4.4. Muş İli Katılımcılarının Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı.....	98
Tablo 4.5. Muş İli Katılımcılarının Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı.....	98
Tablo 4.6. Muş İli Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı.....	99
Tablo 4.7. Muş İli Katılımcıların Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleri .....	99
Tablo 4.8. Muş İli Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşünceleri .....	100
Tablo 4.9. Muş İli Katılımcılarının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Getirilen Yeniliklere ilişkin Algı Durumu .....	102
Tablo 4.10. Muş İli Katılımcıların Getirilen Yenilikler İçin Son Düşünceleri .....	104
Tablo 4.11. Bitlis İli Katılımcıların Belediyelerdeki Unvanlarına Göre Dağılımı .....	104
Tablo 4.12. Bitlis İli Katılımcıların Yaşlarına Göre Dağılımı .....	105
Tablo 4.13. Bitlis İli Katılımcılarının Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı .....	105
Tablo 4.14. Bitlis İli Katılımcılarının Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı .....	106
Tablo 4.15. Bitlis İli Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı .....	106
Tablo 4.16. Bitlis İli Katılımcıların Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleri.....	107
Tablo 4.17. Bitlis İli Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşünceleri .....	108
Tablo 4.18. Bitlis İli Katılımcılarının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Getirilen Yeniliklere ilişkin Algı Durumu .....	109
Tablo 4.19. Bitlis İli Katılımcıların Getirilen Yenilikler İçin Son Düşünceleri.....	111

Tablo 4.20. Belediye Yöneticilerinin Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşüncelerinin Karşılaştırılması .....	112
Tablo 4.21. Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşüncelerinin Karşılaştırılması .....	114
Tablo 4.22. Katılımcıların 5393 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeniliklere İlişkin Algılarının karşılaştırılması.....	116
Tablo 4.23. Belediye Yöneticilerinin Getirilen Yenilikler İçin Son Düşüncelerinin Karşılaştırılması .....	119
Tablo 4.24. Belediye Başkanının Bağlı Bulunduğu Parti ve Yönetici Algısının Karşılaştırılması .....	120

## ÖNSÖZ

Yerel yönetimler halka en yakın hizmet birimleri olmaları nedeniyle hem dünyada hem de Türkiye’de sürekli gündemde olmuş ve önemini her zaman muhafaza etmiştir. Türkiye’de Avrupa Birliği üyelik süreci ve demokratikleşme hamleleri ile birlikte özellikle 2004 yılından sonra yerel yönetimler açısından çok önemli yasalar çıkarılmıştır. Böylece yerel yönetimlerin daha demokratik, daha etkin ve daha hızlı hizmet sunması amaçlanmıştır. Literatürde yerel yönetimler ile ilgili önemli çalışmalar bulunmaktadır. Ancak Türkiye’de yapılan yerel yönetim reformlarının algılanmasına ilişkin çalışmaların sınırlı oluşu bilimsel bilginin üretilmesi konusunda önem taşımaktadır. Dolayısıyla yapmış olduğumuz çalışmanın bu alandaki eksikliği kısmen de olsa giderebileceğini ümit etmekteyim.

Tez çalışmam süresince beni bilgisiyle, önerileriyle destekleyen saygıdeğer danışman hocam Doç. Dr. Murat AKTAŞ’a, uzman görüşlerinden faydalandığım Prof. Dr. Bayram COŞKUN ve Doç. Dr. Abdullah KIRAN’a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca araştırmayı dilbilgisi bakımından inceleyen Öğr. Gör. İzzet ESER’e, araştırma verilerinin SPSS programı aracılığı ile analiz edilmesinde yardımcı olan Öğr. Gör. Fatih Ömür BİNİCİ’ye ve anket verilerini toplama aşamasında değerli zamanlarını ayırıp anket sorularını yanıtlayan tüm belediye yöneticilerine çok teşekkür ederim.

Son olarak araştırma boyunca kendilerinden çaldığım zamanı çalışmama ayırmama anlayış gösteren eşim ve çocuklarıma ayrıca teşekkür ederim.

**Muş – 2015**

**Cengiz GÜRBÜZ**

## GİRİŞ

Dünya, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru hızlı bir değişim süreci yaşamaktadır. Değişimi etkileyen ve zorunlu kılan ekonomik, teknolojik, sosyal, siyasal ve toplumsal birçok etken bulunmaktadır. Bu değişim süreci devletlerin yönetim anlayışlarını, yapılanmasını ve yönetim yapısını oluşturan kuruluşların durumunu ve ilişkilerini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu etkilerin en fazla görüldüğü alanlardan biri de yerel yönetimlerdir.

Yerel yönetimler, halka hizmet vermede ve demokrasinin yerleşmesinde birinci basamak olmaları itibariyle kamu yönetiminin vazgeçilmez ve önemli unsuru olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkinliği ve gücü, demokrasinin düzeyi ve yerel hizmetlerin verimliliği ile yakından ilişkilidir. Katılımcılığın güçlendirilmesinde ve demokratik bilinç kazanılmasında önemli rol oynayan kuruluşların başında yerel yönetimler gelmektedir. Çünkü yerel yönetimler siyasete katılma alanını genişleterek hem ülkenin siyasal istikrarının korunmasını sağlamakta, hem de demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasını sağlamaktadır.

Küreselleşen dünyada merkezîyetçi yönetim sistemine sahip devletler çağa ayak uydurabilmek için bazı yetkilerini yerele devretmek durumunda kalmışlardır. Bunun en önemli nedenlerinden biri hizmette halka yakınlık ihtiyacıdır. Vatandaşın bürokratik işlemlerin yarattığı zaman kaybı ve yönetimin kendisine uzak olmasından yakınması ve alınan kararlarda kendisinin de ön planda yer alma isteğinden dolayı yerel yönetimlere verilen yetkilerin artmasını talep etmektedir. Yetki artırılması konusu Türkiye’de de 1990’lı yıllardan itibaren sürekli gündemde olan bir konudur. Bu konunun sürekli gündemde kalmasında küreselleşmenin etkilerinin yanında Avrupa Birliği üyelik sürecinin de etkisi büyüktür. Tanzimat’ın ilanından itibaren kamu yönetiminde değişiklikler için çalışan Türkiye’de Avrupa Birliği süreci katalizör görevi görmüş ve yeniliklerin yapılmasını hızlandırmıştır. 2002 yılından sonra kamu yönetiminde reforma gidilmiş ve bu reformlar çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmıştır. Yerel Yönetimler Reformunda asıl amaç; yerel yönetimlerin merkezi idarenin belirleyeceği kurallar çerçevesinde, vatandaşların ortak ihtiyaçlarını karşılayan, kendi kararlarını alıp uygulayan, kaynak sağlayabilen kurumlar olarak yeniden yapılandırılmasıdır.

Yerel yönetimler; vatandaşın mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirdiklerinden bir ülkenin yönetim anlayışının göstergesi durumunda olan kurumlardır. Bu kurumlarda hizmetler yerine getirilirken demokratik ilkelere uyma, kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanma, adil bir yönetim sergileme tüm çağdaş ülkeler için vazgeçilmez unsurlar olmuştur. Vatandaşa sunulan hizmet çeşitliliği artmış, yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi klasik hizmetlerin yanı sıra sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitsel hizmetler de belediyelerden beklenilir hale gelmiştir. Ayrıca yerel yöneticilerin seçimle işbaşına gelmeleri ve taşıdıkları kamu tüzel kişilikleri nedeniyle görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesi zorunluluğu oluşmuştur. Türkiye’de de değişen ve gelişen şartlara uyum sağlamak, ihtiyaçlara cevap vermek noktasında sürekli reform ihtiyacı duyulmuştur. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarında birçok yasa düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin etkinliği ve vatandaş tarafından nasıl algılandığı büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi özellikle 1990’lı dönemlerde hükümetlerin önemle üzerinde durdukları ve çözüm üretme çabasında oldukları veya zorunda kaldıkları bir konu olmuştur. Türkiye’de 2004-2005 yıllarında yürütülen reform stratejisine göre; önce Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un mecliste onaylanıp yürürlüğe girmesi ardından bunu tamamlayıcı yeni kanunların gündeme getirilmesi planlanmaktaydı. Ancak kamu yönetiminin bütününe ilgilendiren temel kanun yürürlüğe giremedi.

Bu çalışma, Türkiye’de 2004 yılından sonra yapılan yasal değişikliklerin yerel yönetimlere neler getirdiğini ve bu yeniliklerin nasıl algılandığını tespit edip değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle çalışmamızda Kamu Yönetimi Temel Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve Büyükşehir Belediyesi Kanun’ları incelenerek bu kanunların getirdiği değişiklikler eski kanunlar ile karşılaştırılarak verilmiştir. Kapsamlı bir literatür taraması yapılarak tezin amacına uygun değerlendirmeler yapılmaya çalışılmıştır.

Literatürde yerel yönetimler ile ilgili önemli çalışmalar bulunmaktadır. Ancak Türkiye’de yapılan yerel yönetim reformlarının algılanmasına ilişkin çalışmaların sınırlı oluşu bilimsel bilginin üretilmesi konusunda önem taşımaktadır. Uyguladığımız anket çalışması ile Muş ve Bitlis illerinde yerel yönetim reformunun algılanmasına ve bu iki ilin karşılaştırılmasına ilişkin bir değerlendirme yapılarak bu konuda bilimsel bir bilgi üretilmiştir. Bu tespitten hareketle yapılan bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde yerel yönetim ve idari reform kavramları genel olarak incelenmiş, reformu gerektiren nedenler, reformun amaçları ve reform alanları analiz edilmiştir. Daha sonra yerel yönetimlere ilişkin olarak, yerel özerklik, merkezi yönetim, yerinden yönetim, idari vesayet, demokratik ve şeffaf yönetim ve küreselleşme kavramları incelenerek yerel yönetim ile ilişkileri açıklanmıştır.

İkinci bölümde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tarihsel süreci, ilkeleri ve Türkiye’nin çekinceleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yaşanan reform çabaları, 2004 yılından sonraki yerel yönetim reformları ve bunların getirdikleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise çalışmanın alan araştırmasını içeren ve anket yöntemiyle toplanılan bilgilerin analizleri yapılarak Muş ve Bitlis illerindeki bulgular karşılaştırılmıştır.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## YÖNETİMDE REFORM VE YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR

### 1.1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### 1.1.1 İdari Reform

Türkiye Cumhuriyeti yönetim tarihine bakıldığında, cumhuriyetin ilanıyla birlikte hızlanan ve daha sonrasında sürekli gündemde olan idari reform çabaları görülmektedir. İdari reform kavramının Türk yönetim bilimlerinde ele alınması aslında 12 Mart'ı izleyen dönemde başlamıştır. Askerlerin kurduğu hükümlerin kamu yönetimi için reform öngörmesi nedeniyle bilim adamları reformun ne olduğu, gerekliliği, yönü, yaklaşımı ve sınırlılıkları gibi konularda görüşlerini açıklayarak uygulamacılara bu alanda rehberlik etmeye ya da belli noktalarda uyarmaya çalışmışlardır (Karaer, 1991: 45).

İdari reform kavramını tanımlama çalışmalarının geçmişi eskilere dayanmakla birlikte akademik disiplin anlamında incelenmesine II. Dünya savaşından sonra hız verilmiştir. Reform çalışmalarının, bu tarihten önce olmadığını söylemek modern ulus devletlerin ortaya çıkış sürecini atlamaya neden olacaktır. İdari reform terimi genellikle yönetim araçlarındaki sorunların düzeltilmesinde ve çözülmesinde yapılan değişiklikler, hataları ve aksaklıkları ortadan kaldırma, yeni bir şekil verme ya da iyileştirme anlamında kullanılmaktadır (Yayman, 2008: 25). Yönetimde reform ise idarenin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların idarenin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda rasyonel bir şekilde kullanabilmenin yollarını inceleyerek modern ve çağdaş düşüncelere paralel biçimde yeni bir anlayış ve yeni bir sistem oluşturma gayelerinin bütünüdür (Acar ve Sevinç, 2005: 20).

İdari reform bir yönetim sisteminin hedefleri doğrultusunda fonksiyonlarını hızlı, etkin ve verimli bir biçimde yapmak için idari yöntem, kurumsal düzen ve tekniklerde veya personel yapısında yapılan bilinçli değişikliktir (Berkman, 1982: 207'ten alıntı Uçar ve Karakaya, 2014: 154). Sürgit, idari reformu, idarenin, ulusal amaçlar için verimli ve kaliteli hizmet görülmesini ve tasarruf sağlayacak bir düzene kavuşturulmasına yönelik yapılan düzenlemelerin bütünü şeklinde tanımlamıştır (Sürgit, 1972: 9-10'dan alıntı Memişoğlu, 2006: 7).

1963 yılında hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda idari reform kavramı yanında idareyi geliştirme ve daha da çok yeniden düzenleme terimleri kullanılmaktadır. MEHTAP Raporunda doğrudan bir idari reform tanımı yapılmamakla birlikte reform kavramının çerçevesini çizen, reformu doğuran nedenleri, içeriği ve uygulama alanlarına dair açıklamalar yer almaktadır (TODAİE, 1966: 4). Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu'nda da idari reform, yönetimde reorganizasyon, yeniden yapılanma ve yeniden düzenleme gibi kavramlar birbirine eşdeğer kavramlar olarak ifade edilmektedir. Rapora göre, bu kavramlarla gerçekleştirilmeye çalışılan amaç hızlı, etkin ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır (TODAİE, 1991: 1).

Reform genel olarak bir kamu yönetimi sistemi olduğu kadar bu sistem içindeki tek bir örgüt içinde söz konusu olabilir. İdari reform tanımına ilişkin şu özelliklerin ön plana çıktığı söylenebilir; (Karaer, 1991: 48)

- Reform değişim ile ilgilidir.
- Reform planlı, bilinçli değiştirme çabasıdır.
- Reform köktenci değişiklikleri anlatır.
- Reformda amaç yönetim sistemini daha etkin ve verimli hale getirmektir.

### **1.1.2 Yerel Yönetim**

Yerel yönetim kavramı, köy, kasaba, kent ve bölge yönetimini anlatmak için kullanılır. Birçok ülkede bu birimlerin (bölge hariç) hemen hepsi yerel yönetim birimi olarak mevcuttur (Çukurçayır, 2013: 97). Yerel yönetim, yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesidir (Keleş, 2012: 24). Yerel yönetimler, yerel grup mensuplarının ortak gereksinimlerini yerine getirmek, iktisadi, sosyal ve kültürel varlığına ilişkin yerel görevleri yapmak için kurulmuş yönetim birimidir. İçinde açıklık, şeffaflık, demokrasi ve insan hakları gibi ilkeler bulunan, yetkilerin halka en yakın grup tarafından kullanıldığı, tüzel kişiliği bulunan, demokratik ve özerk yönetimdir (Köse, 2004: 9).

Yerel yönetim, idare biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen bir ifadedir. Başlıca iki çeşidi bulunan adem-i merkeziyetin birinci çeşidi merkezdeki birimlerden uzakta bulunan bir teşkilata, bazı görevleri yapmalarına yetecek kadar yetkiyi aktarma

manasına gelen yetki genişliğidir. İkinci çeşit adem-i merkeziyetçilik ise kanunlar tarafından belirlenmiş yönetim organlarının, yine kanunların tespit ettiği görevleri yerine getirebilmeleri için siyasal ve ekonomik bazı yetkiler verilmiş olan yerel yönetimlerdir (Keleş, 2012: 23). Adem-i merkeziyet, merkezsizlik yani merkezin yokluğu anlamına gelmektedir. Desantralizasyon, devolasyon, dekosantrasyon gibi uzmanlarca kullanılan karşılığı bulunmaktadır (Aktar, 2014: 10).

Yerel yönetimler, Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde merkezi idare dışında, yerel bir grubun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan, karar organlarını doğrudan vatandaşların belirlediği, demokratik ve özerk bir kamusal yönetim birimi şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 258). Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisi'nde ise yerel yönetimler, bir ülkenin ya da bölgesel idarenin alt birimi olan, kamusal politikaların kısıtlı olarak belirlenmesinden ve uygulanmasından sorumlu bir görevli kamu kuruluşu olarak açıklanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 20).

1982 Anayasası'na göre, yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerini gidermek için oluşturulan, özerkliği bulunan ve karar mercileri seçimle belirlenen kamu tüzel kişiliğidir (Derdiman, 2005: 10).

Genel tanımıyla yerel yönetimler, belli bir coğrafi yerde bulunan topluluğa, topluluğu ilgilendiren hususlarda hizmet gayesiyle kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, kanunlarla tespit edilmiş görev ve yetkilere, kendi gelir, bütçe ve kadrosuna sahip, merkezi idare ile ilişkilerinde özerk bir şekilde davranabilen kamu tüzel kişileridir (TODAİE, 1991: 1). Kısaca, yerel yönetim yerel ihtiyaçları karşılayan, karar birimleri halk tarafından belirlenen, birtakım görev ve yetkilere sahip, özel bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir (Koçak, 2008: 14).

### **1.1.3 Reformu Gerektiren Nedenler**

Kamu yönetimi ya da yerel yönetimler vatandaşların ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayamıyorsa, üretilen hizmetlerde aksaklıklar yaşıyorsa, hizmet üretiminde günün koşullarına uygun teknoloji ve yöntemler kullanılamıyorsa idari yapıda reform yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Reformu gerektiren nedenler de bu ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Reform nedenlerini şöyle sınıflandırabiliriz:

a) Reformu gerektiren nedenlerden en önemlisi küreselleşmedir. Küreselleşme eğilimlerini ise dünyada oluşan sermaye hareketleri, ulus devletlerin piyasa

ekonomisinin sorunlarını çözmek amacıyla kendi sınırlarının dışına arzusu, uluslar üstü organizasyon ve anlaşmaların artması, Ulaşım, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler tetiklemiştir. Sanayi devriminden sonra oluşan klasik yönetim, temsili demokrasi, ulus devlet olguları ile bu olgular arasındaki ilişkiler küreselleşmeyle birlikte tekrar tanımlanarak sosyal, ekonomik, kurumsal, siyasal ve kültürel değişimler yaşanmaya başlamıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 1'den alıntı Emimi, 2009: 37).

b) Vatandaşlar hem vergi verdikleri için, hem de hizmetten yararlandıkları için kamusal hizmetleri ile direkt alakadardır. Kamusal hizmetlerin kalitesinden şikayetçi olan vatandaşlar, daha etkin ve daha verimli hizmet beklentisinde olmaktadır. Bu durum reform zorunluluğunu beraberinde getirmektedir (Türköne, 2011: 448).

c) Günümüz şartlarına cevap veremeyen eski yasaların çok ayrıntılı ve sert kuralları, kamusal hizmetlerin yapılmasını zorlaştırmakta, kamu yönetiminin modern değişim ve gelişim sağlanmasına engel olmaktadır (TODAİE, 1972:9).

d) Devletin üstlendiği görev ve sorumlulukların fazlalığı kamu harcamaları ve kamu borçlarını da artırmıştır. Harcamaların artmasına karşılık devletin kaynaklarının kısıtlı olması, hizmetlerin yapılmasında verimlilik ve etkinlik gibi problemler meydana getirmiştir. Kısıtlı kaynaklarla hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamak, borçlarla boğuşmak idarede yeni düzenleme ve reform mecburiyetini oluşturmuştur (Türköne, 2011: 447).

e) Hizmetlere ilişkin uygulama ve kararların alınmasında vatandaşların katılamaması, yönetim aşamalarında gizlilik, kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında sorunlar ve güçlükler çıkarmaktadır (TODAİE, 1966: 115 ve TODAİE, 1991: 1). Demokratik ülkelerde vatandaşlar, vergi ödeyerek devlet gelirlerinin büyük bir kısmını karşıladıklarından yöneticilerden hesap sormak ve yönetimi denetlemek hakkını kendinde görmektedir. Bunun sonucunda da yönetiminde hesap verebilirlik saydamlık, gibi kavramları oluşmuştur. Bu kavramlar karşısında da kamu yönetiminin yeni düzenlemeleri oluşturması ihtiyacı doğmuştur ( Ar, 1983: 67).

f) Savaşlar ve ekonomik krizler gibi dönemler sonrası oluşan yeni şartlara adapte olmak ve normalleşmek için örgütsel yapıda düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca savaş ve krizler gibi durumlar reform hareketleri için de ortam

oluşturmaktadır (Memişoğlu, 2006: 11). 1970'lerde meydana gelen petrol krizi nedeniyle devletler mali açıdan zayıflamış ve kamu gelirleri azalmıştır. Gelir azalmasına karşılık, kamu harcamaları artmış ve bunun sonucunda devletlerde insanların yaşam kalitesi düşmüştür. Halkın da kamu yönetiminden beklentileri çoğalmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93).

g) Reform konusunda uzman görüşleri, raporlar, uluslararası karşılaştırmalar dünya çapında reformların yayılmasına katkı sağlamıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi örgütler yayımladıkları raporlarla, reformlara yön vermişlerdir. Bu raporlar bazen tavsiye bazen de zorlayıcı nitelikte olabilmektedir. IMF gibi uluslararası finans örgütleri verecekleri krediler için reform uygulamalarının gerçekleşmesinin gerektiğini ön koşul olarak öne sürmektedir. Türkiye'de AB'ye üyelik sürecinde, AB'nin izleme raporlarına yansıyan baskısı buna örnek olarak gösterilebilir (Türküne, 2011: 448).

h) Nitelikli personele duyulan ihtiyaç ve personel yönetiminin yozlaşması bir diğer reform nedenidir. Kamu örgütlerinde personel yönetimi çağın ihtiyaçlarına cevap veremediği için artık ihtiyacı karşılayamamaktadır. Kamu alanında kayırmacılığın ileri seviyede olmasından dolayı da yetenekli ve nitelikli personel istihdam edilmemesine yol açmaktadır. Bu durum iş ve işlemlerin gereği gibi yapılmamasına neden olmakta ve sorunlara yol açmaktadır. Memurluk mesleğinin anayasa ve kanunlarla güvence altına alınması, performans değerlendirme sisteminin bulunmaması, alt kademedeki çalışanların görüşlerine başvurulmaması nedenlerden dolayı kamu kesimi hantal bir yapıya bürünmüş ve kendisinden beklenen etkinlik ve verimliliği karşılayamamaktadır (Eryılmaz, 2004: 143'ten alıntı Memişoğlu, 2006: 12).

ı) Reform arayışlarına katkı sağlayan önemli bir etken de akademik ve kuramsal alanda meydana gelen gelişmeler ve bu alanlarda yapılan çalışmalardır. Bu açıdan bakıldığında kamu yönetiminde de Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ortaya çıkmıştır. İdare yerine yönetim kavramını kullanan bu yaklaşımın en önemli özelliği işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemlerin kamu yönetimi alanında da kullanılmasıdır (Yılmaz, 2001: 6).

#### 1.1.4 Reformun Amaçları

Yönetimde yeniden yapılanmanın temelinde mevcut duruma ya da eksiklikleri ve aksaklıkları olan idari sisteme iyi bir alternatif vardır ihtimali bulunmaktadır. İdari sistemin eksikliği ve aksaklığı, bireyin eksikliği ve aksaklığı nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre farklılık arz etmektedir. Buna göre idari reformun amacı idari sistemde aksayan, fonksiyonlarını yerine getiremeyen yapıları ortadan kaldırarak hatalı iş ve işlemleri önleyecek, etkinliği sağlayacak yeni mekanizmaları ve yöntemleri idari sisteme yerleştirmektir (Coşkun, 2005: 18)

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde kamu yönetiminin topluluğa uyumunu sağlamak ve Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu durumu tespit etmek amacı ile hazırlanan KAYA Projesi'nde artık kalkınmada devletin öncülüğü bir yana kamunun küçültülmesi politikalarından bahsedilmektedir. Raporda kamu yönetimi sisteminin toplumun gereksinmelerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesi için daima yenilenmesi gerektiği belirtilmiştir. İdari reform çalışması ile etkili, verimli ve hızlı bir kamu yönetimi düzeninin tesisi hedeflenmektedir (TODAİE, 1991: 1).

MEHTAP raporu daha devletçi bir dönemde hazırlandığı için “etkili-verimli-hızlı” idare çizgisinin dışına çıkarak:

“...Türkiye'nin süratli ve devamlı biçimde kalkınması için devlet teşkilatını modern devlet anlayışına uygun bir hale getirmeye ihtiyaç olduğu aşikârdır. İdareyi geliştirme bir çerçeve tespiti ve mevzuat değişikliğinden ibaret değildir.” denilmek sureti ile MEHTAP raporunun amacı olarak iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için yeni anlayışa ve görevlere uygun biçimde düzenleneceği belirtilmektedir (TODAİE, 1966: 115).

Refah devleti anlayışının çöküntüye girmesi ve petrol krizi, devletlerin küçülmesi gerekliliği düşüncesiyle yeni bir yapılanmayı getirmiştir. Daha çok yeni liberal çözümlerle özelliği taşıyan bu yaklaşımlarla, devletlerin görev ve sorumluluklarının sınırlı hale getirilmesi amaçlanmıştır. Küreselleşme sürecinin de etkisiyle; devlet yapıları, uluslararası ilişkiler bağlamında ülkelerin ilişkileri ve kurumlaşmaları, demokrasi anlayışı, birey-vatandaş anlayışının içeriği farklı dönüşümler yaşamış, çoğulculuk ve katılım öne çıkmıştır (Ökmen, 2005: 549).

### 1.1.5 Reform Alanları

Tüm toplumlarda kamu yönetiminin kendinden beklenenleri karşılayacak bir yargı ve işleyişe kavuşturulması için reformun gerekli olduğu konusunda fikir birliği olduğu söylenebilir. Ancak aynı fikir birliği reformun tanımı, gerçekleştirme araçları, benimsenecek yaklaşım ve hangi alanlarda yapılacağı konusunda geçerli değildir (Karaer, 1991: 51).

1980’li yıllara kadar yapılan kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları incelendiğinde MEHTAP dışında detaylı bir çalışma olmadığı görülmektedir. Reform çalışmaları personel, araç gereç, örgütlenme gibi konular üzerinde daha çok iç düzenlemeye ilişkin olmuştur. 1980’li yıllardan sonra yapılan reform çalışmalarının kapsamı genişletilmiş ve yeni reform alanları oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2004: 138’den alıntı Memişoğlu, 2006: 19).

Bu reform alanlarını şöyle sıralayabiliriz:

**a-) İnsan Kaynakları Yönetimi:** Günümüzde özellikle teknoloji ve yönetim alanlarında görülen gelişmeler, rekabette üstünlüğün temel aktörü olarak insan faktörünü ön plana çıkarmaktadır (Dolgun, 2007:1). İnsan kaynakları reform aşamalarını en önemli unsurlarından biridir. Reformu başarıyla sonuçlandırmak için çok iyi yetişmiş elemanlara ihtiyaç duyulmaktadır. Örgüt ve yönetim planında insanları yetiştirmek değiştirmek için uygulanan en yaygın yöntemler, eğitim ve öğretim, propaganda, cezalandırma ve mükafatlandırma (Payaslıoğlu, 1971: 17). İnsan kaynakları, iş ve insan arasındaki ilişkiyi, kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğini arttıracak şekilde düzenlemeyi içerdiğinden reformun önemli bir konusu olarak görülmektedir. Yapılacak yeniden düzenlemelerin ve reformların başlangıcını ve temel şartını insan kaynakları oluşturduğundan, örgütlenme ve metotlarda yapılacak düzenleme öncelikle insan kaynakları sorunun çözümüne bağlıdır. Örgüt çalışanları aynı zamanda yapılacak reformların uygulayıcısı durumundadır (TODAİE, 1972: 11). Bu nedenle bir reform en iyi sistemi getirse dahi, eğer personelin niteliğine önem verilmezse, çalışanların yeniliğe ve öğrenmeye, yani reforma açık olmaları için eğitimleri ve güdülenmeleri dikkate alınmazsa, reformun başarılı olması güçleşecektir (Gül, 2005: 48).

**b-) Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi:** Performansa dayalı yönetim sisteminin tercih edilmesi genellikle denenen bir yöntemdir. Bütçede ve Kamu alanındaki harcama metotlarında, performansa dayalı reforma gidilmektedir. Bu alanda yapılan reformun belirgin özelliği girdilerden daha fazla çıktılar üzerinde durulmasıdır. Hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bu yaklaşım kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesinde önem taşımaktadır. Bütçeleme sisteminde bir programın maliyetini tümüyle görebilmek ve sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için nakdi muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmektedir. Hizmet Şartları adı altında vatandaşa verilen her hizmet için belirli bir hizmet standardı getirilerek bu hizmetin en kısa zamanda yerine getirileceği taahhüt edilmiştir (Yılmaz, 2001: 15).

**c-) Örgütsel Yapı ve Çalışma Metotları:** Örgütsel yapı ve çalışma metotlarında değişiklikten maksadımız mevcut örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, küçültülmesi, yeni örgütlerin kurulması ve örgütlerarası görev dağılımının değişikliğe uğramasıdır. Reform çalışmalarında en rahat değişiklik ve düzenleme yapılması düşünülen örgütsel yapı ve çalışma metotlarıdır. Oysa bu değişikliklerde birçok sorun ve engellerle karşılaşmaktadır. Örgütsel yapı ve metotlarda değişikliklere genellikle hukuki bir nitelik kazandırılması zorunlu olduğundan, bunlar hukuki değişikliklere sıkı bir şekilde bağlıdır. Hukuki düzenlemeler de çoğu zaman şekilsel olduğu için kağıt üzerinde kalmakta ve beklenen değişiklikler gerçekleşmemektedir (Payaslıoğlu, 1971: 22).

**d-) İletişim ve Bilgi Teknolojilerini Kullanma:** İletişim ve bilgi teknolojilerindeki ilerleme ve gelişmelerden yararlanma birçok ülkede üzerinde durulan noktalardan biri olmuştur. Bu alandaki gelişmeler yerel yönetim alanını da etkilemiştir. İletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde bir dönüşüme yol açmaktadır. Vatandaş bilgiye daha hızlı erişebilmekte, kamu politikalarını daha etkin biçimde etkileyebilmekte ve denetleyebilmektedir. Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması yerel yönetimler alanında da önemli bir çalışma konusudur (Yılmaz, 2001: 14).

**e-) Kaliteli Kamu Hizmeti Sunma:** Kaliteli hizmet sunumu tüm ülkelerde reformdan beklenenlerin gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir adım olarak



görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke refahına ve kalkınmasına daha fazla katkıda bulunulması beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkili ve en verimli şekilde nasıl kullanabileceği üzerinde durulmaktadır. Kaynakların etkili kullanımı sayesinde kamu hizmetleri etkili ve verimli bir şekilde sunulmakta ve bu da gelişime büyük katkı sağlamaktadır (Türköne, 2011: 449; Yılmaz, 2001: 14).

**f-) Yerelleşme:** Yetkilerin ve karar mekanizmasının tek merkezde toplandığı sistemde, kamu yönetimin kaliteli, etkin ve verimli hizmet sunma gayesi gerçekleşmemektedir. Bu da reform yapılmasına ayrı bir gerekçe sağlamaktadır. Birtakım yetkilerin merkezden yerele aktarılmasıyla, hem merkezin yükü hafifletilir, hem de hizmet sunumunda kalite, hız ve verimlilik sağlanabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında kamu idaresinde yapılması gereken tüm reformların içinde yerelleşme bulunduğu görülmektedir (Memişoğlu, 2006: 23). Yetkilerin merkezden yerele aktarılması birçok ülkede kullanılan bir yöntemdir. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynak yaratma imkanlarının da yerele devri önem taşımaktadır. Aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler oluşacaktır (Yılmaz, 2001: 17). Yerelleşme ile karar verme yetkisinin kamu yönetiminin alt düzeylerine ve yerel birimlere transferi sağlanacak, merkeziyetçi karar vermenin maliyeti düşecek, esnek ve sorumlu karar verme süreci geliştirilebilecektir (Özer, 2011: 22). Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ve demokratik performansı arttıkça, yerelleşme yönetimi de artmaktadır (Eryılmaz, 2011: 105)

**g-) Araç, Gereç, Tesis, Para ve Mevzuat:** Yönetim faaliyetlerinin vazgeçilmez unsurları arasında para, araç, gereç, tesis gibi maddi olanaklar yer almaktadır. Reformlarda arzulanan, söz konusu bu olanakların yeter veya gereken miktar, tür ve kalitede sağlanmasıdır (Payaslıoğlu, 1971: 18). Yerine getirilen kamu hizmetleri sırasında kullanılan para, araç, tesis, gereç gibi olanaklar teknolojik ilerlemelere paralel bir şekilde geliştirilmelidir. Bu alanlardaki gelişmelerin sürekli olarak izlenilmesi ve uygunluğun devam ettirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve süratli bir şekilde vatandaşa sunulması maddi olanakların bulunması ve mevzuatın da yapılacakları kolaylaştırıcı bir şekilde düzenlenmesine bağlıdır (TODAİE, 1972: 11).

## 1.2 YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR

### 1.2.1 Yerel Özerklik

Latince autos (kendi/kendini) ve nomos (yönetme/kuralını koyma) sözcüklerinden türetilmiş olan özerklik, kendi kendini yönetme, kendi kurallarını koyma, kendi kararlarını verme, sınırlama olmaksızın hareket edebilme özgürlüğü anlamlarına gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 33). Fransızca olan autonomi kelimesinin karşılığı olarak kullanılan özerklik, tüzel kişilerin veya sosyal bir topluluğun, kendilerini kontrol eden kuralların bütününe ya da bir kısmını bizzat belirleyebilmek veya devlet tarafından belirlenen kuralların tespit ettiği sınırlar dahilinde hareket etme serbestliği yetkisidir (Meriç, 1992: 57). Özerklik, Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılmakta (Coşkun, 1996: 39) ve kurumların öz mesuliyetleri altında ve kamu yararı çerçevesinde kendi hizmetlerini düzenleme hakları olarak belirtilmektedir ve bu hak ekseriyetle Anayasalar tarafından teminat altına alınmaktadır (Tortop, 1991: 3). Özerkliği, bir topluluğun veya tüzel kişiliğin kendilerini idare eden kuralların bütününe ya da bir kısmını kendilerinin oluşturabilmesi ya da kanunların çizdiği sınırlar içinde hür iradesini kullanarak serbestçe davranabilme özgürlüğü ve yetkisi olarak da tanımlamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 33). Özerklik en geniş tanımıyla; “sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisidir” (Akın, 1997: 116). Şunu da belirtmek gerekir ki, otonomi, ilgili kuruluşların etkin karar almasını ve uygun hizmetler yapılmasını sağlayan araçlardır. Hem etkinliği hem de verimliliği artırır. Amaç hizmetlerin daha iyi yürütülmesidir (Tortop, 1992b: 40).

Özerk yerel yönetim anlayışı tarihsel açıdan, onuncu yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesine ve on ikinci yüzyıldan sonra feodalizmin çözülmeye başlamasıyla, burjuvazilerin yaşadıkları kentlerde kendileriyle ilgili konularda daha fazla hak istemelerine kadar uzanmaktadır (Tekeli, 1983: 5). Yerel özerklik ise, anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kamusal hizmetlerin çoğunluğunun halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Akın, 1997: 114).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kaliteli hizmet sunumunda rekabet edebilmeleri için uygun şartların oluşturulabilmesidir. 1993'te ABD İdareler arası İlişkiler Komisyonu'nun yayınladığı rapora göre yerel özerkliğin dört unsuru bulunmaktadır. İlki, yerel yönetimlerin yönetim ve örgüt yapılarını kendilerinin oluşturabilmeleridir. İkinci unsur, yerel yönetimlerin yerine getireceği işlevlere kendi karar organlarıyla belirlemesi; üçüncüsü ise, harcama, gelirler ve borçlanma konularında merkezi yönetimden bağımsız davranabilmesidir. Sonuncusu, yerel yönetimlerin personellerini kendi seçmesi, personellerinin çalışma şartlarını belirleyebilmesi, personel niteliği ve sayısı hususunda özgürce hareket edebilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 34-35).

Yerel özerkliğin iki boyutu vardır. Birincisi, merkezi yönetimin yerel yönetimlerle olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Yerel yönetimler bu ilişkilerinde merkezi yönetimden tamamen bağımsız bulunmamaktadır. Buradaki özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi işlerini kendi imkanlarıyla yapabilmesidir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu yönüyle özerklik, yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmesi, temsil yönteminin, bu özellikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatmaktadır (Keleş, 2012: 54).

Yerel özerklikten söz edebilmek için, yerel yönetim birimlerinin bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlardan birincisi kesin karar alma yetkisidir. Kuruluşlar kesin karar alabildikleri gibi, aldıkları kararların üst makamların iznine veya onayına tabi olmamalıdır. Bu özelliklerden ikincisi, organlarının bağımsızlığıdır. Yerel özerkliğin en önemli koşullarından birisi de, yerel yönetimlerin karar organların yerel halk tarafından seçilmesidir. Yerel personelin merkezi idarenin hiyerarşisi dışında yer alması, yerel yönetimlerin bağımsızlığını arttıracak temel unsurlardan birisidir. Son olarak da, yerel yönetimlerin parasal olanaklarının olması gerekmektedir. Yerel özerkliğin temeli finansal serbestliğe sahip olabilmektir (Tortop, 1991: 5-6). Özerk yerel kuruluşlarda karar mekanizmalarını yerel halk, hiçbir baskı altında kalmaksızın kendileri oluşturmaktadır. Karar alıcılar, anayasa ve yasalarca sınırları belirlenen yerel özerkliğin sınırlarını aşmamaktadır. Yerel yönetimlerin, yerel düzeyde demokratikleşmeyi temin edebilmesi, yerel halkın ekonomik ve kültürel açıdan gelişmesini sağlaması, kendilerinden beklenen fonksiyonları etkin bir şekilde yerine

getirebilmeleri için her şeyden önce idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir (Eryılmaz, 1995a: 91).

### **1.2.2 Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim**

Bütün ülkeler idari birimlerini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki temel ilke üzerine örgütlemektedirler. Ülkeler merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilkelerini belirlerken ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel ve tarihi koşulları göz önünde bulundurarak değişik şekillerde yapılanmaya gitmektedirler. Bu nedenle bazı ülkeler merkezi yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermekte, bazıları ise ikisi arasında bir denge oluşturmaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2011: 88). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü maddesi merkezden yönetim ve yerinden yönetime yer vermektedir. Söz konusu madde "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." şeklinde belirtilmiştir. Kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkezden görülmesi, kamu kudretinin merkezde toplanması durumuna merkezden yönetim ilkesi; mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişiliğine verilmesine de yerinden yönetim ilkesi denir (Eroğlu, 74: 129-133). Merkezden yönetim ile yerinden yönetim, birbirlerinin noksanlıklarını tamamlayan idare biçimleridir. Bu nedenle her ülkede, bu iki yönetim biçiminin ikisinden de yararlanılmaktadır (Keleş, 2012: 27).

#### **1.2.2.1 Merkezden Yönetim**

Merkezden yönetim, kamu gücünün merkezde toplanması ve her işin merkezden idare edilmesini ifade eder. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 tarihli Anayasasında yer alan tanım ise "devlet denen tüzel kişilik içinde karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin merkezde toplanmasıdır" (Ulusoy ve Tekdemir, 2010: 51). Kamu gücünün tamamı merkezi bir otorite etrafında toplanıp, bütün kamu hizmetleri merkez ya da merkeze bağlı teşkilatlarca yerine getirilirse merkezi yönetim durumu ortaya çıkmış olmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 20).

Eryılmaz'a göre ise merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde bütünlük ve birlik sağlamak amacı ile kamu hizmetleriyle ilgili karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde bulunan birimler tarafından yürütülmesi demektir (Eryılmaz, 2011: 88). Devlet üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini konularına göre

ayırımı; bu ayırımış olduğu bölümlerden her birini de ayrı bir bakanlık olarak düzenlemiştir. Fakat bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Sadece tek bir tüzel kişilik bulunmaktadır o da devlet tüzel kişiliğidir. Bakanlıkların her biri kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Kamu hizmetleri farklı bakanlıklar adına yürütülmesine rağmen burada kullanılan yetki tek yetkidir ve o da devlet yetkisidir. Burada devlet denilen tüzel kişiye merkezi idare denilmektedir. Merkezden yönetim sayesinde güçlü bir devlet yönetimi sağlanır. Mali denetim kolaylaşır ve kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulur (Gözler, 2003: 27-29).

Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkeziyetçiliğe dayanmaktadır. Bu ilke, idareyi siyasal iktidar ile birlikte de bütün ve tek olarak saymaktadır. Çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler ile merkez arasında kurulan ilişki, görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya doğru yetki paylaşımına dayanmaktadır. Yetki paylaşımı, yetkiyi üstlenen kademeye sorumluluk yüklemektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bu çerçevede ele alınmaktadır (Güler, 2000: 22).

### **1.2.2.2 Yerinden Yönetim**

Merkezden yönetimin tanımı konusunda, “kamu hizmetlerinin devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesi” şeklinde ortak bir görüş varken, yerinden yönetim konusunda birbirinden farklı tanımlara ve uygulamalara rastlamak mümkündür. Birleşmiş Milletler, dilimizdeki karşılığı “yerinden yönetim” olan “decentralization”u hem yetki genişliği hem de yerinden yönetim karşılığında kullanmaktadır (Görmez, 1997: 39).

Devlet, tüm kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için güçlü bir otoriteye sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları için bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir vatandaş grubunu ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Bu, devletin bu hizmetleri de bizzat kendisinin yönetmesi anlamına gelmez. Devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu özerk bir kuruluş olabilir ve kuruluşların ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir (Tortop vd., 2012: 97).

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, yerinden yönetim veya adem-i merkeziyet (decentralization), yönetsel kararların alınması ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, coğrafi ya da işlevsel kriterlere bağlı olarak merkezi hükümet

dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 260). Yerinden yönetim, yetki genişliğine dayanan, merkezi yönetime göre daha güçlü bir yönetimdir. Yönetimin gücünü elinde bulunduran kişi ya da organ, kendiliğinden yürütme ile ilgili kararlar alma ve uygulama yetkisine sahiptir (Toprak, 2006: 12).

Yerinden yönetimden bahsedebilmek için birtakım şartların var olması gerekmektedir. Bu şartların en başında kamu tüzel kişiliğinin olması gerekmektedir. İkinci şartı, personel bağımsızlığının olmasıdır. Yöneticileri merkezi idare tarafından atanan bir kuruluş yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmemektedir. Üçüncü şart, mali bağımsızlıktır. Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için kendine has gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olması gerekmektedir. Dördüncü şart ise vesayet denetimidir. Merkezi idare yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ancak vesayet denetimi uygulayabilmektedir (Gözler, 2003: 30).

Yerinden yönetim kuruluşları kural olarak özerk bir yönetime sahiptir. Ancak idari vesayete tabi olmaları bunun istisnasıdır. Vesayet genel bir yetki olmayıp, hangi konularda ve nasıl kullanılacağına açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Vesayet hiyerarşik denetimden temel farklılığı da bu özelliğinde ortaya çıkmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 106). Yerinden yönetim, yerel özellikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder (Nadaroğlu, 2001: 20).

Yerinden yönetim kavramı, siyasal ve yönetsel olmak üzere iki bölüme ayrılmaktadır.

Siyasi yerinden yönetim, siyasi otoritenin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşılmasıdır. Bu sistemde, siyasi otorite merkezde toplanmamakta, çeşitli teşkilatlar arasında dağıtılmaktadır (Eryılmaz, 2011: 95). Eskiden “siyasi âdemi merkezîyet” denilen bu kavram, daha çok federal devletlerde, anayasalar tarafından ulusal kimliği bulunmayan yerel teşkilatlara verilmiş olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir idare şeklidir. (Keleş, 2012: 24). Siyasi yerinden yönetim merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında kanton, eyalet, kanton, federe devlet, cumhuriyet gibi

isimlerle ayrı bir yönetsel birim ve belirli ölçüde yargı ile yasama yetkileri bulunan idare şekillerini ifade etmektedir (Ulusoy ve Tekdemir, 2010: 54).

Siyasi yerinden yönetim daha çok federal devletlerde önümüze çıkmaktadır. Federasyonda, federal devlet tek bir hükümete ve üstün yetkilere sahiptir. Ancak, federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak kaydıyla, federe devletlerde yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler (Nadaroğlu, 2001: 24). Ayrıca eyaletler federal hükümetin elindeki egemenlik yetkisinde de pay sahibidirler. Her federe devlet ulusal egemenliğe ortaktır (Aktaş, 2013a: 341).

İdari yerinden yönetim, yerel özellikteki kamu hizmetleri ile ticari, ekonomik, teknik ve kültürel bazı işlevlerin merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir (Eryılmaz, 2011: 97). İdarî yerinden yönetimin iki çeşidi bulunmaktadır. Birincisi hizmet yerinden yönetim, yani belirli bir kamu hizmetinin merkez dışında bağımsız bir birime verilmesidir (Toprak, 2006: 12). Burada özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır (Eroğlu, 1974: 135). Üniversiteler, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), barolar, ticaret ve sanayi odaları, bağımsız idari otoriteler, Türkiye Bilimsel Teknik Araştırma Kurumu(TÜBİTAK) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir (Gözler, 2003: 32; Görmez, 1997: 42).

İkinci idarî yerinden yönetim türü ise coğrafi ya da yer yönünden yerinden yönetim olan mahalli yerinden yönetimdir. Bu yönetim türünde hizmet değil, alan ve yer önem taşımaktadır. Belli bir yer ya da alan içinde yaşayan insanların yerel nitelikteki ortak gereksinimleri karşılanmaktadır (Erkul, 2010: 9). Yer yönünden yerinden yönetime “mahalli ademi merkezîyet” veya “yerel yerinden yönetim” söylenilmektedir. Bunlara kısaca “mahalli yönetimler” veya “yerel yönetimler” de denir. Merkez dışındaki yönetim biçimlerini tek bir torbaya dolduran bu tanımlar daha yaygın olarak kullanılmaktadır (Aktar, 2014: 10).

Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında yerinden yönetimin bu türü “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde belirtilmiştir (Gözler, 2003: 31). Yer yerinden yönetimin, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim

organlarının olması, merkeze ait olan görevler dışındaki görevleri yerine getirebilmeleri için siyasal ve mali bazı yetkilerle donatılmaları gerçek manada bir yerinden yönetim olduklarını göstermektedir (Keleş, 2012: 23).

### **1.2.3 İdari Vesayet**

İdari vesayet, merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasında, yönetimin bütünlüğünü sağlamaya yönelik hukuksal ilişkidir (Bozkurt ve Ergun, 1998: 106). Gözler' in tanımına göre idari vesayet, “kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Bu yetki genellikle, onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme gibi yetkiler içerir” (Gözler, 2003: 44). Eroğlu'nun tanımına göre ise, merkezi idarenin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulmuş olan idare ve kurumların, iş ve işlemlerini yasa ile belirlenen sınır içinde denetleme ve kontrol etme yetkisidir (Eroğlu, 74: 297). Eryılmaz ise yerinden yönetim birimlerinin, kendileri dışındaki bir idare tarafından, yasaların belirlediği sınırlar ve konular çerçevesinde içinde denetlenmesi olarak tanımlamakta, bu denetimi idarenin bütünlüğü ilkenin bir sonucu ve yönetimin uyumlu çalışmasını sağlamanın bir aracı olarak görmektedir (Eryılmaz, 2011: 341). Aynı şekilde Ulusoy ve Akdemir de yapılan denetimin kamu görevlerinde birlik ve bütünlüğün sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını temin etmek için olduğuna vurgu yapmaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 27).

Anayasamızda idari vesayet 127. maddenin 5. fıkrasında “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütölmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” denilmektedir (Erkul, 2010: 10).

Yukarıda yapılan tanımlar göz önünde bulundurulduğunda idari vesayetın şu ortak özellikleri ortaya çıkmaktadır:

- 1-) İdari vesayet idari makamlar tarafından yerine getirilen bir denetimdir.
- 2-) İdari vesayet, devletin genel çıkarlarını, devletin birliğini, korumak ve kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak amacıyla kurulmuştur.



3-) İdari vesayet kanuna dayanır ve onunla sınırlıdır.

4-) İdari vesayet yerinden yönetim birimlerinin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır (Coşkun, 1996: 36-37).

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince yerel yönetimlerin denetim dışı bırakılması düşünülemez; bu nedenledir ki sınırlı kaynakların en rasyonel biçimde kullanılması, bölgesel farklılıkların giderilmesi amaçlarıyla denetim gereklidir. Ancak diğer taraftan da yerel yönetim sisteminin gerektirdiği özerklik düşüncesinden tamamen vazgeçilmemelidir. Uygulamada Danıştay kullanılan yetkinin idari vesayet sınırları içinde kalıp, kalmadığını, hizmet gerekleri ve kamu yararı kriterlerini kullanarak denetlenmektedir (Yıldırım, 1999: 22).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde, yerel yönetim birimlerinin etkinliklerinin ve takdir yetkilerinin sınırlandırılmamasının teminat altına alınması gerektiğini özellikle belirtmektedir. Bu madde ile yerel yönetim birimlerinin her türlü idari denetiminin sadece anayasa ve yasalarda öngörölmüş hallerde ve yöntemlerde yapılacağını ifade ederek keyfi denetimler engellenmek istenmektedir (Alodalı vd., 2007: 8).

#### **1.2.4 Demokratik ve Şeffaf Yönetim**

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın yönetim birimleridir (Tortop, 1992a: 3). Demokrasinin küçük birimlerde daha kolay uygulanabileceğini, küçük yönetim birimlerinde doğrudan temsil ve yönetime katılmanın gerçekleşme olasılığının yüksek olduğunu belirten birçok yazar bulunmaktadır (Görmez, 1997: 59-60). Kişinin yönetime katılım sağlayabileceği en uygun ortam yerel düzeyde olanıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 30).

Yerel yönetim kurumunun esasında yerel demokrasi değerleri bulunmaktadır. Bu değerler yerel halkın kendilerini ilgilendiren hususlarda kendi kendilerini demokratik yöntemlerle ve özgürce yönetebilmelerini öngörmektedir. Demokratik değerlerin yanı sıra yerel yönetim birimleri üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin sunulmasında, merkezi idareye göre verimlilik ve etkinliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak görölmektedir (Yalçındağ, 1991: 124).

Yerel yönetimler, tarihsel özelliklerinden dolayı demokratik işleyişe daha fazla imkan sunmaktadır. Demokrasinin yaşayabilmesinde, kişilerin özgürleşmesi ve demokratik eğitim kazanılmasında yerel yönetimlerin önemli katkısı bulunmaktadır. Ayrıca yerel halkın üzerinde sürekli olarak denetim sağlayabileceği en uygun birimler olarak görülmektedir (Öner, 2001: 54). Yerel yönetimler, eşitlik, özgürlük, katılım ve temsil gibi değerleri yaşatan kuruluşlar olmuşlardır. Yerel yönetimlerin demokratik gelişme sürecine asıl katkısı, merkezi iktidarın gücüne karşı bir denge oluşturmaları noktasında ortaya çıkmaktadır (Görmez, 2000: 81).

Yerel yönetimlerde demokratikleşmeden söz edebilmek için, öncelikle yöneten ve yönetilen bireylerin demokratikleşmesi beklenir. Bu konu halkın yönetime katılımı olarak ele alınmaktadır. Oysa madalyonun diğer yüzü, yerel yöneticilerin de halkı yönetime katması gerekmektedir. Konu iki yönlü sonucu getirmektedir. Birinci yön, yöneten olarak halkı nasıl yönetime katabileceğimizi ortaya koyabilmek; ikinci yön ise yönetilenlerin bu bilince ulaşmasını sağlayabilmektir. Demokratikleşmenin özünde eğitim yatmaktadır. Bu nedenle yerelin demokratikleşebilmesi için, öncelikle bireye haklarının ne olduğu ve bu hakları kullanabilecekleri ortamların oluşturabilmesi büyük önem taşımaktadır (Üste, 2005: 59-60).

Yerel yönetimlerde şeffaflık ise, yerel yönetim faaliyetlerinin gerek karar aşamalarında gerek uygulama safhalarında kamuoyunun bilgi ve denetimine açık olmasını ifade etmektedir. Şeffaflık yönetimde güvenin ve dürüstlüğün hakim olmasını gerektirmektedir. Bu nedendir ki çağımız demokrasilerinde yönetimin her kademesinde mümkün olduğunca şeffaflık hakim kılınmaya çalışılmaktadır. Tersinden anlam çıkarmak yoluyla hareket edecek olursak şeffaflık nasıl ki demokratik idarenin bir unsuru ise kapalılık da anti-demokratik idarelerin vazgeçilmez ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bulgan, 2008: 47).

Şeffaflık, saydamlık ve ahlak kurallarının en çok geçerli olduğu örgütler yerel yönetim kuruluşlarıdır. Bunun için yerel kuruluşlar, demokratik terbiye ve eğitim kuruluşları olarak nitelendirilmektedir. Bu yönetimler, ne kadar dürüstlük kurallarına uygun çalışırlar ise, ulusal düzeyde de yönetimin temiz toplum kurallarına göre işletilmesi ve çalıştırılması, o denli başarılı olur (Tortop, 2005: 1).

Yönetimde şeffaflığı sağlamak için yapılması gerekenlerin başında idari karar aşamalarına halkın katılımının sağlanması ile halkın bilgi edinme özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Yönetimde şeffaflık sağlanırsa yöneticiler her an denetime açık olacaklarından hem tarafsız olacaklar, hem de kaliteli hizmet üreteceklerdir (Fındıklı, 1996: 108).

### **1.2.5 Küreselleşme**

Küreselleşme, küre ve dünya anlamına gelen İngilizce “globe” kelimesinden türeyen “globalization” bazı batı dillerinde “globalisation” küreye veya dünyaya ait, küresel veya dünyasal anlamına gelir. Fransızca hem “globalisation” hem de “mondialisation” olarak geçen küreselleşme (globalleşme) ile ilgili birçok tanım yapılmıştır (Aktaş, 2013b: 186). Bu tanımlara baktığımız zaman; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Raporuna göre, devletler arasındaki siyasi, sosyal ve ekonomik ilişkilerin yaygın hale gelmesi ve gelişmesi, farklı kültürlerin beklenti ve inançlarının daha iyi anlaşılması, devletler arasındaki ilişkilerin gelişmesi gibi farklı görünen, fakat birbirleriyle bağlantılı olguları kapsamaktadır. Küreselleşme manevi ve maddi değerlerin oluşturduğu birikimlerin, ulusal sınırı aşarak dünya geneline yayılması anlamına gelmektedir. Bu değerler, iktisadi olabileceği gibi sosyal, kültürel ve siyasi de olabilmektedir (DPT, 1995: 1).

Cevat Geray küreselleşmeyi, uluslar üstü kuruluşlarca sermayenin serbestçe dolaşımını amaçlayan ve yeni ekonomik dünya düzeni ile anılan, özellikle de gelişmekte olan devletlere dayatılan ekonomik yapı olarak ifade etmektedir (Geray, 2001: 7). Erkul’a göre ise kültürel, ekonomik ve siyasal anlamda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünyaya yayılma hareketidir (Erkul, 2010: 11). Başka bir deyişle mal, hizmet ve sermayenin dünya genelinde gittikçe daha hızlı bir şekilde dolaşım imkanı demektir (Ökmen, 2005: 542).

Küreselleşme yeni bir olgu olmayıp, ilk ortaya çıkışı 16. yüzyıla kadar dayanmaktadır. İlk defa Marshall McLuhan tarafından “global köy” terimini kullanmasıyla literatüre girmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ile etki alanını genişletmiştir. Çok uluslu şirketler gibi güçlü siyasal güçlerin ortaya çıkması, bilgisayar teknolojisinin enformasyon ve iletişim alanında hızla yayılması ve birçok ülkede

yeniden düzenleme politikalarının benimsenmesiyle yaygınlaşma sürecini hızlandırmıştır (Özer, 2006: 143).

Küreselleşme ile beraber devletin geleneksel egemenlik anlayışında dönüşüm yaşanmaktadır. Küreselleşme devlet egemenliğinin artık bölünmez olmadığını ve uluslararası organlarla ve yerelleşme sonrasında da yerel güçlerle paylaşılabilceğini savunmaktadır. Egemenlik kavramının bağımsız devletteki merkezi otoriteye ait olduğu anlayışı ortadan kalkmaktadır. Küreselleşme, evrenselin yerelleşmesi ve yerelin evrenselleşmesi olmak üzere iki yönlü işleyen bir süreç olup, iki nokta arasındaki bütün olguları etkileyip değişime zorlamaktadır (Mahmutoğlu, 2006: 33-35).

20. yüzyılın sonlarına doğru hızla gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin sonucu olarak ivme kazanan küreselleşme süreci, ulus devletlerin ülke içindeki politikaların belirlenmesinde sahip oldukları güç azalmış, devletin politika belirlemedeki yetkisi, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimler ile paylaşılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu süreç, ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin ön plana çıktığı bir zemin oluşturmuştur (Ökmen ve Özer, 2009: 133).

Küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerin öneminin artmaya başlaması; yerel kalkınmanın yeni bir yöntem olarak kullanılması; bölgesel yönetimlerin ortaya çıkması ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimlerin lehine yetki devri sağlanması ile yerelleşmenin önemli bir değişim süreci olarak öne çıkmıştır. Küreselleşme ve yerelleşme birbirinin zıttı gibi görünse de (Toksöz, Ercan ve Koç, 2010: 64-65) gelişen küreselleşme beraberinde yerelleşmeyi de meydana çıkaran bir çelişki biçiminde ilerlemektedir (Aktaş, 2013b: 197). Güler'e göre de özelleştirme ve yerelleştirme küreselleşmenin araçları olarak iş görmektedir (Güler, 1997: 70).

Küreselleşmeyle birlikte klasik sınırlar ortadan kalkmaya başlamıştır. Toplumlar artık yaşam kalitesi, ekonomik gelişmişlik düzeyi, evrensel insan haklarının kabulü gibi kriterlere göre tasnif edilmektedir. Dünya düzeninin yeni mimarları, çok uluslu şirketler, hükümet dışı kuruluşlar ve bölgesel entegrasyonlar olmuştur (Cebeci, 2008: 35).

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

#### 2.1 YEREL YÖNETİM VE ÖZERKLİK

Yerel özerklik kavramı daha önceki bölümde geniş bir şekilde açıklandığı için bu bölümde tekrar açıklama gereği bulunmamaktadır. Ancak yerel yönetimlerde özerklikten bahsedebilmek için bulunması gereken şartlara kısaca değinmek gerekecektir. Bu şartların ilki karar alma yetkisidir. Özerk bir yönetim ya da tüzelkişilik kendilerini yöneten kuralların bütününe ya da bir kısmını belirleyebilmeli veya anayasa ve kanunların belirlediği şekilde karar alabilmelidir. İkinci şart yerel yönetimlerin karar organlarının bağımsızlığı ve organlarının seçimle belirlenebilmesidir. Yerel yönetim organlarının seçimle belirlenmesi, demokratik ülkelerde yerinden yönetimin vazgeçilemez bir unsuru olarak görülmektedir (Tortop vd. 2014: 15). Yerel yönetimlerde çalışan personel, merkezi yönetim karşısında serbest ve merkezi yönetim baskısında uzak olmalıdır (Coşkun, 1996: 43). Üçüncü şart mali imkanların bulunmasıdır. Özerkliğin anlamlı olabilmesi ve uygulanabilmesi için ve yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu sorumluluk ve görevleri yapabilmeleri için, yeterli ekonomik kaynaklarda olması gereklidir. Mali kaynaklar olmadan görevler gereği gibi yerine getirilemez ve hizmetler yapılamaz (Tortop vd. 2014: 15). Dördüncü koşul yerel yönetim ile merkezi yönetimin sorumluluk, görev ve yetkilerinin birbirinden ayrılmasıdır. Yerel hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, yerel halkın hizmetler hakkında alınacak kararlara katılımını artırabilir (Kalabalık, 2005: 280). Halkın katılımının artması başka bir deyişle halkın kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde iktidarı etkilemeye yönelik eylem ve işlemlerinin artması (Gaventa ve Valderamma, 1999: 3) demokratikleşmenin de ilerlemesi anlamına gelmektedir.

#### 2.2 TARİHSEL SÜREÇ

Avrupa, özerk yerel yönetim kavramını, Avrupa bütünleşmesini kolaylaştıran önemli bir araç olarak değerlendirip demokratik yönetimin ve insan haklarının vazgeçilmez bir parçası olarak görmektedir (Keleş, 1995: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşmasına yönelik çabalar 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden yapılanma süreciyle birlikte başlamıştır. 18 Ekim 1953'te Versaille'da Avrupa Komünler Meclisi toplantısında Avrupa Komünal Özgürlükler Şartı kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı 14 Ocak 1957 yılında yapılan toplantıda yerel özerkliğin gelişimi ve savunulması konusunda karar almıştı (Yatkın ve Koç, 2012: 1287). Yerel özerklik hususunda saygı, yerel yönetim birimlerine mali özerklik sağlanması, merkezi idareler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde düzenlenme yapılması, yerel yaşamın özgül özelliğinin korunması, merkezi idarece uygulanan denetim ve kontrolün kaldırılarak iş ve işlemlerin kanunlara uygunluğunun bağımsız yargı makamlarınca yapılmasını ilkeler belirlenmiştir (Mahmutoğlu, 2006: 45). Yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması teklifi de bu konferansta dile getirilen konular arasında yer almıştır (Akin, 1997: 118).

Avrupa Konseyi, yerel yönetimlere ilişkin “Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi” ni, 1967 yılında kabul ettiği 67 sayılı karar ile açıklamıştır (Keleş, 1995: 3-4). Avrupa Konseyince kabul edilen bu karar, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından önemli bir adımdır. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın düzenlenmesine ilişkin ilk çalışmalara, Avrupa Konseyi bünyesinde 1960 yılının ikinci yarısında başlanmıştır (Pıtırılı, 1989: 60).

Avrupa düzeyinde yerel yönetim birimlerinden ilk defa, 20-21 Kasım 1975 yılında Paris'te toplanan birinci Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı'nda bahsedilmiş ve birimlerin yerel özerklik ve demokrasi açısından sorunları ele alınmıştır. Yine bu konferansta, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin yerel yönetimleri arasında, karşılıklı iletişimi ve işbirliğini kolaylaştırıcı yönde bir sözleşmenin yapılabilmesi için gerekli olan hazırlığın başlaması yönünde fikir birliğine varılmıştır. Daha sonraki yıllarda 25-27 Kasım 1976 tarihlerinde Atina'da toplanan ikinci, 27-29 Ekim tarihlerinde Lizbon'da toplanan özel, 7-8 Eylül 1978 tarihlerinde Stockholm'de toplanan üçüncü ve 21-23 Mayıs 1980 tarihlerinde Madrid'de toplanan dördüncü Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarında yerel yönetimlere ilişkin sorunlar ele alınmıştır. 5-7 Ekim 1982 tarihlerinde Lugano'da toplanan beşinci konferans gündeminin de ilk konusu yerel özerklik, yasal düzenleme ve uygulama olmuştur (Zengin, 1994: 195). Bu konferanstan sonra bir sözleşme

taslağının oluşturulması ve bir sonraki konferansa getirilmesi Avrupa Bakanlar Komitesi'ne tavsiye edilmiştir (Pıtırılı, 1989: 60).

Uzman Bakanlar Konferanslarının yanı sıra konu, Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDMR) ve o günkü adıyla Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı (PLRE)'nda ele alınmıştır. 1980'li yılların ilk yarısından itibaren başlayan bu müzakereler sonucunda belirlenen son taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda görüşülmüş ve Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye devletlerin imzasına sunulmuştur (İnaç ve Ünal, 2007: 3).

Konferanstaki görüşmelerde, bazı ülkeler (Türkiye'de dahil), o tarihteki durumun gerektirdiği bazı yasal belirsizlikler sebebiyle şartın gücünün "tavsiye kararı" şeklinde olmasının uygunluğunu dile getirmişlerdir. Ancak Avrupa Konseyi üyesi devletlerin çoğunluğu şartın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesini desteklemiş ve şart sözleşme olarak imzaya sunulmuştur. Şart'ın 15. Maddesi gereğince, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye devletçe onaylanması gerekli görülmüş ve bu sayıda devletin onaylanmasıyla birlikte 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Pıtırılı, 1989: 62).

Yerel Özerklik Şartı, 1960'ların sonundan Avrupa'da oluşan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı ve yerelleşmeyi hızlandırmıştır. Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapmışlardır. Bunlara Danimarka (1980), Yunanistan (1994), Finlandiya (1995), Lüksemburg (1988), Hollanda (1994), İsveç (1992) ve Fransa (1982 ve 2003) örnek olarak verilebilir (Arıkan, 2004: 46).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve 3723 sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince bırakılarak onaylanması, Türkiye'de yerel demokrasi için umutlandırııcı bir gelişme olarak görülmektedir. (İnaç ve Ünal, 2007: 21). Özerklik Şartı, AB üyesi ülkelerde olduğu gibi bütün Dünya'da da yerel yönetimler ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri açısından referans olmuştur (Ökmen, 2006: 47).

### 2.3 AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN İÇERİĞİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bir başlangıç kısmından ve üç ana bölüme ayrılmış 18 maddeden oluşmaktadır. Şartın önsözünde, amacın üyeler arasındaki ortak ilke ve idealleri korumak ve daha büyük bir birlik gerçekleştirmek olduğu belirtilmiş, (Pıtırılı, 1989: 59) vatandaşların kamu hizmetlerine katılımının sağlanması bütün üye devletlerinde ortak düşünce olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, etkin bir yönetimin geniş yetkilerle donatılmış yerel yönetim aracılığı ile olacağı ifade edilmiştir. (Öner, 2006: 12).

Yukarıda da değinildiği gibi şart üç bölümden ibarettir. İlk bölümde, özerk yerel yönetim kavramı açıklanmaktadır. Toplam 10 maddenin yer aldığı bu bölümde; özerk yerel yönetimin kapsamı, sınırlarının korunması, görevleriyle ilgili olarak uygun idari örgütlenme, yerel düzeydeki sorumluluklarının kullanılma şartları, yerel yönetimlerin idari denetimi, birlik kurma ve mali kaynaklar konularında hükümlere yer verilmektedir. Bu bölümde özerk yerel yönetim biriminin oluşturulabilmesi için gerekli anayasal ve yasal ortamdan bahsedilerek devlet rolünün asgari düzeye düşürülmesi ve devletin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetiminin azaltılması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanındaki kıstaslar belirtilerek, verilen görevlerle orantılı bir şekilde mali olanakların da sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır (Aydemir, 2001: 3).

Avrupa Konseyi, yerel özerkliğin, taraf ülke anayasalarınınca kabul edilmesini ve bu anayasalarda fiilen yer almasını önemle vurgulamaktadır (Tortop, 1991: 8). Yerel yönetimlerin, birlik kurma ve kurulan birliklere katılma hakkından ve kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile özerk yönetim ilkesine uymalarının sağlanması amacıyla, yargı yoluna başvurma hakkından söz edilmiştir. Yerel yönetimlere verilen yetkiler, yasalarda belirlenen durumların dışında asla sınırlandırılmamalı ve zayıflatılmaya çalışılmamalıdır. Seçimle gelen yerel yöneticilerin, merkezi yönetimin inisiyatifine bağlı olarak görevinden alınmaması gerekmekte, bu görev bağımsız yargı organlarına verilmelidir (Taşdelen, 1995: 327).

Şart'ın ikinci bölümü ise 12.-13.-14. maddeleri içermektedir. İkinci bölüm Şartın üye ülkelerce onaylanma biçimi ve sözleşmeye taraf olan devletlerin yükümlülükleri ve sorumluluklarıyla ilgili hükümler yer almaktadır. Toplam 3 maddenin yer aldığı bu



bölümde, devletlerin çekince bırakabilecekleri maddeler ayrı ayrı belirtilmektedir. Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle ilgili önemli organlarından biri olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, etkin bir izleme sistemi oluşturmaya çalışmaktadır. 1991 yılında aldığı bir karar ile Kongre düzenli aralıklarla kendisine Şart'ın üye devletlerdeki uygulama durumuna ilişkin rapor yazan bağımsız bir uzmanlar kurulu oluşturmuştur. 1992'de alınan 233 sayılı Karar ile de, Şart'ın uygulamasını takip etme görevi, Kongre'nin çalışma gruplarından birine bırakılmıştır. Bu izleme görevi, sayıları 25'i bulan ve üye devletlerden doğrudan doğruya Konseyce çağrılan yönetim hukuku, siyaset bilimi ve yerel yönetim uzmanlarınca yerine getirilmektedir. Bu uzmanlar, Konseye kendi ülkelerinin yerel yönetim sistemini çözümleyen ve yasalarının Şart'ın ilkelerine uygunluğu konusunda değerlendirmeler içeren raporlar sunmaktadır (Keleş, 1995: 6).

On ikinci madde üç paragraftan oluşmaktadır. Birinci paragrafta göre, “Her Akit Taraf, bu Şart'ın birinci bölümündeki paragraflardan en az on tanesi aşağıdakilerden seçilmek üzere toplam en az yirmi paragraf ile bağlılığını kabul etmeyi taahhüt edecektir.” Belirtilen on paragraf ise şunlardır:

2. Madde
3. Maddenin 1. ve 2. paragrafları
4. Maddenin 1. 2. ve 4. paragrafları
5. Madde
7. Maddenin 1. paragrafı
8. Maddenin 2. paragrafı
9. Maddenin 1. 2. ve 3. paragrafları
10. Maddenin 1. paragrafı
11. Madde

Maddenin ikinci ve üçüncü paragraflarına göre ise; Şart'a taraf olan her devlet onay veya kabul belgelerini sunarken, bu paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirecektir. Bununla beraber herhangi bir taraf devlet daha sonra da, Şart'ta bulunan diğer her hangi bir paragraf veya

paragraflarla da Genel Sekreterliğe bildirerek kendini bağlı kabul edebilecektir. Sonradan kabul edilen bu paragraflarda ana sözleşmenin sahip olduğu şekilde bağlayıcı olacak ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihi izleyen üç aylık süreden sonraki ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Şart'ın 13. maddesine göre, Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri otomatik olarak o ülkedeki tüm yerel makamlar ve kategorileri için uygulanacaktır. Ancak, onay belgesi sunulurken bu durumu sınırlanabilmekte ve taraf ülke bazı yerel makamları uygulama dışında bırakabilmektedir. Ayrıca 14. madde ile taraf ülke Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla çıkarmış olduğu mevzuat hükümlerini ve aldığı önlemleri Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirecektir. Böylece Konsey gelişmeleri yakından takip edebilecektir. Şart, AB üyesi ülkelerin tamamı tarafından yürürlüğe konulmamıştır (Koçdemir, 2000: 57).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü ve son bölümü 15-18. maddelerini kapsamaktadır. Şartı imzalama, onaylama, taraf olma, şartın yürürlüğe girmesi, şarttan çekilme ve uygulamaya ilişkin hükümlerden oluşmaktadır. Aslında Avrupa ülkelerine yönelik bir belge olmasına rağmen, uygulamada Uluslararası kuruluşlarla, Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerinde katılımına açık olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Keleş ve Mengi, 2002: 6) uluslararası bir antlaşmadır. Bütün uluslararası antlaşmalar gibi iç hukuk açısından şartın ilkelerinin bağlayıcı olabilmesi için onaylanması gerekmektedir. Şartı onaylayan ülkelerde de ilkelerin uygulanması zorunludur. Diğer taraftan şartın her geçen gün daha fazla ülke tarafından onaylanması, şartın gücünü arttırmaktadır (Aydemir, 2001: 3). Taraf devletler Şart'tan tamamıyla ancak kendisi için Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıllık bir süre geçtikten sonra çekilebilirler. Bu durumda Genel Sekretere altı ay önceden bildirimde bulunulması zorundadırlar. Bu tür çekilmeler Akit Taraf sayısının dördün altına düşmemesi koşuluyla diğer taraf ülkeler bakımından şartın geçerliliğini etkilemeyecektir. Ayrıca her hangi bir taraf ülke yukarıda açıklanan 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflara bağlı olmak kaydıyla, birinci bölümün herhangi bir paragrafından çekilebilecektir. Ancak, 12. maddenin 1. paragrafında belirtilen sayı ve tipteki paragraflara aykırı şekilde bir paragraftan çekilme durumunda ise taraf ülke Şart'ın tamamından çekilmiş kabul edilecektir. Şart'ın 18. maddesine göre taraflar, Şart'ın uygulanması ve yürürlüğü ile ilgili her türlü bildirimle

sorumludurlar. Bu bildirimleri ise Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine yapılacağı belirtilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan veya olabilecek ülkelerde uygulanan yerel yönetim sistemleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu nedenle Şart yeni bir yerel yönetim sistemi dayatmamakta ve yerel yönetim sistemlerinde özerklik kavramının yerleşmesini amaçlamıştır. Hem Şart'a katılımın yüksek tutulması hem de Taraf ülkelerin iç yönetim sistemlerine saygı duyulması bakımından Şart'ın birçok paragrafında kanuni sınırlar içerisinde, mevzuatın el verdiği durumlarda vb. ifadelerle, çeşitli sınırlamalara gidilmiştir (Eken, 2009: 45).

## 2.4 TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCELERİ

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 yılında imzalanmıştır (Pıtırılı, 1989: 63). Özerklik Şartı'nın onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin 3723 sayılı Kanun, 8 Mayıs 1991 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş ve 21 Mayıs 1991 tarihinde 20877 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından, söz konusu yasa gereğince 6 Ağustos 1992'de 92/3398 sayılı karar ile imzalanan Özerklik Şartı, Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak uygun bulunmuştur (R.G.1991/21364). Türkiye, bu uluslararası sözleşmeye taraf olmakla yerel yönetim kurumlarının siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini güvence altına almayı kabul etmektedir (Kayıkcı, 2003: 39). Özerklik Şartı'nın 12. maddesi uyarınca; bu sözleşmeye taraf olan her devlet, Şart'ta yer alan en az yirmi paragraf hükmüyle kendisini bağlı kabul etmeyi, taahhüt edecektir. Bu yirmi paragrafın ise; en az on tanesini, Özerklik Şartı'nın 12. maddesinde sayılan ve Şart'ın birinci bölümünde yer alan paragraflardan seçmek zorundadır. Buna göre Türkiye, aşağıda belirtilen madde ve paragrafları kabul etmiştir. Bunlar:

2. madde,
3. maddenin 1 ve 2. paragrafları,
4. maddenin 1. 2. 3. 4. ve 5. paragrafları,
5. madde,
6. maddenin 2. paragrafı,
7. maddenin 1. ve 2. paragrafları,

8. maddenin 1. ve 2. paragrafları,

9. maddenin 1. 2. 3. 5.ve 8. paragrafları,

10. maddenin 1. paragrafıdır.

Çekince bırakılan maddeler ise şu hususlarla ilgilidir (Yeter, 1996: 10-11);

1-) Yerel yönetimleri ilgilendiren bütün konularla ilgili karar alma ve planlama süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar çerçevesinde, uygun biçimde ve zamanında danışılması, (4. maddenin 6. paragrafı). Türkiye bu paragrafa çekince bırakarak yerel yönetimleri ilgilendiren bütün konularda yerel yönetimlere danışma taahhüdü vermekten kaçınmaktadır (Saki, 2011: 71).

2-) Kanunla belirlenmiş genel hükümlere aykırı olmamak koşulu ile yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi. (6. maddenin 1. paragrafı). Bu düzenleme ile özerk yerel yönetimler, yerel gereksinmelerini sağlayabilmek ve verimli bir yönetim gerçekleştirebilmek için iç örgütlenme yapılarını belirleme serbestlikleri düzenlenmiştir. (Keleş, 2012: 57) Ancak Türkiye, böyle bir taahhüdü vermekten de kaçınmıştır.

3-) Seçimle gelen kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak iş ve işlemlerinin yasalara göre belirlenmesi (7. maddenin 3. paragrafı). Bu paragraf ile yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına yasal güvence sağlanması amaçlanmış olup Türkiye bu paragrafa da çekince koymuştur. Ancak; söz konusu yasal güvence mevzuatlarda yer almaktadır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 29. maddesinde meclis üyeliğinin; 44. maddesinde ise belediye başkanlığının hangi hallerde sona ereceği tek tek sayılmıştır (Saki, 2011: 71).

4-)Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin himayesi amaçlanan çıkarların ehemmiyetiyle orantılı şekilde sınırlandırılmasını sağlayacak tarzda yapılması, (8. maddenin 3. paragrafı)

5-)Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine imkan tanımaya yetecek esneklik sağlaması ve derecede çeşitlilik arz etmesi, (9. maddenin 4. paragrafı)

6-)Yeninden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı hususunda, yerel makamlara danışılması, (9. maddenin 6. paragrafı)

7-) Yapılacak ekonomik yardımların belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımaması, yerel makamların politikalarını uygulama hususundaki temel özgürlüklerine hanel getirmemesi, (9. maddenin 7. paragrafı)

8-) Yerel makamların, kanunlarla belirtilen koşullar dahilinde başka ülkelerin yerel makamları ile işbirliği yapabilmesi, (10. maddenin 3. paragrafı)

Türkiye'nin çekince koyduğu bu paragraf ile yerel yönetim birimlerinin yasa ile belirtilen hallerde başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakları olduğu ortaya konmuştur (Zengin, 1994: 197). Bu paragraf da mevzuatlarla tamamen uyumludur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi ile belediyelere ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddesi ile il özel idarelerine; uluslar arası teşekkül ve organizasyonlarda, kurucu üye veya üye olma hakkı tanınmış ve kardeş kent ilişkisi kurma yetkisi verilmiştir. Kanunda öngörülen şartlar ise söz konusu uluslararası kuruluşun yerel yönetimlerin görev alanında faaliyet göstermesi ve 1173 sayılı Kanun gereğince İçişleri Bakanlığında önceden izin alınmasıdır (Saki, 2011: 71). Öte yandan işbirliğinde olumlu bir yapılanma sağlayan düzenleme durumundaki 1.2.2000 tarihli ve 4517 sayılı "Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile bu konuda önemli adımlar atılmıştır. Türkiye ile diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde uygulamanın geçerli olduğu bildirilerek onaylanmıştır (Toprak, 2004: 180).

9-) Yerel yönetimler yetkilerinin özgürce kullanımı ile anayasa ve yasalar tarafından tespit edilmiş olan özerk yönetim kurallarına uygunluğun sağlanması amacıyla yargı yollarına başvurusu hakkının tanınmasıdır (11. madde). Bu madde Türkiye'de uygulanmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerle ilgili olarak, görülmekte olan bir davadan dolayı, yürürlükteki bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu yerel yönetim birimi tarafından iddia edilir ve ilgili mahkeme tarafından bu iddia yerinde bulunursa, itiraz Anayasa Mahkemesi'ne götürülerek ilgili yasanın Anayasa'ya uygunluğu incelenebilmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başvurusu doğrultusunda Danıştay 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine yine bu Kanuna eklenen fıkranın, Anayasa'nın 6, 112 ve 127. maddelerine uygun olmadığı kanısına

vararak iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi de anılan hükmün Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir (Esas 1990/38, Karar 1991/32).

Türkiye'nin yerel yönetimler özerklik şartının bazı maddelerine çekince bırakmasının temel nedeni, merkezîyetçi yönetim anlayışından taviz vermeden ulusal birlik ve bütünlüğü koruma düşüncesidir. Oysa yerel yönetimler özerklik şartının asıl amacı, ülkelerin ulusal birlik ve bütünlüğünü parçalamak değil, merkezi yönetimin etkilerini en aza indirerek, yerel yönetimleri güçlendirmek ve kamu hizmetlerinin yerel halkın istekleri doğrultusunda seçilmiş yerel idareciler tarafından yerine getirilmesini sağlamaktır (Yıldız, 1996: 5).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU

#### 3.1 CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN İTİBAREN REFORM ÇABALARI

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nin devamı niteliğinde kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti ile Osmanlı Devleti arasındaki devamlılık özelliğinin açık şekilde görüldüğü alanlardan biri de idari alandır. Bu devamlılık özelliğini özellikle adem-i merkeziyetçilik ile merkeziyetçilik ilişkilerinde, yerel yönetim anlayışında ve kent mekanının özelliklerinde de görmek mümkündür. Cumhuriyetin kurucu liderleri, ya İttihat ve Terakki içinden gelmiş ya da bu gelenekten etkilenmiş olduklarından, merkeziyetçi ve otoriter yönetim anlayışını devam ettirmekte herhangi bir engel bulmamışlardır (Ökmen, 2008: 49). Türkiye Cumhuriyeti, kurulduktan sonra birçok alanda yenilik yapıldığı gibi yerel yönetimler alanında da yenilikler yapılmıştır. Osmanlı'da yeniliklerin amacı yıkılışı engellemek iken, cumhuriyet döneminde yeniliklerin amacı yeni kurulan devletin daha da güçlenmesi olmuştur. Geçmişten gelen merkeziyetçilik ve tek lider zihniyeti, adem-i merkeziyetçiliği ve yetki devrini engellemiştir (Yiğit, 2008: 10).

Cumhuriyetin kurucuları devletin güçlenmesini istedikleri için yerel yönetimleri birer hizmet kuruluşu olarak görmüşlerdir. Buna rağmen o günün koşullarına göre oldukça güçlü bir yapı kurulmaya çalışılmış fakat yerel yönetimlerin özellikle mali ayağının oluşturulamaması ve zaman zaman merkezileşme çabaları sebebiyle yetkileri sınırlandırılmış bu nedenle de istenen sonuç bir türlü elde edilememiştir (Karaarslan, 2008: 109).

Yukarıda değinildiği gibi 1923 tarihinde yeni bir devir başlamasına rağmen, Osmanlı'dan kalan yönetim düşüncesi ve siyasal kültür devam etmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda yerel yönetimlerin gelişmesinin karşısında, ülkenin birliğini ve bütünlüğünü koruma endişesi engel olarak durmuştur. Yine bu dönemde tek parti siyasal rejiminin olması ve bu rejimin demokratikleşmeye müsaade etmemesi de önemli bir etken olarak görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 1999: 38'den alıntı Nergiz, 2007: 11)

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet gösteriyordu. Osmanlı'dan kalan bu belediyelerdeki yapıyı değiştirmek üzere birçok kanun düzenlenmiştir (Görmez, 1997: 95-97). İlk olarak 1924 yılında 442

sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli kanuna dokunulmamıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ve bu kanunu takip eden bir dizi diğer gelişmeler, bugünkü yerel yönetim sisteminin yasal ve kurumsal çerçevesini oluşturmaktadır. Söz konusu dönemde yapılan yasalarda ve yerel yönetimlerin örgütleniş biçimlerinde, tek partili yönetim anlayışının etkileri gözlemlenmektedir. Tek parti yönetiminin devlet ile özdeşleştirilmesinden dolayı, yerel yönetim birimleri parti organı olarak görülmüştür. Merkezi yönetim tarafından atanan vali ve kaymakamlar buldukları bölgelerde hem parti başkanlığı, hem de belediye başkanlığı görevlerini yürütmüşlerdir (Kaya, 2003: 50). Böylece yapılan yeni düzenlemeler fonksiyonel anlamda farklılık meydana getirmemiştir. Yerel yönetimler, çıkarılan yeni yasalara rağmen, merkezi yönetimin uzantısı olmaktan kurtulamamıştır (Bilgiç, 2005: 202-203).

### **3.1.1 Cumhuriyetin İlk Yılları (1923 - 1930)**

Cumhuriyetin ilk yıllarına bakıldığında, Osmanlı'dan devralınan merkeziyetçi bürokratik geleneğe devam edildiği, tek parti yönetiminin kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi yönetimde topladığı görülmektedir. Bu dönem içinde, belediyelerin, il özel idarelerinin yerel nitelikteki hizmetleri merkezi yönetime doğru kayarken, yerel yönetimler ağır vesayet altında olduğunu gösteren uygulamalar başlamıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 21).

Bu dönem savaştan sonraki ilk yıllar olduğundan, yerel yönetimler açısından hazırlık dönemi olarak yaşanmıştır. Öncelikli olarak Batı Anadolu'daki kentlerin yeniden imar edilmesi ve başkent olarak Ankara'nın ilan edilmesi gibi önemli iki sorunla yüz yüze kalınmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 27-28). 1923-1930 dönemi yukarıda da değinildiği gibi yeni ülkenin temellerinin oluşturulduğu bir dönemdir. Osmanlı Devleti'nden devralınan 400 civarında belediye bulunmaktadır (Çelik, 1995: 593). Düzenli içme suyunun yirmi belediye de, elektrik tesisatının dört belediye de, mezbahanın on yedi belediye de, park ve bahçenin ise yirmi dokuz belediye bulunduğu tespit edilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 79). Ayrıca bu belediyeler yasal bakımdan güçsüz, işlevsel bakımdan etkin olmayan ve mali bakımdan da son derece zayıf ve köksüz şehir idareleridir (Tekeli, 1978: 25).



Cumhuriyetin ilanından sonra Birinci Meclis dağıldı ve yeni yapılan seçimlerden sonra toplanan İkinci Meclis 1924 yılı içinde belediyeleri ilgilendiren birçok yasa çıkarmıştır. Bu dönem 1924 Anayasası'nın kabul edilmesi ile başlamıştır. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler konusundaki düzenlemeler çok sınırlıdır ve belediyelerden sadece vergi konusunun düzenlendiği 85. maddede söz edilmektedir. Bu maddenin ikinci fıkrasında devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınmakta olan resimler ve diğer mali yükümlülüklerin kendi kanunları yapıncaya kadar alınabilecekleri belirtilmektedir (Erkul, 2010: 17; Ökmen ve Elma, 2013: 22).

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, Ankara, Türkiye'nin başkenti olmuş ve 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti yasası çıkarılmıştır. Bu yasa Ankara'ya özel bir idare şekli getirmiştir. Bu düzenlemeye göre Şehremini İçişleri Bakanlığı tarafından atanacak ve Belediye Umumi Cemiyeti yirmi dört üyeden oluşacaktır. Bütçe bu cemiyet tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktır. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecektir (Tortop, 1994: 4)

Ankara'nın yerel yönetimler açısından özel bir yeri bulunmaktadır. Burada kazanılan tecrübe 1580 sayılı Belediye Kanunu'na alt yapı oluşturmuştur (Çelik, 1995: 593). Ayrıca Ankara tecrübesi, yeni girişimlerin uygulaması açısından Türk kentleşme tarihinde önemli bir yer edinmiştir (Bostanoğlu, 1990: 80). Ancak uygulamada başarısız olduğu da bilinen bir gerçektir. Ankara Belediyesi'ne verilen bir takım imtiyazlar bir süre sonra tamamen yürürlükten kaldırılacaktır (Ulusoy ve Tekdemir, 2010: 223).

1923-1930 döneminde çıkarılan ve yerel yönetimlerle ilgili hükümler içeren yasal ve kurumsal düzenlemeler şunlardır (Tekeli, 1977: 18): 2 Ocak 1924 tarihinde kabul edilen 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu. Bu kanunla kentlerde çalışma hayatına çalışanlar yararına bir düzen getirilip ve belediyelere yeni işlevler verilmektedir. 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu 26 Şubat 1924 tarihinde kabul edilmiş bu kanun ile belediyelere yeni mali olanaklar sağlanmış ancak kısa bir süre sonra yapılan yasa değişiklikleri ile bu olanaklar azaltılmaya başlanmıştır. 18 Mart 1924'te çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu ile 2000 nüfusa kadar olan yerlere köy denilerek, 2000'i aşan yerlerde belediye kurulacağı belirlenmiş oldu. Cumhuriyet dönemi yerel yönetim anlayışında önemli bir adım da, 16 Nisan 1924 tarihinde çıkarılan 486 sayılı "Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu" dur. Bu kanunla belediyeye ceza

yetkisini verilmiş ve esnaf üzerindeki belediye kontrolü güçlendirilmiştir. Savaş sonrası yıkılan şehirlerin yeniden imarı için 1924 yılında çıkarılan, “Ebniye (Yapılar) Kanunu” ile belediyelere geniş yetkiler verilmiştir. 2 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 744 sayılı Kanun’la Vilayet Belediye Kanunu’nda muğlak olarak kalan belediye sınırlarının nereden geçeceği sorunu, “her kasaba ve ya şehir, toplu ve dağınık evleri, bahçe, bağ, tarla ve meraları ile birlikte bir belediye dairesi teşkil eder” denilerek çözümlenmiştir. Cumhuriyetin nüfus politikasına paralel olarak önem kazanan sağlık koşullarını geliştirmeye dönük yerel yönetim anlayışının bu dönemde yasalara yansıyan görünümü, belediyeler eliyle sağlıklı içme suyu sağlanmasını öngören 10 Mayıs 1926 tarih 831 sayılı Sular Kanunu’dur. Bu kanunda "şehir ve kasabalarda ihtiyacı ammeyi temine mahsus suların idaresi ister vakfa ait olsun ister başka şekillerde olsun belediyelere bırakılmıştır." denilmektedir. Önemli bir değişiklikte 4 Haziran 1926 tarihinde yayınlanan 743 sayılı Medeni Kanun'dur. Bu kanunla belediye sınırları içinde nikah kısılması yetkisi belediyelere de verilmiştir.

28 Mart 1928 tarihinde 1351 sayılı Kanun’la kurulan “Ankara Şehri İmar Müdürlüğü” bu dönemin önemli kurumsal düzenlemelerinden biridir. Cumhuriyetin imajı ile bir tutulan Ankara’nın başkent imajını sağlamaya yönelik olarak Ankara’nın belirli bir planlama çerçevesinde geliştirilmesi ve Ankara Şehremanetinin mevcut teknik kadrosu ve örgütlenmesinin Ankara’nın imarını yönetemeyeceği nedeni ile yeni ve güçlü bir örgütlenmeye gidilmesi ihtiyacından dolayı bu düzenleme yapılmıştır. Ankara İmar Müdürlüğü’ne ayrıca ülkedeki diğer belediyelerin hazırladığı imar planlarını onaylama yetkisi de verilmiştir. 1923-1930 döneminde belediyeler özerklikleri son derece zayıf, merkezi idarenin katı vesayeti altında, mali bakımdan güçsüz, personel imkanları bakımından yetersizdir. Çünkü bu dönemde birçok yerel nitelikli hizmet merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca bu dönemde ülke sınırları içinde üç farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır. Birincisi Dersaadet Belediye Kanunu’na göre örgütlenmiş olan İstanbul Belediyesi, İkincisi Vilayet Belediye Kanunu’na dayanarak kurulmuş olan taşra belediyeleri ve üçüncüsü de Ankara Şehremaneti’dir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetim konusunda var olan bu dağınık durum 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun’la ortadan kaldırılmıştır (Tekeli, 1977: 20).

### 3.1.2 Devletçi ve Tek Parti Dönemi (1930 - 1946)

1930-1946 dönemi Türkiye’de tek parti uygulamasının hakim olduğu dönemdir. Bu dönemde yaşanan en önemli gelişme 1930 yılında çıkarılan ve 2004 yılına kadar yaklaşık 74 yıl hüküm süren 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Aslında 1580 sayılı Kanun İkinci Meşrutiyetten itibaren gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet idarecilerinin çıkarılmasını arzu ettiği bir yasal düzenlemedir. Osmanlı döneminde İkinci Meşrutiyetten itibaren ülkenin içine bulunduğu savaş hali nedeni ile gerçekleştirilemeyen bu düzenleme, Cumhuriyetin ilk yıllarında da birçok proje, tasarı ve teklifler yapıldığı halde ancak 1930 yılında kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur (Ergin, 1936: 134).

Bu dönemde tek parti yönetiminin devlet ile özdeşleştirilmesinden dolayı, yerel yönetim birimleri parti organı olarak görülmüştür. Merkezi yönetim tarafından atanan vali ve kaymakamlar buldukları bölgelerde hem parti başkanlığı hem de belediye başkanlığı görevlerini yerine getirmişlerdir (Kaya, 2003: 49-50). Böylece yapılan yeni düzenlemeler fonksiyonel anlamda bir değişiklik meydana getirmemiştir. Yerel yönetimler, çıkarılan yeni yasalara rağmen, merkezi yönetimin uzantısı olmaktan kurtulamamıştır. Bu dönemde, özerk yerel yönetim sisteminin gelişmemesinin bir diğer nedeni de, muhalefet partilerinin bulunmamasıdır (Bilgiç, 2005: 202-203).

1580 sayılı Belediye Kanunu, aşırı merkeziyetçi yapının izlerini taşımasına rağmen, o dönemin şartlarında belediyelere, önemli yetkiler ve görevler vermiştir. Pek çok kamu hizmetinin belediyelerce yapılmasının Avrupa’daki özerklik anlayışının Türkiye’ye etkisi olarak yorumlanırken, belediyelere duyulan güvensizlik nedeniyle sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur. Osmanlı’nın merkeziyetçi idare mirasında olduğu gibi cumhuriyetin yeni rejim arayışlarında taşraya olan güvensizlik söz konusudur (Görmez, 1997: 112).

1580 sayılı Belediye Kanunu’nu ile ilk kez Köy Kanunu’nda yer alan 2000 nüfus şartı, belediye kurulması için kriter olarak getirilmiştir. Ülkedeki belediyeler, İstanbul ve Ankara da dahil olmak üzere tüm belediyeler eşit kabul edilerek tek kanun çatısı altında birleştirildi. Bu düzenlemeye rağmen Ankara ve İstanbul belediyelerine ilişkin bazı ayrıcalık ve farklılıklar devam ettirilmiştir. Bunlar; İstanbul’da il ve belediyenin bir olması ve valinin aynı zamanda belediye başkanı olması durumunun devam ettirilmesi

ile Ankara Belediye Başkanı'nın İçişleri Bakanı tarafından seçilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 158). 1580 sayılı Kanun da belediye organları; belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi olarak sayılmıştır. Kanuna göre belediye başkanının seçimi belediye meclisi tarafından yapılmaktadır (Günday, 2002: 432). Belediye encümeni; belediye başkanı ve belediye meclisi yanında, karar ve danışma organı olarak tüm belediyelerde kurulacaktı. Bu kanun ile belediye meclisi tarafından ya kendi içinden ya da seçilme şartlarını taşıyan kendi dışından birini belediye başkanı olarak gizli oyla seçecekti. Seçilen başkan il merkezlerinde İçişleri Bakanı, diğer yerlerde ise vali tarafından onaylanacaktı. Bu durum 1963 yılında 307 sayılı Kanun'la, belediye başkanının tek dereceli seçimle halk tarafından seçilmesini öngören yasa çıkarılmaya kadar devam etmiştir. Belediye Kanunu ile yerel temsilin kapsamı da genişletilmiş; oy kullanma yaşı 18, seçilme yaşı 25 olmuştur. Ayrıca, kadınlara seçme hakkı tanınmış ve oy kullanmak için gerekli olan belli miktarda emlak vergisi ödeme şartı kaldırılmıştır (Oktay, 2008: 148-149; Eryılmaz, 2002: 12).

Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi 4 yıllığına yöre halkının oyları ile seçilmektedir. Yılda üç kez toplanan Belediye Meclisinin üye sayısı belediyenin nüfusuna göre en az 12 en çok da 60 kişiden oluşabilir. Yalnızca İstanbul'un belediye meclis üye sayısı 68'e çıkabilir (md. 21). Belediye sosyalizmi düşüncesinden etkilenerek hazırlanan belediye kanunu, belediyelere birçok görev yüklemiştir. Kanunun 15. maddesinde sayılan bu görevlerin tamamının tüm belediyeler için yerine getirilmesi zorunlu değildir. Kanun, belediyeler arasındaki farklılaşma ihtiyacının bir gereği olarak belediyeleri sahip oldukları gelirlere göre gruplandırarak yerine getirecekleri görevleri 16. maddede belirtmiştir. Hiçbir belediye zorunlu görevini gerçekleştirmediği için isteğe bağlı bir görev için bütçesine ödenek koyamadığından belediye hizmetleri arasında kanun bizzat kendisi bir öncelik sıralaması yapmıştır. Kurumsal çerçevesini kısaca bu şekilde özetleyebileceğimiz 1580 sayılı Kanun beş temel ilkedен hareket etmektedir. Bunlar, belediyeler arası eşitlik, icraatlarda serbestlik, sıkı vesayet, halk denetimi ve belediye hizmet alanlarının genişletilmesidir (Tekeli, 1978: 51-56).

Belediyeler Kanunu'nun hemen ardından, Umumi Hıfzısıhha Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun bir Belediye Kanunu niteliğinde olup belediyelere önemli görev ve yetkiler vermiştir (Tekeli, 1978: 81). Bu kanunla kent ve kasabalardaki sağlık

hizmetlerinin yerine getirilmesi görevi, belediyeler ve il özel idarelerine verilirken, özellikle çevre sağlığı konusu, belediyelerin görevi olarak gösterilmiştir (Tortop, 1994: 204).

Belediyelere çok geniş görevler ve sorumluluklar yükleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nu uygulama noktasında tamamlayıcı bir gelir kanunu çıkarılamamıştır. Bu nedenle belediyeler hizmet sunumu noktasında sorunlar yaşamaya başlamışlardır. 1929 ekonomik bunalımı ve Kurtuluş Savaşı'nın yıkıntılarında kaynaklanan ekonomik darboğaz bu dönemde belediyeler için bir gelir kanununun çıkarılmasını engellemiştir (Hamamcı, 1990: 154). Belediyelere özellikle altyapı hizmetlerinin finansmanının sağlanması için 11 Haziran 1933 tarihinde kabul edilen 2301 sayılı Kanun'la Belediyeler Bankası kurulmuştur (Tekeli, 1978: 60).

Belediyeler Bankası, gerek sermayesi gerekse 2301 sayılı Kanun'un kendisine çizmiş olduğu faaliyet sınırları bakımından, bugünkü İller Bankası'nın sermaye ve faaliyetine nispetle çok dar vaziyette olmasına rağmen, belediyelerin esaslı imar işlerinde büyük yardımlarda bulunmuş ve birçok belediye için uzun vadeli, düşük faizli krediler temin etmiştir (Tortop vd., 2014: 582).

Belediyeler Bankası'nın tüm yerel yönetim birimleri için finansman imkanları sağlanması için 13 Haziran 1945 tarihinde 4759 sayılı Kanun'la İller Bankası kurulmuş ve Belediyeler Bankası kaldırılmıştır. 1580 sayılı Kanun'dan önce, Ankara dışındaki belediyelerin hazırlayacakları imar planları Ankara İmar Müdürlüğü tarafından onaylanıyordu. Bu uygulama 1580 sayılı Kanun'la tüm belediyeler için imar planı hazırlama zorunluluğuna dönüştürülmüş ve hazırlanan planlar yine Ankara İmar Müdürlüğü'ne onaylatılarak yürürlüğe girmesi benimsenmiştir. 18 Haziran 1933 tarihinde çıkarılan 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" 1938 yılına kadar tüm belediyelerin imar planı yaptırmasını zorunlu kılmıştı. Yalnız teknik personel ve yeterli kaynak bulunmaması halinde bu süre İçişleri Bakanlığınca uzatılabilecekti. 2290 sayılı Kanun 24 yıl yürürlükte kaldığı halde söz konusu zorunluluk ilkesi yeterince uygulanamamıştır. Çünkü Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar, özellikle de mali imkânsızlıklar ve personel yetersizliği, belediyelerin imar planlarının hazırlamasını güçleştirmekteydi (Yaylı, 2008: 70).

1930-1946 yılları arasında kalan dönem, yerel yönetimlerde il özel idarelerinin ağırlıklı olduğu, belediyelerin ikinci planda kaldığı bir dönemdir. İl özel idareleri yapısı ve görevleri itibarıyla yerel düzeyde merkezin temsilcisi olma özelliğine sahip olmuş, meclislerde yer alan büyük toprak sahipleriyle uzlaşma, bu yapı sayesinde merkezin belirlediği yönde kontrol edilebilmiştir (Güler, 2006: 219).

### **3.1.3 Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Dönemi (1946 - 1960)**

Bu dönem 1929 ekonomik bunalımının etkilerinin kalmadığı ve II. Dünya Savaşı'nın son bulduğu dönemdir. Kentlerin büyümeye başlamasıyla birlikte sorunların da ortaya çıkması kentlerin iç yapısında değişiklik yapılması zorunluluğunu getirmiştir. Bu nedenle 1950 yılından sonra dünyada belediyelerin ilgilendiği en önemli husus imar düzenlemeleri olmuştur. Türkiye'de de bu dönemde kentleşme sorunu ön plana çıkmıştır (Tuncay, 1996: 113).

26 Mayıs 1946 tarihinde yapılan ve çok partili dönemin ilk seçimi olan belediye seçimleri yerel yönetimler açısından önemli bir gelişmedir. Demokrat Parti, geçmiş dönemlerdeki “anti-demokratik yasaların yürürlükte olduğu” gerekçesiyle seçimleri boykot etmiş ve seçime girmemiştir. Ancak seçimlerde adayların halk tarafından belirlenmesi, yerel yönetimler ve demokratikleşme açısından önem taşımaktadır (Görmez, 1997: 119).

1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Parti iktidara gelmiş ve sonrasında devlette hızlı kalkınma süreci başlamıştır. Devletçilik politikasından vazgeçilmiş ve ekonomik açıdan dışa açılım temel hedef alınmıştır. Kentlerde yaşayan nüfus giderek çoğalmış ve buna paralel olarak nüfus belediye sınırlarını aşmaya başlamıştır. Bu durum da belediyeleri kontrolsüz olarak gerçekleşen yapılaşma ve çarpık kentleşme sorunu ile yüz yüze getirmiştir (Yörükoğlu, 2009: 15).

Çok partili siyasal yaşama geçilmesiyle birlikte, Türkiye'de belediyelerin demokratikleştirilmesi yolunda girişimler başlamıştır. Bu yöndeki ilk adım Türk Belediyecilik Derneği'nin kurulmasıdır. Belediyeler arasında işbirliği sağlamak amacıyla oluşturulan bu kuruluşun “dernek” adı ile kurulmuş olması bile bir yeniliktir. 1930 sonrasında belirli bir toplumsal akım oluşturmak için hükümete yakın olarak kurulan bu tür kuruluşlara “kurum” adı veriliyordu. Bir “Türk Belediyecilik Kurumu”

değil, “derneği” kurulmuş olması farklı bir yönelimin varlığını göstermektedir ( Tekeli ve Ortaylı 1978: 126).

Çok partili döneme geçilmesiyle birlikte tek parti yönetimine dayalı yönetim modeli yerine, serbest piyasa ekonomisine dayalı, dışa açık bir ekonomi ve siyaset modeli ortaya çıkmış, yerel yönetim anlayışı değişmiştir. Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 1946 tarihli ve 4878 sayılı Kanun ile belediye meclislerinin seçimi iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilerek halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmesi ve seçimlerin bir günde tamamlanması esasları getirilmiştir (Sakal, 2000: 128). 1950 yılında çıkarılan 5669 sayılı Kanun ile belediye meclisi seçimlerinin iki yılda bir yapılması karar altına alınmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 127).

Çok partili dönemde gerçekleştirilenlerin, beklentilerin çok azını karşılamaının ötesinde, yerel yönetimlerin yapısal olarak zayıfladığı görülmüştür. Çünkü otoriteyi kendinde toplamak isteyen siyasi partiler, yönetsel ve ekonomik açılardan yerel yönetimleri kendilerine bağımlı hale getirmişlerdir. Sonuçta, gelişme eğilimi göstermiş olsa da yapılan yenilikler yerel demokrasi için yeterli olmamıştır (Ökmen, 2003: 121).

1946-1960 dönemi, il özel idarelerinin en önemli görevlerinin merkeze devredildiği, bu birimlerin hızla küçültüldüğü ve belediyelerin öne çıktığı dönemdir. Kentler, birikimin canlandığı ve arttığı yerleşimler haline gelmiştir. Kapitalist üretimin ve değişimin gerekleri, merkezin yakın belirleyiciliği anlamına gelen İller Bankası kanalıyla yerine getirilmiştir. 1946-1960 yılları belediye meclislerinin, kentsel ve kırsal geleneksel kesimlerin henüz tasfiye edilmediği bir aşamada, yerel geleneksel güçlere açılması nedeniyle bu kesimlerin egemenliğine girdiği bir dönemdir. Bu kesimlerin kentler üzerindeki etkileri, merkezi yönetimin yönlendirmesi ve denetlemesi yoluyla giderilmeye çalışılmıştır. Belediye gelirleri artırılmakla birlikte, önceki dönemin merkeziyetçi çerçevesi korunmuş, yerel yatırımlar merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir (Güler, 2006: 220-241).

1948 tarihinde ilk derli toplu belediye gelirleri olan 5237 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” çıkarılmıştır. Kanun hem belediye gelirlerini düzenlemekte hem de uygulamada merkezi iktidarlar gelirleri merkezde toplayıp, sonra dağıtmayı tercih ettiğinden, belediyeler ihtiyaç duydukları kaynakları hiçbir zaman kontrol edemediler. Gelirlerin merkezi hükümette toplanması yerel yönetimlerin merkeze bağımlı olmasına

neden olmuştur. Bu nedenle yerel yönetimler sürekli borçlanma yolunu tercih etmişlerdir (Arslan, 2009: 29). 1948 şartlarına göre iyi düşünülmüş bir esasa dayanmasına rağmen, zamanla kendisinden bekleneni veremez hale gelmiştir. Maktu gelir sistemi ise, enflasyonist gelişmeler sonunda giderek gerçek bir gelir kaynağı olma niteliğini yitirmiştir (Nadaroğlu, 2001: 259).

Dönemin diğer önemli düzenlemelerinden birisi de 1948 yılında Ankara Valiliği ile Belediye Başkanlığı makamının ayrılması ve Belediye Başkanlığı'na halkın seçtiği kişilerin gelmesi kararıdır. 1954 yılında İstanbul'da da vilayet ile belediye ayrılmış olmasına rağmen, Ankara ve İstanbul'da zaman zaman valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmiştir (Görmez, 1997: 124-125; Tortop vd., 2014: 324).

1950'den sonra Türkiye'de köylerden şehirlere doğru hızlı bir göç hareketi başlamıştır. Bu göç hareketi tarımda modernleşme-kentleşme-sanayileşme üçgeni içerisinde hızla artarak önemini artırmıştır. Bu dönemde, tarımda yaşanan makineleşme süreci ve şehirlere doğru yaşanan göç hareketleri nedeniyle başlayan düzensiz kentleşme olgusu, yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin görev ve hizmetlerinin artmasını sağlamıştır. Bir süre sonra bu gelişmeler, yerel yönetimlerle kentsel yığınlar arasında sürtüşmenin yaşanmasına sebep olmuştur. Kentleşme plansız bir toplumsal hareket olarak ortaya çıkmıştır ve kamu yönetimi kentleşme hareketini denetim altına almakta zorluklar yaşamıştır. 1950'li yıllarda yerel yönetimleri ve yöneticileri kayıtsız-şartsız merkezi otoritenin belirleme tekeli sona ermeye başlamıştır. Bu anlayışın yerine yönetim ve yöneticilerin bireysel niteliklerinin ön plana çıktığı "ikinci belediyecilik hareketi" dönemi başlamıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 23). Göç hareketleri şehirlerde sunulan hizmete arzı ile talebi arasındaki dengeyi hızlı bir şekilde bozmuştur. Kentleşmedeki bu gelişim hizmet sunan belediyelerin mali, idari ve teknik yetersizliklerini arttırmıştır. Belediyeler bu yeni oluşumu karşılayacak kaynaklar da aktarılmadığı için bazı hizmetler merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir (Bülbül, 2006: 156).

1946-1960 döneminde, yerel yönetimlere kendi kuruluş kanunlarıyla verilen görev, yetki ve kaynaklardan bazıları, yeni kurulan merkezi idare kuruluşlarına geçmiştir. Demokrat Parti, devlet sektörünü daraltacağını ve yönetimi demokratikleştireceğini seçimlerde beyan etmesine, hükümet programları ve kalkınma



planlarındaki hedef ve ilkelere rağmen, iktidar değişikliği, siyasal gelenekte ve yapıda ciddi bir değişimi gerçekleştirememiştir. Merkezîyetçi yönetim pratiği ve yerel yönetimlerin vesayet altında olması durumu Demokrat Parti döneminde de devam etmiştir. Yine bu dönemde, en önemli kent hizmeti olarak ifade edilebilecek düzenleme imarın yürütülmesi amacıyla İmar İskan Bakanlığı'nın kurulması olarak görülmektedir (Görmez, 2000: 84; Ökmen, 2008: 52).

### **3.1.4 Siyasallaşma ve Demokratikleşme Dönemi (1960-1980)**

1960'lı yıllarda köyden kente göç, kent nüfusunda artışa neden olmuş ve düzensiz kentleşmeye yol açmıştır. Kent nüfusundaki artışlar sonrasında, yerel yönetim birimlerinin mevcut düzenlemelerle, yerel ihtiyaçları karşılayamamaları söz konusu olmuştur. Yerel yönetim hizmetlerinin gereğince yerine getirilememesi bu alanda yeni düzenlemeler yapılması gereğini hissettirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 164).

1960-1980 arası dönemdeki gelişmelere baktığımızda, yerel yönetimler hususunda 1961 Anayasası'nda önemli düzenlemeler olduğu görülmektedir (Görmez, 1997: 131). 1961 Anayasası'nın, 1924 Anayasası'na göre yerel yönetim ilkelerine yer verme ve demokrasiyi geliştirme açısından güçlü özerk bir yapıyı hedeflediği ve hizmet yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği anlaşılmıştır (Karaarslan, 2008: 111). Anayasada merkezîyetçi hükümler olmamasına rağmen merkezîyetçi yönetim uygulamaları devam etmiştir (Görmez, 1997: 131). Anayasa'nın tek başına toplumdaki siyasal bilinci, siyasal kültürü yansıtmaya yetmediği görülmektedir (Ökmen, 2008: 52).

1961 Anayasası'nda bulunan 112. ve 116. maddeler, yerel yönetimlerin fonksiyonlarını belirlemektedir. Söz konusu maddeler incelendiğinde, yerinden yönetimin varlığının kabul edildiği, madde gerekçesinde ise merkezi yönetimden kastın idari merkezîyeti, yerinden yönetimden kastın ise adem-i merkezîyeti ifade ettiği belirtilmiştir (Karaarslan, 2008: 110). Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının bu niteliklerinin kazanılma ve kaybedilme açısından denetiminin yalnızca yargı yoluyla yapılabileceği 116. madde de teminat altına alınmaktadır. Bu nedenle 1961 Anayasası, yerel yönetimlerin güçlü ve özerk olarak tesis edilmesine yönelik hükümlere yer verdiğini söylemek yerindedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 181).

27 Temmuz 1963 tarihinde çıkarılan 307 sayılı Kanun ile belediye başkanının sahip olduğu yetkileri dengelemek için belediye meclisine de “gensoru” ve “yetersizlik

kararı” verebilme yetkisi tanınmıştır (Eryılmaz, 2002: 18). Yine 307 sayılı Kanunla Belediyeler Kanunu’nun 89. maddesi yürürlükten kaldırılmış, 1963 tahine kadar belediye meclisleri tarafından seçilmiş belediye başkanları, artık doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ( Tortop, 1992b: 41) ve tek dereceli çoğunluk usulü benimsenmiştir. Aynı kanunla, belediye meclislerinin seçiminde, mülki amirce onanarak göreve başlama uygulaması kaldırılarak yerine il seçim kurullarının onaylaması kararlaştırılmıştır (Görmez, 1997: 132-133).

1961 Anayasası döneminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılacak yasal düzenlemeler gerçekleştirilememiş, 1913 tarihli İl Özel İdareleri Kanunu, 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. 1961 Anayasası’nın ilk günlerindeki zorunlu uyarlamalar ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararları dışında çeşitli kanunlarla yapılan değişiklikler yerinden yönetimler için kısıtlayıcı olmuştur. Bu dönemde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde baskı kurması, Türkiye’deki sistemin “eksik yerel yönetim” olarak nitelenmesine yol açmıştır (Yıldırım, 1999: 151).

1960-1980 döneminde, belediyelerin gelir açısından merkezi yönetime bağımlılığı artmıştır. 1970’li yıllara dek Türkiye’de yerel yönetimler, önceki dönemlere göre farklı bir gelişme göstermemiş, vesayet denetimi merkezi yönetimin istekleri yönünde gerçekleşmiş, kimi zaman da hiyerarşik denetime dönüşmüştür (Aktan, 1976: 22). Bu süreçte, planlı kalkınma çabalarının, merkezi yönetimi güçlendiren, yerel yönetimleri mali yönden zayıflatan bir etkisi olmuştur (Aktan, 1974: 108). 1973 yılından sonra 1980’lere kadar belediyelerin demokratikleşmesi konusu Türkiye gündeminde önemli bir yer işgal etmiştir. Kentleşme hareketine bağlı olarak gerek büyük kentlerin nüfusunun artışı, gerekse bu kentlerin sosyal ve kültürel yapısında meydana gelen değişiklikler, belediyelerin demokratikleşmesi tartışmalarının temelini oluşturmuştur. Ancak, bu dönemde de merkeziyetçi bürokratik kadroların ağırlığı hissedilmiş ve geçmiş dönemlerdeki belediyeçilik anlayışını önemli ölçüde değiştirecek uygulamalar görülmemiştir. Belediyeler gelir yönünden yine merkezi yönetime “tam bağımlı” olmuştur (Görmez, 1997: 136-137).

1962 yılında MEHTAP hazırlanmış ve merkez ile halk arasında bağlantı kurmak ve hizmetleri halka yaklaştırmak gerektiği vurgulanmıştır (Karaarslan, 2008: 111). Projenin amacı, yönetim yapısında değişikliğe gidilerek ekonomik gelişmeyi

sağlamaktı. Araştırma neticesinde merkezi hükümete çeşitli öneriler sunulmuştur. Buna göre yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezle olan münasebetleri incelenmelidir. Bu araştırma belediyelerin mali kaynak sorununun sadece bir gelir sorunu olmadığını, yönetsel metotlar ve yönetimden kaynaklı bir sorun olduğu ifade edilmiştir. Ancak önerilerin çoğu uygulanamamıştır (Keleş, 2012: 486 ve TODAİE, 1966: 49). MEHTAP çalışması ile “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyonun araştırma kararlarına uygun şekilde belediyelerin büyük kentler, kentler ve kasabalar biçiminde yapılandırılması önerilmiştir (Urhan, 2008: 88 ve TODAİE, 1966: 54).

Yerel yönetimler konusunda bir diğer çalışma 29 Mayıs 1971 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke yönetiminin yeniden yapılandırılmasının stratejisi ve yönünün belirlenmesi amacıyla bir Danışma Kurulunun görevlendirilmesidir. Danışma Kurulu hazırladığı “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” çalışmasında 1970 tarihine kadar yapılmış olan reform hareketlerinde bazı kuruluşların bunu başaracak olanaklarının olmadığı ifade edilerek, başarının en büyük engelinin çalışmaların tümünü takip edecek ve bundan sorumlu olacak bir kuruluşun bulunmaması olduğu ifade edilmiştir (Urhan, 2008: 88)

Kimin ortaya koyduğu bilinmemekle birlikte, Ankara Belediyesi başkanlık uzmanlarınca geliştirildiği düşünülen; önce, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay tarafından bir basın toplantısında kamuoyuna açıklanan, sonra da, ilk kez, bu belediyenin 1976 mali yılı çalışma raporunda yer alan Yeni Belediyecilik Yaklaşımı bu dönemde önemli gündem oluşturmuştur. Keleş, (2012: 497-499) bu yaklaşımın temel ilkelerini şöyle özetlemektedir:

a-) Yeni belediye sosyal adaletçi olmalıdır. Toplumcu belediye, kentteki eşitsizlikleri azaltacak biçimde, kent hizmetlerini ve kaynaklarını adaletli biçimde dağıtmalıdır.

b-) Yeni belediye, bütün halk katmanlarının karar sürecine katılımını sağlamalıdır.

c-) Yeni belediye, “yerel yönetim değil, yerel hükümet olmalıdır”. Belediyeler, görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi iradeleriyle genişletebilmelidir. Yasama yetkileri olmalıdır.

d-) Yeni belediye “tekelci rantların” oluşmasına engel olmalıdır.

e-) Belediyeler kaynak yaratıcı ve üretici olmalıdırlar.

f-) Belediyeler, “birlikçi ve bütünlükçü” olmalıdırlar.

1977 yılındaki yerel seçimlerin ardından Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. (Urhan, 2008: 88). Bu tarihe kadar İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak hizmet gören Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı İller Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde yer alan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi bu yeni Bakanlığa bağlanmıştır (DPT Raporu, 2001: 33). Yerel Yönetimler Bakanlığı, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına cevap verecek ve sorunlarına çözüm bulacak bir kuruluşa duyulan gereksinimden doğduğu görülmektedir (Keleş, 2012: 492; Akın, 1998: 97). Ne var ki bu Bakanlığın ömrü fazla uzun olmamış ve 1979 yılı Ekim ayı sonlarında siyasi iktidarın değişmesiyle tasfiye edilmiştir (Dönmez, 1995: 172).

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulduğu ocak 1978 tarihinden kaldırıldığı kasım 1979 tarihine kadar geçen 22 aylık sürede yaptığı çalışmalar arasında kuruluş amacına uygun olarak yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetimini ve denetimini azaltıcı çalışmaların yanında, özellikle belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik çabalar yer almıştır. Yerel Yönetimler Bakanlığı, birlikler kurarak yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerde bulunmasını desteklemiş ve yerel yönetimlerin gelişmesi amacıyla girişimlerde bulunmuştur. Ancak, merkezi bir örgütün yerel yönetimleri özerkleştirmesi özüne aykırı bir durum olarak görülmüştür. Dolayısıyla, Bakanlık, yerel yönetimleri denetleyen bir örgüte dönüşmüştür. Bakanlığın devlet örgütüne partizanlığı sokması, yerel yönetim sorunlarını çözememesi ve hükümet içindeki düşünce ayrılıkları nedenlerinden dolayı bu uygulama başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Keleş, 2012: 492-493).

Yerel yönetimler ile ilgili tüm bu çalışmalara rağmen çok partili siyasi hayata geçişle birlikte, yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibariyle zayıflamasına yol açmıştır. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır (Ökmen, 2008: 55).

### **3.1.5 Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Dönemi (1980 ve 2004)**

1980-2004 dönemi içerisinde yer alan 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi'nden 6 Kasım 1983 yılına kadar olan dönem Türk İdare Tarihi'nde ara dönem olarak

adlandırılmaktadır. Milli Güvenlik Konseyi'nin üç numaralı bildirisinde “Kuruluşunda belediye örgütü bulunan tüm yerleşme merkezlerinde vatandaşların birlik, düzen ve sağlığının korumasından birinci derecede belediyeler sorumludur.” denilmiştir (Görmez, 1997: 139). Bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemeler şunlardır:

- 29 Eylül 1980 tarih ve 1580 sayılı Kanun'a ek 2303 sayılı Kanun'la Sivas, Afyon, Erzurum ve Çorum dışındaki tüm belediye başkanları görevden alınmıştır (Bostanoğlu, 1990: 86). Yerlerine merkezi yönetim tarafından atama yapılarak, “denetimci belediye” anlayış ve uygulaması ağırlık kazanmıştır (Kazancı, 1983: 51). Yine aynı kanun ile tüm belediye meclisleri feshedilerek görevleri belediye encümenince üstlenilmiştir. Bu uygulama 1984 yılında yapılan yerel seçimlerle son bulmuştur (Dönmez, 1995: 173).

- Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 tarihli 34 no'lu kararından sonra 2561 sayılı Kanunla nüfusu 300.000'den fazla büyük illerde ana belediyeye yakın olan küçük belediyeler ana belediye ile birleştirilmiştir. Uygulanma sonucunda belediye sayısı azalarak 1.727'den 1587'e düşmüştür. Ayrıca yeni belediye kurulmasına beş yıl süresince izin verilmemiştir (Özgür, 2008: 148).

1 Temmuz 1981 tarihinde yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kendinden önce 33 yıl boyunca uygulanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. Dört kısımdan oluşan kanunun birinci kısmında belediyelere ait vergileri düzenlenmiştir. Kanuna göre belediye vergileri şunlardır: Meslek Vergisi (1987 de yürürlükten kaldırıldı), Eğlence vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi (1984 yılında bu vergi belediye gelirleri arasından çıkarılmıştır), Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Emlak Vergisi (1985 yılı sonlarında çıkarılan bir kanunla 1986'dan itibaren belediyelere bırakılan bu vergi belediye gelirleri içinde önemli bir yere sahiptir), Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV, 1993 yılında çıkarılan 3914 sayılı kanunla koyulan bir vergidir). Görüldüğü gibi günümüzde belediyelerimizin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini gerçekleştirdiği toplam yedi tane vergi kalemi vardır (Dönmez, 1995: 173). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda 1993 yılında yapılan değişikliklerle belediyelere önemli ölçüde mali kaynaklar oluşturulmuştur. Ancak bu gibi çalışmalarla belediyelerin mali yapıları güçlendirilmeye çalışılsa da 1990–2000 döneminde belediyelerin merkezden

aktarılan kaynakların artmaması yerel yönetimleri merkeze bağımlı hale getirmiştir (Erençin, 2006: 21).

Ara dönemde yapılan bir diğer yasal düzenleme de İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin (İSKİ) kurulmasıdır. 23 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun'la kurulan İSKİ ile İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon işleri bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir özel amaçlı kuruluşa bırakılmıştır. 1986 yılında çıkarılan 3305 sayılı Kanun'la İSKİ uygulamasının tüm büyükşehirlerde uygulanabileceği hususu düzenlenerek diğer büyükşehir belediyelerinde de yaygınlaştırılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 17).

1980 askeri darbesi ve sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, pekiştirmek ve geliştirmek için Devleti güçlendirmeye ve merkezîyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır (Karaarslan, 2008: 111). Yerel yönetim ile merkezî yönetim ilişkilerinde İçişleri Bakanlığına belli hallerde geçici olarak yerel yönetim organlarını görevden alma yetkisi verilerek yerel yönetimlerin üzerinde baskı oluşturulup merkezî yönetime ağırlık verildiği görülmektedir (Aydın, 2011: 17).

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleri ile birlikte bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceği hükmünü getirmektedir. Yine aynı maddenin devamında, idarenin görevlerinin ve kuruluşunun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre yapılacağı ifade edilmektedir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi "Mahalli İdareler" başlığını taşımakta ve şu şekildedir:

- Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kuruluşu kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir.

- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim esasına göre kanunla düzenlenir. Yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır. Kanun büyük yerleşim birimleri için özel yönetim şekilleri getirilebilir.

- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını almalarına ilişkin itirazların çözümü ve organlık sıfatını kaybetmeleri hususundaki denetim yargı yolu ile

olur. Ancak, görevleri ile ilişkili bir suç nedeniyle ile haklarında kovuşturma ya da soruşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı geçici olarak kesin hüküm oluşuncaya kadar görevden uzaklaştırabilir.

- Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ve toplum yararının korunması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idarî vesayet yetkisi bulunmaktadır.

- Yerel yönetimlerin bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu izniyle birlik kurmaları, yetkileri, görevleri ve merkezî yönetim ile karşılıklı bağ ve ilişkiler kanunla düzenlenir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler getirmediği söylenebilir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin düzenlenişi konusunda 1961 Anayasası'ndan bazı farklılıkları vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 165-166):

- 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan temel farkı belediye organlarının seçimle iş başına geleceğinin teminat altına almasıdır.

- Yerel yönetim seçimlerinin dört yıl yerine beş yılda bir yapılmasının öngörülmesi iki anayasa arasındaki farklardandır. Bu düzenlemeyle yerel yönetim birimlerinin daha uzun sürede görevde bulunmaları sağlandığı gibi milletvekili genel seçimiyle de paralellik sağlanmıştır.

- 1961 ve 1982 Anayasaları arasındaki diğer bir farklılık ise 1982 Anayasası'nda büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak verilmesidir.

- İki anayasa arasındaki önemli farklardan birisi de yönetsel vesayet konusundadır. 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan farklı olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yönetsel vesayet yetkisi net bir biçimde belirtilmiştir.

1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı Kanun ile genel bütçeden belediyelere pay ayrılması hüküm altına alınmıştır. Kanuna göre, 1981'de belediyelere verilen pay genel bütçe vergi gelirleri toplamından %5 olarak tespit edilmiş ardından 1984 yılında %10,30'a çıkarılmıştır. 1985'te, 3239 sayılı kanun ile % 9.25'e düşürülmüştür (Keleş, 1987: 66-67).

1983 sonrasında genel olarak yerel yönetimlerin sorunlarının çözülmesi konusunda önemli adımlar atıldığı, bu konuda merkezi hükümet katında tavır değişikliği olduğu belirtilmektedir. Bilhassa belediyelere görev ve gelir aktarımı hususunda merkezi yönetimin oldukça cömert davrandığı ve büyük belediyelerin kaynak açısından merkeze bağımlılığının azaldığı belirtilmektedir (Görmez, 1997: 142). Daha verimli bir yerel yönetimi hedefleyen düzenlemeler içinde büyük şehir yönetimlerinin kurulması, kentsel gelişme, imar ve planlama yetkilerinin yerel yönetimlere devri, emlak vergisinin tamamıyla yerel bir vergi haline gelmesi, yerel yatırımlarda önemli bir büyüme gerçekleşmesi, yerel yönetimlerin dünyaya açılması bu dönemin önemli gelişmeleri olarak sayılabilir (Yaylı, 2008: 3).

1984 yılı ocak ayında çıkarılan 2972 sayılı Kanun ile yerel yönetim seçimleri yeni esaslara bağlandı. 8 Mart 1984'te çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sınırları içerisinde birden fazla ilçe yer alan anakentlerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurulması öngörüldü. İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde büyükşehir belediyeleri kuruldu. 26 Mart 1984 yılında yapılan yerel seçimler, yeni düzenlemeye göre yapıldı ve Türkiye'de yeni bir statüye sahip büyükşehir belediyeleri ile birlikte yeni bir belediyecilik anlayışı uygulanmaya başlanmıştır. İstanbul, İzmir ve Ankara'da uygulanan Büyükşehir belediye örneği 1986'da Adana, 1987'de Konya, Gaziantep ve Bursa, 1988'de Kayseri, 1993'de Eskişehir, Mersin, Diyarbakır, Samsun, Antalya, Erzurum ve İzmit'te de 3030 sayılı Kanun uygulanmıştır (Özgür, 2008:151).

1980'li yıllar, yerel yönetimlerin kentlere müdahale biçimlerinde de değişimlere yol açmıştır. Özellikle metropoliten kentlerde belediyeler hizmet maliyetlerini kullanıcılara ödeten piyasacı bir anlayış hakim olmuştur. Belediyeler, ulaşım, çöp toplama, vb. hizmetleri sağlarken kendi birimlerinden çok özel şirketlerden faydalanma yoluna gitmişlerdir. Belediyelerin kendi bünyelerinde şirketler kurarak bazı hizmetlerini bu şirketlere devretmeleri de yaygın şekilde uygulanan bir başka yöntem olmuştur. Böylece, belediyeler özel sektör mantığıyla çalışmaya yönelirken, hem merkezi yönetimin hem de yerel halkın denetiminden kaçmayı hedeflemişlerdir (Şengül, 2003: 201).

Bu dönem içinde yerel nitelikli imar hizmetlerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesini sağlamak, etkinlik ve verimliliği



artırmak, idari sistemi merkeziyetçi yapıdan kurtarmak amacıyla 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu çıkarıldı. Bu kanunla belediyelere imar alanında, özellikle imar planlarının onaylanması belediye meclislerine bırakmakla geniş hareket yetkisi sağlanmıştır. Bunun dışında belediyenin teknik ve sağlık alanlarında çalışacak olan memurlarının ilgili bakanlık tarafından onaylanarak atanması kuralının yürürlükten kaldırılması önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 1995b: 343'den alıntı Yörükoğlu, 2009: 18).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın talebiyle kamu yönetimini yeniden düzenlemek üzere önceden yapılan çalışmaların ne ölçüde uygulamaya konulduğunu araştırmak, aksaklıklarını ve eksikliklerini tespit etmek ve alınacak tedbirleri belirlemek üzere TODAİE, 1989'da KAYA Projesi'ni başlatmıştır.7 çalışma grubu halinde çalışmaları sürdüren proje ekibi içinde bir de, yerel yönetimlerle ilgili olanı vardır. Çalışma rapor halinde 1991 yılında yayınlanmıştır (Keleş, 2012: 506).

KAYA Raporunda il, ilçe, köy yönetimleri ve belediyelere ilişkin detaylı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, görev bölüşümünden temel ilkelere, personelden kuruluşa kadar geniş bir alanda olmuştur. Bunlar arasında yerel yönetimlere yetki devrinin artırılması, görev ve yetki bölüşümünde hangi yönetimin hangi konularda faaliyet yürüteceğinin önceden belirlenerek merkezi yönetimin görev kapsamının daraltılması, yerel yönetimlerin vergi toplama yetkisinin artırılması, harçlarda yerel meclislere inisiyatif verilmesi, yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğini sağlayıcı ve birlik oluşumunu serbest bırakan düzenlemelerin yapılması, personel istihdamında yerel yönetimlere özerklik tanınması gibi birçok olumlu olarak görülebilecek öneri bulunmaktadır (TODAİE, 1991). KAYA Raporu, hazırlandığı dönemden sonraki dönemlere ışık tutacak nitelikte bir rapor özelliği taşıması sebebiyle, yerel yönetimlerimizde daha sonradan girişilen ve gerçekleştirilen reform çalışmalarında da çokça faydalanılmıştır.

### **3.2 YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE GETİRDİKLERİ**

Türkiye'de özellikle ikinci dünya savaşından sonra yerel yönetimler alanında bir yeniden düzenleme gereksinimi olduğu açıkça hissediliyordu. Çünkü Türkiye'de 1960'lı yılların başında hızlı bir kentleşme hareketi başlamıştı. Kentlerin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki etkisinin artması, siyasal yaşamdaki etkisini ve rolünü de

arttırıyordu. Yerel yönetimlerle ilgili yasalar ise, çok eskimişti ve yerel halkın demokratikleşmeye paralel olarak değişen gereksinimlerine yanıt veremiyordu. Yerel yönetimlerin sorunlarını gidermek ve gereksinimleri karşılayabilmek için günümüze kadar bu alanda birçok reform çalışması yapılmıştır. Ancak yapılan reformların hiçbiri sorunun kaynağına inememiştir (Keleş, 2012: 523).

1990'lı yıllarda ise, kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarında, küreselleşme ve teknoloji çağı gibi değerlerin yer almaya başladığı görülmektedir. Ancak bu dönemde de yapılan reformlar sorunlara çözüm getirememiştir (Saran, 2004: 211). Türkiye'nin 1999 yılında AB üyeliğine aday olması ile AB'ne uyum sağlayacak reformların hızla gerçekleştirilmesi konusu da gündeme gelmiş, kamu yönetiminin sorunlarının çözümü için reformlar daha da önem kazanmıştır. İşte böylesi bir ortamda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması da zorunluluk haline gelmiştir. Bu yöndeki talepler artarak güçlenmiş ve 2004 yılından sonra yerel yönetimlerle ilgili olarak geniş reform düzenlemeleri yapılmıştır (Urhan, 2008: 86).

59. Hükümet tarafından 2003 tarihinde başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma hareketi ile kamu yönetimi reformunda yeni bir dönem başlamıştır (Saran, 2004: 212) Yeniden yapılanma ile hesap verebilir, katılımcı, insan hak ve özgürlüklerine saygılı kamu yönetimi sistemi ve hızlı, adil, etkili ve kaliteli kamu hizmeti sunumu amaçlanmaktadır. Bu amaçla da ilk olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) hazırlanarak 15 Temmuz 2004 tarihinde 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulmuştur. Ancak Cumhurbaşkanı bu kanunu veto ederek onaylamamıştır (Memişoğlu, 2006: 84-85). KYTK yürürlüğe girememesine rağmen, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik hukuki değişiklikler yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemelerin biri 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunla belediyelerin yetki, görevler ve sorumlulukları artırılmıştır. Ayrıca 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyük kentler için özel yönetim biçimi öngörülmüş daha sonradan birçok il büyükşehir olmuştur. 12.11.2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6360 sayılı Kanun 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanmasıyla birlikte 16 olan büyükşehir sayısına, 13 il daha eklenmek suretiyle 29 il büyükşehir haline gelmiştir. Bu kanunun Resmi Gazete' de yayımlanmasından sonra, Ordu ili de Büyükşehir olma

yeterliliğine sahip olduğundan 5216 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak, kanundaki "13 il" ibaresi "14 il", "26 İlçe" ibaresi de "27 ilçe" olarak değiştirilmiş, sayılan büyükşehirler içine Ordu ili de eklenmiştir. Yasada yapılan bu değişikliğe dair düzenleme 22.03.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir olan il sayısı 14'e, toplam büyükşehir sayısı da 30'a yükselmiştir (Urhan, 2008: 89).

1913 tarihinde yasalaşan "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı" adlı geçici kanun ve 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1987 tarihinde 3360 sayılı kanunla "İl Özel İdareleri Kanunu" olarak değişikliklere uğramıştır (Parlak, 2005: 180). Son olarak 59. Hükümet döneminde 5197 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" Mecliste onaylanarak Cumhurbaşkanına sunulmuştur. Fakat Cumhurbaşkanı 5197 sayılı Kanunu bazı maddelerini yeniden görüşmek üzere Meclise geri göndermiştir. Mecliste yeniden görüşülen Kanun, değişikliklere uğradıktan sonra 22.2.2005 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanına sunulmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir (Memişoğlu, 2006: 97).

Yerel yönetim birlikleri konusunda yapılan çalışmalar sınırlı sayıda olmuştur. Ancak çalışmalar 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısının artmaya başladığını göstermektedir. Bununla birlikte Türkiye'de yerel yönetim birlikleri için yapılmış ayrı bir kanunun 2005 yılına kadar bulunmayışı nedeniyle, birlikler uzun süre yönlendirilmeyen, gözlemlenmeyen ve denetlenemeyen kurumlar şeklinde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bu sorunu gidermek için farklı dönemlerde yerel yönetim yasa tasarılarında birlikler de ele alınmıştır. Yasalaşmayan tasarılarından sonra, yerel yönetim birlikleri hususunda kanuni düzenleme, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında 11.06.2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile sağlanabilmiştir (Kara ve Palabıyık, 2007: 26-27).

Bu bölümde son olarak ele alacağımız konu "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" dur. Bu yasa 2004 reform girişimi çerçevesinde yürürlüğe giren kanunlarla artan belediye görevlerinin finanse edilebilmesi ve belediye gelirlerinin artırılması için belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden verilen paylara ait usul

ve esasların yeniden belirlenmesi amacıyla 15 Temmuz 2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

### **3.2.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**

Merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden belirleyen, 3 Kasım 2003’te kamuoyuna açıklanan KYTK, isminde ve bazı maddelerinde değişiklik yapılarak 15 Temmuz 2004 tarihinde 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak TBMM tarafından onaylanmıştır. Cumhurbaşkanına gönderilen kanun, bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi için Meclise iade edilmiştir. Yasal süreçte önemli tartışmalara konu olan kanun, Hükümet tarafından tekrar gündeme getirilmemiştir. Kanun, Türkiye’deki kamu yönetimi sisteminde köklü değişiklikler içermesi nedeniyle bir dönüm noktası olarak görülmektedir (Memişoğlu, 2006: 85).

KYTK’un ilk bölümünde yer alan amaç kısmına göre saydam, katılımcı, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetiminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin süratli, adil, etkili, kaliteli ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi yönetim teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamusal hizmetlerin yürütülmesine ilişkin temel esas ve ilkeleri düzenlemektir (md. 1). Kanun’da, kamu yönetiminin işleyiş ve kuruluş esasları ise, sürekli gelişim, idarenin bütünlüğü, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, katılımcılık, beyana güven, yerindelik ile hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır, biçiminde açıklanmaktadır (md. 5). Bu madde ile Türk mevzuatına Avrupa Özerklik Şartı’nda bulunan “hizmette yerellik ilkesi” aktarılmış olmaktadır (Al, 2004: 5). Ayrıca bu maddenin f fıkrasında yer alan kamu hizmetlerine ait kararların alınması sırasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki mesleki kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarının öneri ve görüşlerinden yararlanılması ifadesiyle de hem yönetime katılımın sağlanması hem de toplumun gereksinim ve taleplerine en uygun kararların alınması sağlanmaktadır (madde gerekçesi).

Kanun, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sorumluluk ve yetki dağılımını yeniden düzenlemektedir. Kanun’a göre, yerel yönetimlere yetki aktarılarak

merkezi yönetimin görevleri azaltılmaktadır. Merkezi yönetimin genel yetkilerini düzenleyen 6. maddede, merkezi yönetimin hizmet üretmekten daha çok hizmetin üretilmesini kolaylaştırıcı düzenlemeleri yapan ve tedbirleri alan konumda olması gerektiği ifade edilmektedir. Merkezi yönetimin görevlerinin, kamu hizmetlerine ilişkin genel amaç, politika, hedef ve ilkeleri tespit etme, eş güdümü sağlama ve denetimi yapma görevi ile sınırlandırılması öngörülmektedir (madde gerekçesi).

Kanun'un 7. maddesinde merkezi yönetimin yürüteceği görevler ve hizmetler; savunma, adalet, güvenlik, dış ilişkiler, dış politika, maliye, dış ticaret, gümrük hizmetleri, piyasaya ait düzenlemeler, ulusal düzeyde fiziki ve sosyal planların hazırlanmasına ilişkin düzenlemeler, diyanet, milli eğitim, diyanet, sosyal güvenlik, nüfus, tapu ve kadastro, vatandaşlık işleri, yerel yönetimlere, eğitim ve rehberlik desteği sağlanması olarak belirtilmektedir (md. 7).

Kanun'da yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen madde ise 8. maddedir. Buna göre, mahalli ortak gereksinimlere ilişkin her türlü yetki, görev ve sorumluluklar ile hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirileceği öngörülmüştür. Söz konusu görev, yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesinde göz önünde bulundurulması gerekenler ise şunlardır: Kanunlarla belirlenen usul ve esaslar, idarenin bütünlüğü, stratejiler, kalkınma planları, amaçlar ve performans ölçütleridir (md. 8).

Kanun'da dikkat çeken maddelerden biri de 11. madde olan kamu hizmetlerinin gördürülmesine ilişkindir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Yerel Yönetimler Şartı gereği doğrultusunda düzenlenmiştir. Buna göre, kamu hizmetlerinin daha etkin, süratli ve verimli bir biçimde çözülebilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler kendilerine ait hizmetlerin yetkili organlarının kararı ile gerektiğinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, üniversitelere, hizmet birliklerine, alanında uzmanlaşmış sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre gördürülebilmesine olanak tanımaktadır (madde gerekçesi).

Kanun'la yapılan yeniliklerden biri de devlet bakanlıklarının sayısının yirmiden sekize indirilmesidir (md. 13). Bu düzenlemeyle kamu yönetiminin daraltılması ve daha etkili bir yönetim sağlanabilmesi amacı ile kamuoyunun bu yöndeki isteklerinin karşılanması amaçlanmıştır (madde gerekçesi). Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bakanlıkların ikili bir ayırım içinde değerlendirilmesi hususu getirilen bir

diğer yenilik olmuştur (16. madde gerekçesi). Buna göre bakanlıklar taşra teşkilatı kuramayanlar ve kurabilenler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kanun'da, Taşra teşkilatı kuramayacak olan bakanlıklar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı olarak sayılmaktadır. Milli Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise taşra teşkilatı kurabilecek bakanlıklar olarak sayılmaktadır (ek I ve ek II sayılı cetvel). Bu durumda yeni kamu yapılanmasında taşra teşkilatının varlığı zorunluluktan çıkarılmaktadır (Karasu, 2003: 58).

Kanun'un denetimi düzenleyen 38. maddesi dikkat çeken bir diğer maddesidir. Madde ile geleneksel denetim modeli köklü bir değişikliğe uğramaktadır. Denetimin amacı yeniden tespit edilerek denetimde eğitim, rehberlik ve danışmanlık sistemi öne çıkarılmaktadır (madde gerekçesi). Değişiklik ile kamu idaresinde hataların önlenmesine, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine yardımcı olmak amaçlanmaktadır. Denetim, sadece faaliyet ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu değil performans değerlendirmesini de içermektedir (md.38). Kanun'da denetim dış denetim ve iç denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim, kamu örgütlerinin hesap verme yükümlülüğü kapsamında tüm işlem ve faaliyetlerinin, kurumsal hedef, amaç ve planlar ile yasalara uygunluk açısından incelenmesidir. İç denetim ise, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, kusurların önlenmesi, yönetim sistemlerinin ve aşamalarının geliştirilmesi ile iyi uygulama örneklerinin genişletilmesi amacıyla yapılan denetimdir (md. 39). Kanun yönetsel açıdan kamu denetim sistemini yeni baştan düzenlenmektedir (Uluğ, 2004: 11).

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kanun'la kapatılmakta (md. 49) ve bu Müdürlüğün yetki ve görevleri, araçları ve gereçleri, taşınır ve taşınmaz tüm malları İstanbul hariç diğer illerde il özel idarelerine, İstanbul'da ise Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmektedir (Geçici md. 2). Kanun'un geçici 1. Maddesine göre de, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün taşra birimlerinin yetki ve görevleri, araç, gereç, bina,

tüm malları, borç ve alacakları, kadroları ile birlikte tüm personelleri belediye sınırları dahilinde belediyelere, belediye sınırlarının dışında ise ilgili il özel idarelerine devredilmektedir. Kanun'da bazı bakanlıkların devir dışı tutulan kuruluşları da bulunmaktadır. Kanun'la ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da kaldırılan kuruluşlar arasında yer almaktadır (Geçici md. 3).

5227 sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilirken, şu gerekçeyi öne sürmüştür: Yeniden yapılanma ihtiyacı kamu yönetiminde bilinen bir gerçektir. Kamu yönetiminin verimli, hızlı ve etkin şekilde çalışması ve kaliteli hizmet yapabilmesi için gerekli değişiklik ve düzenlemelerin yapılması zorunluluk olmuştur. Ancak yapılan değişiklik ve düzenlemenin devletin ve ulusun birliğini, devletin yapısını, merkezi yönetim ile yerel yönetimin arasındaki dengenin zarar görmemesine, kamu yararına, anayasal ilkelere, kamu yararına itina gösterilmesi büyük bir önem arz etmektedir (Keleş, 2012: 525).

Türkiye'de genellikle, yönetimin şikayet edilen noktaları için ayrı ayrı yeni bir yasal düzenleme yapma ya da konuya ilişkin yeni bir teşkilat kurma geleneğinden vazgeçilip yönetim sisteminin tümünü içeren nitelikli, çağdaş, katılımcı, değişime ve gelişime açık yeni bir bakış tarzına ve yönetim kültürüne gereksinim olduğu (Aykaç vd., 2003: 154) acı bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetimde bir düzenleme ve değişiklik yapmadan yerel yönetimlerde düzenleme ve değişiklik yapmak da bir anlam ifade etmez (Görmez, 2000: 86). KYTK Türk idari yapısında ve kamu yönetimi alanında köklü bir değişiklikler öngörmektedir. Kanun sistem değişikliği ile birlikte demokratik bir anlayışla kamu bürokrasisinde de var olan değerleri değiştirmeyi hedeflemektedir (TESEV, 2004: 4). Bu çerçevede, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışını ortaya çıkaracak değerleri ve ilkeleri belirlemeye özen göstermektedir. Yerel demokrasinin uygulanabilmesi ve güçlü bir yerel yönetim yapısına ulaşabilmek için Kanun çok ciddi bazı değişiklikler öngörmektedir (Saran, 2004: 226-235).

Bu Kanun ile devlet ve kamu idaresinin işlevleri yeniden tanımlamakta, merkezi yönetimin görev alanları yeniden belirlenmekte ve merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri yeniden düzenlemektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetimin sorumlulukları adalet, güvenlik, ulusal savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarıyla

yasada sayılarak sınırlandırılırken, yerel yönetim organlarının görev alanları önemli ölçüde genişletilmekte ve bu birimler yerel düzeyde genel görevli hale gelmektedirler. Devlet ve kamu yönetimi küçültülmekte ve etkisizleştirilmektedir. Ayrıca, yetki, görev ve sorumluluklar açısından merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yaşanan bu yeniden yapılandırmada, kamusal hizmetlerin çoğunun piyasa koşullarında ve piyasa aktörlerine sundurulmasının da yolu açılmaktadır (Gül, 2005: 41). Uluğ'a göre de Kanun bütün olarak incelendiğinde, Türk kamu yönetimindeki merkezîyetçi yönetim anlayışı terk edilmekte, yerinden yönetim anlayışına doğru gidiş olduğu görülmektedir (Uluğ, 2004: 11).

Kanun'a yönelik eleştiriler yapıcı olmaktan çok siyasi önyargılardan doğan eleştiriler olmuştur. Üniter yapının tartışılır hale geleceği, bu kanunun federal yapıya doğru adımların başlangıcı olacağı, geleneksel devlet anlayışının ortadan kalkacağı öne sürülmüştür. Bununla birlikte kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının özüne aykırı olduğu, sosyal devlet anlayışının tamamen ortadan kalkacağı, halk denetçisi kurumunun uygulama karmaşasına yol açacağı, idarenin bütünlüğünün zedeleneceği yönünde eleştiriler bu türden eleştiriler olup kanunun ülkenin bölünmesiyle dahi ilişkilendirildiği olmuştur (Al, 2004: 8). AB ve uluslararası teşkilatların Türkiye'deki düzenlemelere teknik ve mali destek vermesi ise reformlara kuşkululu yaklaşımları daha da çoğaltmaktadır (Akdoğan, 2004: 20).

Kanun eksikliklerine rağmen şimdiye kadar atılamamış adımları içermekte ve devamlı olarak dile getirilen ama bir türlü uygulanamayan reform çalışmalarının bütününe içeren bir nitelik taşımaktadır (Al, 2004: 9). Kanun'un devlet bütünlüğünü riske sokması söz konusu olmadığı gibi tüm sorunların çözümü olarak gösterilmesi de doğru bir tutum değildir. Ancak, geçmiş dönemlerde yapılan reform çalışmaları dikkate alındığında, yapılan çalışmaların içerik ve kapsam açısından önceki dönemlerdeki çalışmaların epey ilerisinde olduğu söylenebilir (Ökmen, 2006: 92)

### **3.2.2 İl Özel İdaresi Kanunu**

İl özel idareleri 2005 yılına kadar 1913 tarihinde çıkarılmış olan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı isimli geçici kanun ile idare edilmiş 1987 tarihinde çıkarılan 3360 sayılı kanun ile yasanın ismi İl Özel İdareleri Kanunu olarak değişmiş ve kapsamlı değişikliklere uğramıştır (Parlak, 2005: 181). İl özel idarelerine



sağlık, eğitim, kültür, ticaret, tarım ve bayındırlık alanlarında görev verilmesine rağmen personel azlığı, yeterli mali kaynakların olmayışı ve bu görevlerin zaten merkezi yönetim tarafından yürütülüyor olması nedeniyle İl Özel İdareleri yasa ile kendisine verilen görevlerin ancak çok az bir kısmını yerine getirebilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005).

5302 sayılı kanun İl Özel İdarelerinde en son ve en köklü değişikliği yapan kanun olmuştur (Keleş, 2012: 173). İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan İl Özel İdaresi Kanunu Meclis tarafından 24.6.2004 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanı onayına sunulmuştur. Fakat 5197 sayılı Kanun'un 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 52. ve geçici 1. maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek yeniden görülmesi için meclise geri gönderilmiştir. İade gerekçesinde il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin tek tek sayılmadığı onun yerine hizmet alanları belirtildiği, görev ve hizmetlerinin genel ve soyut biçimde öngörüldüğü, valinin il genel meclisinin başkanlığı görevinin sonlandırıldığı, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğunun kaldırıldığı ifade edilmiştir. Bunun da idari vesayet, idarenin bütünlüğü, yerinden yönetim ve merkeziyetçilik ilkelerine uygun düşmediği belirtilmiştir. Ayrıca eğitime ait hizmetlerin il sınırları içinde il özel idarelerine bırakılmasının standart kamu hizmetinin sunulmasını olanaksızlaştıracağını ve hizmetler yönünden dengesizliklerin aratacağından bahisle kanunun laikliğe aykırı olduğu belirtilerek eğitim hizmetlerinin merkezi yönetimin görevi olduğu ifade edilmektedir (www.tccb.gov.tr).

Kanun, Mecliste yeniden görüşülmüş ve bazı maddeleri değiştirilerek 22 Şubat 2005 tarihinde 5302 sayısı ile İl Özel İdaresi Kanunu olarak kabul edilmiştir. TBMM tarafından kabul edilen kanun, yeniden cumhurbaşkanlığına gönderilmiş ve 4 Mart 2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG. Say: 25745).

5302 sayılı Kanunun hazırlanış amacı, il özel idarelerinin kuruluşunu, yönetimini, organlarını, görev, sorumluluk ve yetkileri ile çalışma esas ve usullerini düzenlemektir (md. 1). 5302 sayılı Kanun'da il özel idarelerinin tanımı, il halkının yerel ve ortak özellikteki ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve karar organları seçmenlerce oluşturulan, mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri şeklinde yapılmaktadır

(md. 3). İl özel idarelerinin mali ve idari özerkliğe sahip kurumlar olduğu ilk kez 5302 sayılı Kanun'da ele alınmıştır. Ancak il özel idarelerinin tanımında geçen mali ve idari özerlik kavramının sınırsız olmadığı, mali ve idari özerkliğin Anayasa'nın 123. Maddesi ile düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyecek veya zayıflatacak biçimde yorumlanamayacağı 5302 sayılı Kanun'un gerekçesinde net bir biçimde belirtilmiştir. Mali ve idari özerkliğin, yerel yönetimlerin, yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ve organlarının kararı ile kanunlar çerçevesinde serbestçe karar alma, personel istihdamı, teşkilatlanma, borçlanma gibi alanlarındaki yetkilerini ifade ettiği belirtilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 180).

5302 sayılı Kanun'la il özel idaresinin sorumluluk ve görevlerinin düzenlendiği 6. madde getirilen önemli düzenlemelerden biridir. Buna göre, il özel idaresi yerel müşterek nitelikteki,

a-) Sağlık, gençlik ve spor, tarım, belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyelerinin dışındaki illerin bayındırlık ve iskan, çevre düzeni planı, erozyonun önlenmesi, toprağın korunması, sanat, kültür, sosyal hizmet ve yardımlar, turizm, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, fakirlere mikro kredi verilmesi, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların bakım, yapım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının tedarik edilmesine ait hizmetleri il sınırı içerisinde,

b-) Yol, İmar, su, katı atık, kanalizasyon, acil yardım ve kurtarma, orman köylülerinin desteklenmesi, park ve bahçe tesisi ve ağaçlandırmaya ilişkin hizmetleri belediye sınırı dışında yerine getirmekle yetkili ve görevli kılınmıştır.

Anlaşılabacağı üzere, madde ile il özel idarelerinin yetki ve görevleri teker teker sayılmamakta, yerine hangi alanlarda hizmet yapılacağı belirtilerek kanunlarda açık bir şekilde başka bir kuruluş ve kuruma verilmeyen yerel ortak özellikteki hizmet ve görevler özel idarelere verilmiştir. Böylece geçişkenliğin meydana çıkması engellenmiş olmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 161).

İl genel meclisi, il encümeni ve validen oluşan özel idarenin organları 5302 sayılı Kanun'la herhangi bir değişikliğe uğramamıştır (md. 3/b) Ancak bu organların yetkilerine yeni düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre, il özel idaresinin karar organı il genel meclisi olmakta ve ilgili kanunda belirtilen usul ve esaslara göre ilde bulunan seçmenler tarafından seçilen üyelerden ibarettir (md. 9). Bunun yanında, oy hakkı

olmaksızın kaymakamlar, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, üniversite ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile muhtarlar komisyon toplantılarına katılıp görüş bildirme hakkı verilmiştir (md. 16). Madde ile yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, katılımcı, saydam, hesap verebilir, hizmet odaklı, sivil toplum kuruluşlarının düşüncelerinden yararlanan ve vatandaşa bilgi edinme hakkı sağlayan bir sistem hedeflenmiştir (madde gerekçesi). Valinin il genel meclisi başkanı olması uygulaması kaldırılarak, il genel meclisi başkanının kendi üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştür. Ayrıca başkanın olmaması durumunda kendi üyeleri arasından seçilmiş olan birinci ve ikinci başkan vekillerinin, meclise başkanlık yapması benimsenmiştir (md. 11). İl genel meclisinin toplanma zamanlarında da yeni düzenleme getirmiştir. Kanunla, meclisin her ay olağan şekilde toplanması, meclisçe belirlenecek bir ay tatil olmak üzere, hükme bağlanmıştır. Toplantı süreleri ise bütçe görüşmelerinde en çok yirmi, diğer toplantılarda ise en çok beş gün olarak belirlenmiştir (md. 12). Gündem meclis başkanınca belirlenir, fakat valinin önerdiği konular ilk toplantıda gündeme alınmaktadır. Gündem, halka da çeşitli yollarla duyurulur (md. 13).

İl genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgili değişiklik de getirilen yenilikler arasında bulunmaktadır. 3360 sayılı Eski kanunda meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onay şartı öngörülürken 5302 sayılı Kanunda kararların tam metninin en geç beş gün müddetince valiye gönderilmesi yeterli görülmüştür. Valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe giremeyeceği hüküm altına alınmıştır. Hukuka aykırı görülen kararlar, yedi gün içerisinde gerekçesi ile birlikte vali tarafından iade edilebilmektedir (md. 15).

Kanun'un getirdiği yeni değişikliklerden biri de ihtisas komisyonlarının kurulmasına ilişkindir. Meclis kendi üyeleri arasından minimum üç kişi, maksimum 5 kişiden ibaret ihtisas komisyonu kurulabilmektedir. İmar ve bayındırlık komisyonu, eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, plan ve bütçe komisyonu ile çevre ve sağlık komisyonu kurulması mecburi kılınmaktadır (md. 16). Meclis üyelerinin kararlara daha etkin bir biçimde katılımının ihtisas komisyonlarının oluşumu ile sağlanması hedeflenmektedir (madde gerekçesi). İl özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin kendi üyeleri tarafından oluşturulacak bir denetim komisyonunca denetlenmesi uygulaması da getirilen yeni düzenlemeler arasında yer

almaktadır (md. 17). Böylece meclisin denetim ve bilgi edinme fonksiyonu daha etkin biçimde uygulanabilecektir.

5302 sayılı Kanun'un 22. Maddesinde il genel meclisi; Kendisine yasa ile verilmiş olan görevleri zamanında yapmakta ihmalkâr davranırsa ve bu durum il özel idaresinin işlerini aksatırsa ya da il özel idarelerine verilmiş görevlerle alakası olmayan siyasi hususlarda kararlar alırsa feshedilir. Fesih İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı olabilmektedir. Görüldüğü üzere eski kanuna göre fesih nedenleri azaltılmıştır (md. 22). Eski Kanun'daki kanun tarafından belirlenmiş olan yerlerden başka bir yerde toplanılması ve yine kanun tarafından belirlenen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanılması hükmü kaldırılmıştır. Ayrıca, eski 3360 sayılı Kanun'daki "siyasi konuları görüşmek" ifade edilen fesih nedeni 5302 sayılı Kanun'da "kendi görev alanına girmeyen siyasi konuları görüşmek" şekline dönüştürülerek özel idareye siyaseten belli bir esneklik getirmiştir (Parlak, 2005: 188).

5302 sayılı Kanun'da yer alan bir diğer değişiklik il encümeni konusudur. "İl Daimi Encümeni" ismi "İl Encümeni" olmuş; isim 1913 tarihli Kanun'un ilk şekline dönüşmüştür (Kartal, 2010: 230). Eski Kanun'da, encümen üyeleri meclis üyeleri arasından seçilen beş kişiden oluşurken; 5302 sayılı Kanun'la yine meclisin üyelerinden seçilen beş kişiye ilaveten vali tarafından birim amirlerinin içinden seçilen beş kişi daha encümen üyesi olarak göreve yapması hükmüne bağlanmıştır. 12.11.2012 tarih 6360 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği üye sayısı üç, vali tarafından seçilen birim amiri üye sayısı iki olarak değiştirilmiştir. Valinin bulunmadığı encümen toplantılarında genel sekreter başkanlık görevini yerine getirecektir (md. 25). madde gerekçesinde, encümenin uzmanlık özelliğinin arttırılması atanmış üyeler aracılığıyla gerçekleştirilmek istendiği belirtilmesine rağmen encümen içinde karma bir yapı oluşması, atanmış ve seçilmiş üyelerin varlığı eleştirilebilecek bir düzenlemedir. Bir karar organı olarak encümen içinde atanmış üyenin bulunması ve vali bulunmadığında seçilmiş kişilerin bulunduğu bir organa genel sektere sıfatıyla atanmış bir bürokratin başkanlık etmesi sistemin özerkliğini ve verimliliğini etkilemektedir (Parlak, 2005: 189). Bilindiği üzere 1987 tarihindeki düzenlemede de benzer bir uygulama yapılmış ve köy hizmetleri il müdürü, il özel idaresi müdürü ile bayındırlık ve iskan il müdürü encümen de doğal üyesi olarak bulunması öngörülmüş ancak bu

düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı olduğu hükmedilerek iptal edilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005: 163).

5302 sayılı Kanun'un 26. Maddesindeki encümenin görev ve yetkileri incelendiğinde il encümeninin karar organı değil yürütme organı olarak düzenlendiği görülmektedir. Encümene, stratejik plan, yıllık çalışma programı ile ilgili görüş bildirmek, taşınmaz mal trampasına, satımına ve tahsis edilmesine ait kararı uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiraya verilmesine karar verme gibi yeni yetki ve görevler düzenlenmiştir. Eski Kanunda, gündem sadece vali tarafından belirlenirken, yeni düzenleme ile encümen üyelerine de gündeme görüşme maddesi önerme hakkı verilmiştir (md. 27).

5302 sayılı Kanun'un genel olarak özel idare sisteminde ve özel olarak valinin konumunda yaptığı değişiklikler, il özel idaresi üzerinde valilerin ve dolayısıyla merkezi yönetimin etkisinin azaltılması yönünde olduğu görülmektedir. En önemli uygulama da valinin il genel meclisi başkanı olması uygulamasına son verilmesidir (Kartal, 2010: 234). Ancak Kanuna göre vali, yine il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisi ve başı konumundadır. Yürütme organı olan encümenin de başkanıdır (md. 29).

5302 sayılı Kanun'la getirilen yeniliklerden biri de, il özel idaresinin teşkilat konusudur. İl özel idaresinin teşkilatı; genel sekreterlik, sağlık, mali işler, imar, tarım, hukuk işleri, insan kaynakları birimlerinden ibarettir. İhtiyaç oluşunda il genel meclisi kararıyla yeni birim kurulabilmektedir. Yeni birimler, büyükşehir belediyesi bulunan illerde daire başkanlığı veya müdürlük, öteki illerde müdürlük biçiminde olacaktır. Genel sekreter, il özel idaresinin hizmetlerini valinin adına ve onun emirleri doğrultusunda düzenler ve yürütür (md. 35).

5302 sayılı Kanun'la yeni düzenlemelerin yapıldığı alanlardan biri de denetimdir. İl özel idarelerinde dış ve iç denetim yapılacağı bu denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Denetim Kanuna göre yapılacağı belirtilmektedir. Öte yandan, il özel idaresindeki mali işler dışında kalan diğer idari iş ve işlemlerin denetiminin, kalkınma planı ve stratejileri ile idarenin bütünlüğüne uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali ya da görevlendireceği elemanlarca yapılacağı öngörülmektedir (md. 38). 5302 sayılı Kanun'daki denetim türlerinden bir diğeri de faaliyet raporları hususundadır. Faaliyet

raporu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. Maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde, vali tarafından hazırlanmaktadır. Stratejik plan ve performans amaçları doğrultusunda yürütülen faaliyetleri, önceden belirlenen performans kriterlerine göre amaç ve gerçekleşme hali ile oluşan sapmaların sebeplerini açıklayacak biçimde düzenlenen rapor, mart ayındaki toplantıda meclise sunulur. Ayrıca bir örneği de İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna açıklanır (md. 39). İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi biçimde aksatıldığı ve bu durumun vatandaşın huzur, esenlik ve sağlığını hayati derecede tehdit ettiğinin ilgili bakanlık isteği üzerine yetkili sulh hukuk amirince tespit edilmesi halinde İçişleri Bakanlığı'na müdahale hakkı oluşturmaktadır. Böyle bir durumda İçişleri Bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen aksamanın, makul bir süre içinde giderilmesini ister. Aksama giderilemezse söz konusu hizmetin giderilmesi o ilin valisinden istenir. Vali de, ildeki kamu kuruluşlarının imkanlarından yararlanarak hizmetlerde meydana gelen aksaklıkları giderir (md. 40).

İl özel idaresinin gelirlerinde ve giderlerinde de bazı değişiklikler 5302 sayılı Kanun ile yapılmıştır. İl özel idaresi gelirleri; kanunlar da belirtilen vergi, harç, resim ve katılma payı, genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardır. Ayrıca taşınır ve taşınmaz malların satış, kira ve diğer gelirleri, hizmetler karşılığında alınan ücretler, bağışlar, ceza ve faiz gelirleri, her türlü iştirak, faaliyet ve girişim gelirleri ve diğer gelirler biçiminde hüküm altına alınmıştır (md. 42). İl özel idarelerinin giderlerinde ise önceki Kanun'dan farklı olarak kimsesiz, muhtaç ve yoksul ile engellilere yapılacak sosyal yardım ve hizmetler, yurt dışı ve yurt içi kamu ve özel kesim ile sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte düzenlenen ortak hizmet giderleri yer almaktadır. Ayrıca bilimsel ve sosyo-kültürel etkinlikler için yapılan giderler, özel idarenin kendi hizmetlerine ilişkin olarak yaptırdığı kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık hizmetleri karşılığında yapılacak ödemeler biçiminde giderler maddeler halinde sayılıştır (Parlak, 2005: 197).

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresinin borçlanma koşulları da değiştirilmiştir. İl özel idareleri iç ve dış borçlanma yapabilirler, tahvil ihraç ederek borçlanabilirler, İller Bankası'ndan yatırım kredisi ile nakit kredi kullanabilirler. İl özel idaresi borçlanmayı kendisi yapabileceği gibi, kendisine bağlı kuruluşları ve şirketlerince de gerçekleştirebilir (md. 51). Bunların yanı sıra, görev ve hizmet alanlarında şirket

kurabilme (md. 52), özel idaresinin alacak ve borçları için mahsup ve takas edebilme (md. 54) gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir.

5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin özerkliğini, getirdiği somut ilke ve hükümlerle irdeleyerek, eski kanuna göre bu alanda çok önemli değişiklikler getirmiştir. Kanun'la il özel idarelerinin özerkliği açısından getirilen düzenlemeleri şu şekilde sıralanabilir (Parlak, 2005: 195):

- İl genel meclisi başkanın seçimle belirlenerek valinin il genel meclisi başkanı olması uygulamasının kaldırılması,

- İl genel meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için vali tarafından onaylanması koşulunun kaldırılarak yerine sadece kararların valiye bilgilendirme amacıyla gönderilmesi,

- İl özel idaresi bütçesinin yürürlüğe girmesi için meclisin kabulünün yeterli görülerek, İçişleri Bakanlığı'nın onayının kaldırılması

- İl genel meclisinin fesih sebeplerinin daraltılması,

- İl genel meclisinin kararı ve görev alanıyla ilgili olmak koşuluyla, il özel idarelerinin uluslararası kuruluş ve organizasyonlarda kurucu veya üye olunabilmesi,

- İl genel meclisinin kararı ve görev alanıyla ilgili olmak koşuluyla, kamu kurumları ve kuruluşlarıyla, dernek, meslek odası, vakıflar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilmesi.

5302 sayılı Kanun'un 62., 64. ve 65. maddeleriyle il özel idarelerine gerek uluslararası organizasyonlar gerek yurtiçi kamu kuruluşları gerekse gönüllü kuruluşlar arası ilişkilerde esneklik getirilmiştir. İl özel idareleri, kendi görevleriyle ilgili hususlarda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarda kurucu veya üye olabilmekte ve bu kuruluşlar, diğer kamu kuruluşları, meslek kuruluşlar ve gönüllü kuruluşlar ile birlikte ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Böylece dayanışma ve katılım artırılarak, hizmetlerin daha etkin, verimli ve şeffaf bir şekilde sunulması amaçlanmıştır (Sobacı, 2005: 48).

3360 sayılı Kanun ile karşılaştırıldığında 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun daha demokratik, katılımcı, saydam, etkili ve verimli hizmet sunan bir il özel idaresi Kurulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, bu kanunda stratejik yönetim, performans

değerlendirme ve sonuç odaklı yönetim gibi modern yönetim tekniklerinin yansımalarına rastlamak mümkündür (Sobacı, 2005: 49). 5302 sayılı Kanun il özel idarelerine özerk ve idari vesayet denetiminin da az uygulandığı bir yapıyı öngörmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB'nin resmi bir politika olarak kabullendiği "hizmette yerellik" ilkesine daha uygun bir yerel yönetim anlayışı ve birimi ortaya çıkarmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 175).

### **3.2.3 Belediye Kanunu**

1930 yılında çıkarılan ve yaklaşık 74 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun günün koşullarında yetersiz olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle belediyelerin yeniden düzenlenmesine yönelik ilk girişim, 59. Hükümet tarafından hazırlanan ve Mecliste 09.07.2004 tarihinde kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Cumhurbaşkanı Kanunu; 3., 14. ve geçici 4. maddelerini tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade etmiştir.

Veto gerekçesinde, 3. maddenin, belediyeleri genel yetkili yönetim birimi gibi tanımladığı, 14. maddenin ilk fıkrasında belediyelerin sorumluluk ve görevlerinin soyut ve genel bir şekilde düzenlendiği belirtilmektedir. Ayrıca geçici 4. maddenin ise, af niteliği taşıdığı ve af hususunun düzenlenebilmesi de sadece TBMM üyelerinin beşte üçünün kabul etmesi ile mümkün olabileceği ifade edilmektedir. 5215 sayılı Kanun Meclise iade edildikten sonra, Cumhurbaşkanının iade gerekçeleri de göz önünde bulundurularak yeni bir yasa hazırlanmıştır. Düzenlenen yasa 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak Meclis tarafından 07.12.2004 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine yapılan başvurudan sonra Anayasa Mahkemesi ilgili Kanunu şekil açısından Anayasa'ya aykırı görerek iptal etmiştir. İptal kararı üzerine TBMM, söz konusu kanunun bazı maddelerinde değişiklik yaparak 03 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nu olarak kabul edilmiştir (Memişoğlu, 2006: 106-107). Kanun, 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG Sayı: 25874).

5393 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın, yerel yönetimlerde de bir değişimi zorunlu kıldığı, yerel yönetimlerin



örgüt yapısının, yetki ve görevlerinin, çalışma şekillerinin ve gayelerinin değişim konusu olacağı, bu nedenle aşırı bürokrasinin kaldırılması ve verimli çalışan esnek yapıların oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Gerekçede, bu düzenlemeyle belediyelerin yerel ortak hizmetler açısından genel yetkili olmalarının öngörüldüğü, genel yetkili kavramının, kanunların yasaklamadığı ya da başka bir kuruluş tarafından yerine getirilmeyen tüm yerel hizmetler için yerel yönetimlerin görevli ve yetkili olmaları anlamına geldiği ifade edilmektedir. Ayrıca Kanun’la özerk bir yerel yönetim anlayışı çerçevesinde belediyeler üzerindeki idari vesayet ilkelerinin çoğuna son verildiği belirtilmektedir (Şen, 2009: 121).

5393 sayılı Kanun Türk belediyeçilik sisteminin temel sorunlarının bir kısmının çözümüne ve değişen kamu yönetimi anlayışının belediye ölçeğinde uygulanmasına ilişkin düzenlemeler içeren bir kanundur. Türk kamu yönetimi sistemi için “yeni” sayılabilecek düzenlemeler ve açılımlar içeren kanun, 1580 sayılı Kanun döneminde uygulanan sisteme kıyasla önemli farklılıklara sahiptir. Belediyeler, bu kanunda, yerel yönetimlerin kuruluş ve yetkileri ile görevlerinin yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde yasayla düzenleneceğini öngören 1982 Anayasası’nın 127. Maddesine uygun olarak yeniden ele alınmıştır. Belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmesi öngörülen kanunda, belediye idarelerinin daha demokratik, katılımcı ve saydam olmasını sağlayacak düzenlemelere yer verilmiştir. Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan belediye organlarının üçlü yapısı korunurken, belediye encümeni karar organı olarak değil, yürütme organı olarak öngörülmüştür. Mahalle yönetimine, mahalle sakinleri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde ve mahalle sorunlarının belediyelere iletilmesinde önemli roller yüklenmiş, hemşehrilik yükümlülük ve haklarının içeriği ve niteliği genişletilerek hemşehrilığe aktif ve katılımcı bir nitelik kazandırılmıştır. Belediyelerin daha demokratik ve katılımcı hale gelmesi için belediye meclisleri ve ihtisas komisyonlarına sivil toplum örgütleri ve halkın katılma ve görüş bildirmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır ( Ulusoy ve Akdemir, 2010: 225).

5393 sayılı Belediye Kanununun çıkarılış amacı, belediyelerin kuruluş, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma esas ve usullerini düzenlemektir (md. 1). Kanun belediye tanımını yaparken özellikle özerklik kavramına vurgu yapmaktadır. Tanıma göre belediye; belde halkının yerel ortak özellikteki

gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenlerce belirlenerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (md. 3). Kanun'la, il ve ilçe merkezleri dışındaki yerlerde belediye kurulması için gerekli nüfus 2000'den 5000'e, merkeze 500 metrelik mesafe 5000 metreye çıkarılmıştır. Böylece kuruluş bakımından belediyelerin ölçekleri büyütülmüş, hizmet sunumunda etkisiz belediye idaresi oluşumu kaldırılmıştır. Kullanma ve içme suyu havzası ile sit ve diğer koruma sahalarında ve meskûn sahası belirlenmiş belediyelerin sınırlarına 5000 metreden daha yakın yerlerde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir (md. 4). Böylece belediyelerin verimli, etkili ve ekonomik hizmetler sunması, hizmetlerin eşgüdümlü olarak yürütülmesinin sağlanması ve kullanma ve içme suyu havzaları ile sit gibi korunması gereken yerlerin etkin bir şekilde korunması amaçlanmıştır (madde gerekçesi). Belediye kurulmasında, hem Cumhurbaşkanı onayı kaldırılmış hem de usul basitleştirilmiş ve herkesin anlayabileceği şekilde belirlenmiştir. Yeni kanunla belediye sınırları, belediye meclisi kararı ve kaymakam görüşü üzerine vali tarafından verilen onay ile kesinleşmektedir. Ayrıca zorunlu nedenler dışında beş yıl süreyle sınırların değiştirilemeyeceği belirtilmektedir. Bu çerçevede belediyelerin özerkliği artırılmış, ölçekleri büyütülmüştür (Alıcı, 2007: 8).

5393 sayılı Kanun'la mahalle kurulması, kaldırılması, bölünmesi, birleştirilmesi, isim ile sınır tespiti ve değiştirilmesi, basitleştirilerek belediye meclisi kararının ardından kaymakam görüşü alınarak valinin onayı ile yapılabilmektedir (md. 9). Belde isminin değiştirilmesi de 1580 sayılı Kanun'dan farklı bir usule bağlanmıştır. 1580 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, beldenin adının değiştirilmesi, belediye meclisi ve il idare kurulunun kararı üzerine Danıştay'ın görüşü alındıktan Bakanlar Kurulu'nun onayı ile yapılacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 10. maddesinde ise beldenin adının; belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üçünün kabulü ve valinin uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından verilen onay ile değiştirileceği belirtilmektedir. Değişiklik kararının Resmi Gazete' de yayımlanması ile beldenin isminin değişeceği bunula birlikte belediyenin de isminin değişmiş sayılacağı ifade edilmiştir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 8).

5393 sayılı Kanun'la birlikte hemşehri tanımını farklı bir boyut almıştır. 1580 sayılı Kanun'daki; her Türk nüfus kütüğüne yazıldığı beldenin hemşehrisidir şeklindeki tanım yeni yasanın 13. maddesinde herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir şeklinde yer

almıştır. Böylece nüfus kütüğünün kayıtlı olduğu yer değil ikamet edilmekte olan yer hemşehri tanımı için esas alınmıştır. Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları eski kanunla benzer biçimde ve anlaşılır bir dille ifade edilmiştir (Öner, 2005: 70; Toprak, 2006: 302).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nu 1580 sayılı Kanun'dan ayıran özelliklerden biri de belediyelerin görevlerine ilişkin olan düzenlemelerdir. 1580 sayılı Kanun'da belediyelerin görevleri 81 madde halinde belirlenmişti. Belediyeler bu görevleri yıllık gelirlerinin büyüklüğüne göre bazılarını zorunlu olarak bazılarını da isteğe bağlı olarak yapmakla mükellef idiler. Ancak hiçbir belediye zorunlu görevlerini yerine getirmedikçe isteğe bağlı bir görevlerini gerçekleştirmek için bütçelerine ödenek koyamayacaklardı. Kanun bu sayede belediye görevleri açısından bir öncelik sıralaması da yapmıştı. Ancak 5393 sayılı Kanun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da bir gereği olarak belediyeleri idare aygıtı içinde genel görevli hale getirmiştir. İdareler arası görev bölüşümü yöntemlerinden biri olan genellik ilkesine göre, yasaların mahalli idarelerce yerine getirilmesini yasaklamadığı ya da açıkça başka bir kuruluşa bırakmadığı her türlü hizmetin bu kuruluşlarca yerine getirilmesi asıldır (Ulusoy, Akdemir, 2010: 83). 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinde belediyelerin bazı görevleri sayma yolu ile belirtildikten sonra belediye, yasalarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen yerel müşterek nitelikteki diğer hizmet ve görevleri de yapar veya yaptırır denilerek belediyelerin genel yetkili idareler olduğu ortaya koyulmuştur. Ancak adı geçen bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal etmiştir (Keleş, 2012: 266).

5393 sayılı Kanun ile vergi harç ve resim dışındaki dava konusu tüm uyuşmazlığın anlaşma ile tasfiyesi hususunda belediyeler yetkilendirilmiş ve bunun için de herhangi bir mali sınırlama getirilmemiştir. Sıhhi, gayri sıhhi işletmeler ile umuma açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat verilmesi yetkisi belediyelere verilmiştir (md. 15). Böylece önceden merkezi yönetim tarafından ya da taşra teşkilatı aracılığı ile yapılan ruhsatlandırma işlemlerine ait yetkiler belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere verilmiş bulunmaktadır (Eren, 2011: 93).

1580 sayılı Kanun'da meclisin yıl içinde üç kez yaptığı olağan ve belli koşulların oluşmasıyla yapılan olağanüstü toplantı sistemi kaldırılarak; 5393 sayılı Kanunla belediye meclisinin her ay olağan toplantı yapması karara bağlanmıştır (md. 20). Bu durumla yerel hizmetlerin şeffaf ve katılımcı bir anlayışla daha hızlı ve daha etkin bir şekilde yapılması amaçlanmaktadır (madde gerekçesi). Meclis her toplandığı için olağanüstü toplantı sistemi 2007 tarihinde yapılan bir değişiklik tekrar Kanuna eklenmiştir. Buna göre belediye meclisi için yılda üç defayı geçmemek ve başkanın çağrısı üzerine olağanüstü toplantı yapabilecektir (30.05.2007-5673/3 md).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesi, belediye meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkin yeni hükümler getirmektedir. Kanuna göre, mülki idare amirlerinin onayına gerek kalmadan meclis kararları kesinleşmektedir. Kararların yürürlüğe girebilmesi için en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. Gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. Böylece mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerindeki onaylama yetkisi kaldırılarak sadece yasalara uygun olmayan kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı verilmektedir. Ayrıca belediye başkanı, hukuksal açıdan uygun görmediği meclis kararlarını, gerekçesi ile birlikte beş gün içinde tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderebilmektedir. Belediye başkanının meclise iade ettiği ve yeniden görüşülmesini istediği karar, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla belediye meclisinde yeniden kabul edilir ise karar kesinleşir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ısrarıyla kesinleşen kararların için on gün içinde idari yargıya başvurabilmektedir. Yeni Kanun ile vesayet denetiminin oldukça zayıfladığını söylemek mümkündür (md. 23).

5393 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelerden biri de belediye meclisinin feshine ilişkindir. Fesih hususundaki sebepler azaltılarak ve ancak Danıştay'ın kararı ile fesih gerçekleşebileceği öngörülerek meclisin daha verimli ve etkin çalışması için ortam hazırlanmıştır. Fesih sebepleri ise, belediye meclisi yasa ile meclise verilmiş görevleri süresinde yapmada ihmalkâr davranır ve bu durum belediye işlerinde sekteye ve gecikmeye neden olursa ayrıca belediyeye verilen görevler ile alakası olmayan siyasi hususlarda meclisin karar alması olarak sayılmıştır. Bu durumların gerçekleşmesi halinde, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay kararı ile belediye meclisi feshedilir (md. 30). 1580 sayılı Kanun'daki fesih sebeplerinden olan belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan toplantı ve olağanüstü toplantı dışında toplanması ile

kanunen belirli olan yerler haricinde başka bir yerde toplanması hükümleri yeni düzenlemede yer almamıştır (Alıcı, 2007: 9).

Belediyelerin karar ve yürütme organları incelendiğinde belediye encümeninin oluşumu dışında herhangi değişiklik ve yenilik göze çarpmamaktadır. 1580 sayılı Kanun'da, encümen üyesi olacak birim amirleri sayılarak belirtilmişken, 5393 sayılı Kanun'da ise encümen üyesi olacak birim amirlerini (mali hizmetler birim amiri hariç) belirleme görevi belediye başkanına verilmiştir. Yeni düzenleme ile encümenin uzmanlık özelliği ön plana çıkartılarak yürütmenin daha etkin karar alması öngörülmektedir (madde gerekçesi). 34. madde de ise, encümenin yürütme organı olma özelliği daha netleştirilerek encümenin yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiş ve 1580 sayılı Kanun'la öngörülen meclisin yerine karar alma durumu tümüyle kaldırılmaktadır (madde gerekçesi).

5393 sayılı Kanun'un 37. maddesinde belediye başkanının hukuki statüsü tanımlanmaktadır. Buna göre, belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisidir ve görevinin devamı süresince, siyasi partilerin idare ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinde başkanlık yapamaz ve yönetimde bulunamaz (md. 37). Bu şekilde, belediye başkanlarının sadece başkanlık görevi ile ilgilenmeleri ve görevlerine odaklanmaları amaçlanmıştır (madde gerekçesi). Kanunla belediye başkanının görevleri 38. maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yeni düzenleme, belediye yönetiminde belediye başkanının güçlü konumunu daha da pekiştirmiştir. Yeni Kanun, mülki amirin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini zayıflatmış, buna karşılık belediye başkanını bir iç vesayet organı olarak konumlandırmış ve daha da güçlendirmiştir (Akbulut, 2007: 22). Ayrıca 39. madde ile belediye başkanlarının özlük ve sosyal hakları köklü biçimde iyileştirilmiştir. Belediye başkanlarının da devlet memurlarının yararlandığı sosyal haklardan yararlanmasına olanak getirilmiştir (Eren, 2011: 94).

Belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programı hazırlanıp belediye meclisine sunulması (md. 41) 5393 sayılı Kanun'la getirilen yeniliklerden biridir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde belediyelerde stratejik yönetim uygulaması başlatılmış, seçimlerden hemen sonra stratejik planların yapılması ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Stratejik planın, beldede bulunan üniversiteler, meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının önerileri de alınarak hazırlaması böylece kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması olanağı sağlanmaktadır (madde gerekçesi).

Kanun'un üçüncü kısmında belediye teşkilatı ve personeli hakkında hükümler yer almaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye teşkilatının yazı işleri, hesap işleri, sağlık, veteriner, fen işleri, personel ve hukuk işleri müdürlüklerinden oluşacağı öngörülmüştür. Buna karşın 5393 sayılı Kanun'da belediye örgütlenmesi yeniden yapılandırılarak, belediye teşkilatı norm kadroya çerçevesinde mali hizmetler, yazı işleri, zabıta ve fen işleri birimlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, beldenin fiziki ve coğrafi durumu, nüfusu, sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri ile gelişmişlik durumu dikkate alınarak, norm kadro standartlarına uygun bir şekilde gerektiğinde itfaiye, sağlık, insan kaynakları, hukuk işleri, imar ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabilmektedir (md. 48). Böylece yerel hizmetlerin verimli, etkili, saydam, hızlı ve vatandaş odaklı bir biçimde sunulması öngörülmüştür (madde gerekçesi). Kadro iptal, ihdas ve değişikliklerinde belediye meclisi yetkili kılınmıştır. Ayrıca personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan tam zamanlı ya da kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilmesinin önü açılmıştır (Eken ve Şen, 2005: 118).

Belediyenin acil durum planlaması yapması 5393 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzenlemelerden biridir. Buna göre, belediyeler; sanayi kazaları, yangın, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararını en aza indirmek amacıyla beldenin özellikleri de dikkate alınarak gerekli afet ve acil durum planı yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planları hazırlanırken, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, meslek teşekkülleri, kamu kuruluşları, üniversitelerin ve diğer yerel yönetimlerin görüşleri alınır. Ayrıca belediyelerin mücavir alanları dışında doğal afet ve yangın olması halinde, bu yerlere de gerekli destek ve yardım sağlanabilir (md. 53).

5393 sayılı Kanun'la, belediyelerin denetim sistemi yeni kamu yönetimi anlayışına çerçevesinde etkinliğini yitiren eski denetim teknikleri ve sisteminde değişiklik yapılarak yeniden düzenlenmiştir. İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerin de denetimi; iş ve işlemlerde aksaklıkların önlenmesine destek olmak,

personelin ve belediye teşkilatının gelişimine, idare ve kontrol araçlarının güvenilir, geçerli ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılmaktadır. Hizmetlerin aşama ve sonuçlarını yasalara, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız bir şekilde ölçmek, karşılaştırmak, analiz etmek ve delillere göre değerlendirmek, sonuçları da rapor haline getirip ilgililere duyurmak denetimin diğer amacı olarak belirtilmektedir (md. 54). Görüldüğü üzere yönetimin ve personelin hatalarını bulmaya çalışan denetim anlayışı ortadan kaldırılmaktadır. Yapılacak denetim işlemleri ile olası hata alanlarının tespit edilmesi, belediye yönetimi ve çalışanların hata yapmadan önce eğitilip ve uyarılmasıdır (madde gerekçesi).

Denetimin kapsamı ve türlerini düzenleyen 55. maddede belediyelerde denetimin, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluk, performans ve mali yönden iç ve dış denetim şeklinde yapılması hüküm altına alınmıştır. İç ve dış denetimin 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna göre yapılacağı ayrıca belediyenin mali işlemler dışındaki diğer idari işlemlerinin, mevzuata uygunluk ve idarenin bütünlüğü yönünden İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği belirtilmiştir. Belediyelerde belediye başkanı ya da görevlendireceği iç denetçiler tarafından, iç denetim; Sayıştay tarafından ise dış denetim yerine getirilmektedir (md. 55). Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır. Ancak meclisin denetim sonuçları için ne tür bir işlem yapacağına dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Meclisin sadece bilgilendirildiğini belirtmek yerinde olacaktır (Öner, 2005: 78) Görüldüğü üzere, belediyelerde yapılacak olan iç denetim; iç mali denetim ve iç yönetsel denetim olarak ikiye ayrılmakta, iç mali denetim iç denetçiler, iç yönetsel denetim ise belediye müfettişleri tarafından yerine getirilmektedir. Dış denetim de yine aynı şekilde dış mali ve yönetsel denetim olarak ikiye ayrılmakta ve dış mali denetim Sayıştay, dış yönetsel denetim ise İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır (Alıcı, 2007: 16).

5393 sayılı Kanun ile getirilen müdahale sistemi, yeni bir denetim ve kontrol yöntemi olarak görülmektedir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın huzur, esenlik ve sağlığını hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimince belirlenmesi halinde İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksaklığın giderilmesini hizmetin özelliğine göre makul bir sürede belediye başkanından ister. Aksaklık giderilmez ise, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali,

aksaklığı gerekli personel, araç, gereç ve diğer kaynakları öncelikle ilgili belediyeden kullanarak, mümkün olmaması durumunda diğer kamu kuruluşlarının imkanlarını kullanarak giderir. Ortaya çıkacak maliyet ilgili belediyenin payından kesilerek valiliğin hesabına aktarılır (md. 57). Bu düzenlemedeki amaç, yerel hizmetlerde oluşabilecek aksaklıklardan dolayı halkın yaşamının zorlaşmasını engellemek, kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde sunulmasını sağlamak ve hizmetlerde oluşabilecek aksaklıklardan dolayı merkezi yönetimin devreye geçmesine olanak vermektir. Öte yandan müdahale, aksaklığın halkın huzur, esenlik ve sağlığını hayati derecede olumsuz etkilediğinin yetkili sulh hukuk hâkimince belirlenmesi şartına bağlanması merkezi yönetimin siyasi nedenlerle belediyelere müdahalesini önlemektedir (madde gerekçesi). Fakat düzenlemede aksaklığın ciddiyet durumunun ve makul sürenin belirlenmesine ait ölçütlerin tespit edilmemiş olması dikkat çekmektedir (Öner, 2005: 80).

5393 sayılı Kanun'un belediye bütçesini düzenleyen 61. Maddesi ile bütçe, belediyelerin stratejik ve performans programı çerçevesinde orta ve uzun vadeli hedeflere uygun olarak hazırlanmakta, belediyelerin mali yıl ve onu izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte ve gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Belediye bütçesinin hazırlanması ve kabulü 62. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanarak encümene sunulmakta ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide ederek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim, bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na bildirmektedir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte belediye meclisine sunmakta ve meclis bütçe tasarısını aynen ya da değiştirerek kabul etmektedir. Fakat meclis, bütçe denkliliğini bozacak şekilde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamamaktadır. Kabul edilen bütçe, mali yılın başından itibaren yürürlüğe girmektedir. 1580 sayılı önceki Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için gerekli olan kaymakam ve vali onayı yeni düzenlemede yer almamaktadır. Dolayısıyla yeni Kanun'un bütçe üzerindeki vesayet denetimini de azalttığı görülmektedir.

5393 sayılı Kanun'la getirilen diğer yenilik ise 69.madde ile belediyenin konut ve arsa üretmesi konusunda bankalarla ve diğer kamu kuruluşları ile işbirliği ve ortak proje yürütmesine olanak tanınması, üretilen işyeri ve konutların devlet ihale kanununa tabi



olmadan satılmasına izin verilmesidir. Ayrıca, belediyelere kentsel dönüşüm projelerini uygulama konusunda kolaylaştırıcı hükümler getirilmiştir (Eren, 2011: 94).

Belediyelerin vermiş olduğu hizmetleri daha verimli, etkili ve ekonomik koşullarda sunmasına ve kendi kaynaklarını yaratmalarına yardımcı olmak için hizmet ve görev alanlarında yasalarda belirtilen usuller dahilinde şirket kurabilmelerine izin verilmektedir (md. 70). Kurulacak şirketin belediyenin görev ve hizmet alanıyla ilgili olması koşulu getirilerek şirket kurulmasının kontrol altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete neden olması engellenmek istenmektedir (madde gerekçesi).

Sağlıksız ve hızlı kentleşme Türkiye'nin önemli sorunlarından biridir. Kentler aşırı biçimde büyümekte buna karşılık uygun sosyal olanaklarla donatılamamaktadır. Büyük şehirlerde hava kirliliği, trafik, yetersiz konut, alt yapı hizmetleri, çarpık yapılaşma gibi sorunlar çözüm üretilmesini beklemektedir. Çözüm için 5393 sayılı Kanun'la kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulaması getirilmiştir. Belediyeler, belediye meclisinin kararı ile ticaret ve sanayi alanları, konut alanları, kamu hizmeti alanları, teknoloji parkları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmektedir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak belirlenecek yerin; en az beş hektar, en çok beş yüz hektar büyüklükte olması gerekmektedir (md. 73).

5393 sayılı Kanun incelendiğinde, belediye meclisinin alacağı kararlar için merkezi yönetim biriminden önceden izin alınmasını gerektiren tek durumun yurt dışı ilişkiler konusu olduğu görülmektedir. Kanunun 74. maddesine göre; Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev ve hizmet alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası kuruluş ve organizasyonlara, kurucu üye ya da üye olabilirler. Belediyelerin, bu kuruluş, organizasyon ve yabancı yerel yönetim birimi ile ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmek veya kardeş kent ilişkisi kurabilmek için, dış politika ve uluslararası anlaşmalara uygun şekilde önceden İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması gereklidir (Coşkun ve Nohutçu, 2007: 80-81).

5393 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzenlemelerden biride kent konseyi uygulamasıdır. Kanun belediye idaresinin, kentin sosyal sermayesi olan insan kaynağından faydalanabilmesi için kent konseyi yapılanması genel olarak ortaya

çıkıştır (Toprak, 2006: 119). İlgili madde de kent konseyine ilişkin olarak şu düzenleme yer almaktadır: Kent konseyi, kent yaşamında; kentin hak ve hukukunun korunması, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, katılım ve yerinden yönetim çevreye duyarlılık, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Belediyeler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, varsa üniversiteler, noterler, ilgili sivil toplum kuruluşu, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve mahalle muhtarları temsilcileri ile diğeri ilgililerin katılımından oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin verimli ve etkili biçimde yürütülmesi hususunda destek ve yardım sağlar. Kent konseyinde belirtilen görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınıp değerlendirilmektedir (md. 76).

Belediyeler; sağlık, kültür, spor, park, eğitim, trafik, sosyal hizmet, çevre, kütüphane hizmetleri ile kadın ve çocuklara, yoksul ve düşkünlere, yaşlılara, engellilere yönelik hizmetlerin yapılmasında katılım ve dayanışma sağlamak üzere gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilmektedir (md. 77).

### **3.2.4 Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

Ülkelerin birçoğunda büyükşehir yönetimi klasik yönetim biçiminden ayrı bir sistemle düzenlenmiştir. Çünkü büyükşehirlerin sorunlarını normal büyüklükteki şehirlerin tabi olduğu kurallarla çözmek mümkün olmamıştır (Tortop vd., 2014: 225). Türkiye’de de, büyükşehir için ayrı bir yerel yönetim yapısı kurma hususunda birçok çalışma yapılmış ve kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu yönde yapılan ilk düzenleme 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı kanundur. Kanun ile büyükşehirlerde iki yapılı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Önce Ankara, İstanbul ve İzmir ‘de büyükşehirin adını taşıyan büyükşehir belediyesi ve ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulmuş daha sonra kanun değişiklikleri ile sayıları 16’ya ulaşan büyükşehir belediye yönetimlerinde de uygulanmıştır (Torlak ve Sezer, 2005: 91)

Yetki ve görevlerin dağıtılmasında nesnel kriterlerin olmadığı, yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin yetersiz olduğu, büyükşehir idaresinin ilçe ve ilk kademe idarelerine karşı hakimiyetinin olduğu, büyükşehir genelinde bir koordinasyon ve planlamanın yapılamadığı gibi sorunların 3030 sayılı Kanun’un eksiklikleri olarak kabul edilen hususlar olmuştur (Tuzcuoğlu, 2007: 53). Büyükşehir belediye yönetiminin daha

işlevsel bir hale getirilmesi ve sorunların çözümü amacıyla Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemelerden biri de, Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin yasal statüsünü düzenlemek, hizmetlerin programlı, planlı, etkin, uyumlu ve verimlilik içinde yürütülmesini sağlamak (md.1; Çukurçayır, 2009: 140) amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun hazırlanmış, 10.07.2004 tarihinde de meclis tarafından kabul edilerek ve 23.07.2004 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG.25531).

12.11.2012 yılına kadar Türkiye’de 16 Büyükşehir Belediyesi (Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Diyarbakır, Adana, Sakarya, Kocaeli, Antalya, Erzurum, Gaziantep, Konya, Mersin, Eskişehir, Kayseri ve Samsun ) bulunmaktaydı. 12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 Sayılı yasa ile bu sayı 29’a (Balıkesir, Muğla, Kahramanmaraş Hatay, Aydın, Malatya, Tekirdağ, Manisa, Van, Mardin, Trabzon, Denizli, Şanlıurfa,) çıkarılmıştır. Hemen ardından 14.03.2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı Kanun’la Ordu ili de Büyükşehir yapılmış ve böylelikle Türkiye’deki Büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur. 6360 sayılı yasa ile tüm büyükşehirlerde, belediyelerin birleşme ve katılmalarında, il özel idarelerinde, il mülki sınırları ile bazı belde ve köy belediyelerinin tüzel kişiliklerine sonlandırılması uygulamasında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Atmaca, 2013: 177).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” (md. 3) olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi tanımından “en az üç ilçe veya ilk kademe belediye” kavramı çıkarılıp yerine “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri” kavramı getirilmiştir. Böylece büyükşehir olabilmek için gerekli asgari üç ilçe ya da ilk kademe şartı ortadan kaldırılmıştır. 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun’un üçüncü maddesiyle, “İlk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı” belirtilerek ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme (büyükşehir belediyesi + büyükşehir ilçe belediyesi) geri dönmüştür (Zengin, 2014: 101).

Kanun'un ikinci bölümünde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırlarından bahsedilmiştir. 3030 sayılı eski kanunda büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için büyükşehir belediyesi sınırlarının içinde birden çok ilçe ya da alt kademe belediyesi bulunması ve nüfusunun 300.000'i aşmış olması yeterli görülmekteydi. 3030 sayılı Kanun'dan farklı olarak 5216 sayılı Kanun'da bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediyenin sınırı içinde ve bu sınıra en çok 10.000 metre mesafedeki yerleşim yerlerinin toplam nüfuslarının 750.000'den fazla olması şartı getirilmiştir (md.4). Böylece, büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmada belirli bir büyüklüğe sahip olma öngörülmüştür. Nüfus şartının yanı sıra, o yerin ekonomik açıdan gelişmişlik düzeyi ve fiziki yerleşim durumunun da büyükşehir belediyesi örgütü kurulması için gerekliliği öngörülerek kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ancak 6360 sayılı Kanun'la 10.000 metre ile ekonomik açıdan gelişmişlik düzeyi ve fizikî yerleşim durumu şartı da kaldırılarak sadece ilin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması yeterli görülmüştür (Çukurçayır, 2013: 243).

Büyükşehir olmak için yalnızca nüfus büyüklüğünün yeterli olması önemli olmamakla birlikte bütün sorunların çözümlenmesi için gerekli bir özellik de taşımamaktadır. Nüfus büyüklüğünün yanında kültürel gelişmişlik, hizmet etkinliği, fiziki yerleşim durumları, sosyal alt yapı ve ekonomik açıdan gelişmişlik seviyesi de dikkate alınmalıdır (Atmaca, 2013: 177).

5216 sayılı Kanun'da değişiklikten önce büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldığı büyükşehir belediyesinin sınırları olarak belirlenmişti. İlçe belediyelerinin sınırları ise "bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamayacağı" hüküm altına alınmıştı (md. 5). Ancak 6360 sayılı Kanun'la Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, "il mülki sınırları"; ilçe belediyelerinin sınırlarının ise "bu ilçelerin mülki sınırları" olarak belirlenmiştir. Daha önceden yalnızca İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir belediyeleri için uygulanan bu durum artık bütün Büyükşehir belediyeleri içinde uygulamaya geçmiştir (Atmaca, 2013). Böylelikle "büyükşehir" belediyeleri "bütünşehir" belediyelerine dönüşmektedir (Karasur, 2014: 1). İl mülki sınırlarında bulunan tüm köylerin ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür (Çukurçayır, 2013: 243).

**Tablo 3.1. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Belediye Sayıları**

Büyükşehir Belediyesi Sayısı	30
İl Belediyesi Sayısı	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	519
İlçe Belediyesi Sayısı	400
Belde Belediyesi Sayısı	393
Toplam Belediye Sayısı	1393

**Kaynak:** (<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf>)

5216 sayılı Kanun'un üçüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görevleri 3030 sayılı Belediyeler Kanunu'ndan farklı bir şekilde yeni kanunda detaylı bir şekilde düzenlenmiş ve büyükşehir belediyelerine daha fazla görev verilmiştir. Görevlerin detaylı bir şekilde sayılmasının gerekçesi büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin arasında çıkabilecek olası yetki ve görev çatışmasını önüne geçmektir. Kanunda büyükşehir belediyelerinin görevleri tek tek sayıldığından bu belediyeler başka bir hizmet ve görev üstlenemeyeceklerdir. Görevlerin paylaşımına baktığımızda, temel kentsel altyapı ve ekonomik nitelikli hizmetlerin büyükşehir belediyelerinde yoğunlaştığı görülmektedir. 3030 sayılı Kanun'un 6. maddesinde 15 madde olarak sayılan büyükşehir belediyesinin görevleri 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde 22 madde olarak sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerine verilen görev ve sorumluluk listesi o kadar uzundur ki sıralama yapılırken "z" harfine kadar geldiği görülmektedir (Şahin, 2014: 164). 5216 sayılı Kanun'la getirilen yeni büyükşehir belediyeciliği sisteminde, büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri de liste usulü ile belirlenmiş ayrıca ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine bırakılmayan görevleri yerine getirmekle de yetkili kılınmıştır (Yaylı, 2008: 102).

Yapılan son düzenleme ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin arasındaki yetki dağılımı, büyükşehir belediyesi lehine olacak biçimde belirlenmiştir. Başta plan yapma yetkisi olmak üzere, ilçe belediyelerinin birçok yetkisi, büyükşehir belediyesinin devredilmektedir (Torlak ve Sezer, 2005: 95). İlçe belediyesinin yapması gereken birçok hizmeti de büyükşehir belediyesi üstlenmiş ve ilçe belediyeleri "etkisiz

alt birim” konumuna getirilmektedir. Dolayısıyla bu yöntemle yerelde merkezileşme süreci de hızlandırılmaktadır (Çukurçayır, 2013: 248).

3030 sayılı Kanun’la kurulan Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) uygulaması 5216 sayılı Kanun’da güçlendirilerek devam ettirilmiştir. Büyükşehir dahilindeki altyapı ve ulaşım hizmetleri sırası ile 8. ve 9. maddelerde ayrı ayrı düzenlenerek, altyapı hizmetleri için Altyapı Koordinasyon Merkezi, ulaşım hizmetleri için ise Ulaşım Koordinasyon Merkezi yetkilendirilmiştir. Koordinasyon merkezlerince alınan toplu taşıma ve ortak yatırımla ilgili kararlar, belediyeler ile tüm kamu kuruluşları ve ilgililer için bağlayıcı hale getirilmiştir (Yaylı, 2008: 128).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin organlarının oluşumu ve çalışma usulleri ile ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin toplantı zamanları her ayın ikinci haftası olarak öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanun’da yılda üç kez toplanan meclis artık her ay toplanacak, bu toplantılardan bütçe görüşmelerinin yapılacağı toplantının en fazla 20 gün, diğer toplantılar için en fazla 5 gün sürmesi hükmüne bağlanmıştır. 2007’de yapılan değişiklik ile daha önce kaldırılan olağanüstü toplantı çağrısının, acil durumlarda büyükşehir belediye başkanı tarafından sadece çağrıyı gerektiren konuların görüşülmesi şartı ile yapılabilmesi hükmü eklenmiştir. Ayrıca meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilecektir (md.13).

5216 sayılı Kanun meclisin kararlarının kesinleşmesine ilişkin yeni düzenleme getirmektedir. Büyükşehir belediye başkanı mevzuata aykırı bulduğu kararları, gerekçesini belirterek yedi gün içinde tekrar görüşülmesi için belediye meclisine geri gönderebilmektedir. Tekrar görüşülmesi istenmeyen kararlar ile görüşülmesi istenen ancak meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile tekrar kabul edilen kararlar kesinleşmektedir. Bu şekilde kesinleşen kararlar için Büyükşehir belediye başkanı idari yargıya başvurabilmektedir (md. 14). Büyükşehir belediye meclisinin almış olduğu kararların vali onayına sunulması uygulaması da kaldırılmıştır. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi yeterli görülmüştür (md. 14). Ayrıca gerek 3030 sayılı Kanun’da ve gerekse 5216 sayılı Kanun’da benzer içeriklerle yer alan, “İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir

belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir” (md. 14) şeklindeki hüküm 5747 sayılı Kanun’la kaldırılmıştır (RG. 26824). Yeni düzenlemede ilçe belediye meclis kararlarının, tıpkı 5393 sayılı Kanun’da olduğu gibi, yürürlüğe girebilmesi için mülki amire gönderilmesi zorunluluğu getirilerek yıllardır büyükşehir belediye başkanın büyükşehir ilçe belediyelerinin meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılarak ilçe belediyelerinin özerklikleri güçlendirilmiştir (Özçelik, 2014: 1137).

Öte yandan büyükşehirlerde ilçe belediyesinin imar ile ilgili kararlarının büyükşehir belediyesi meclisi tarafından incelemesi uygulaması devam etmektedir. Ancak inceleme ve onaylama için üç ay zaman sınırlaması getirilerek büyükşehir belediyelerinin keyfi gecikmelere sebebiyet vermeleri engellenmiştir. Üç ay süre içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından görüşülmeyen kararların onaylanmış sayılacağı hükmü 5447 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’a eklenmiştir (md. 14/8).

5216 sayılı Kanun’la ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenmektedir. Buna göre büyükşehir belediye meclisinin, üyeler arasından asgari beş, azami dokuz üyeden oluşacak ihtisas komisyonları kurabilmesi öngörülmektedir. Plan ve bütçe komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile ulaşım komisyonu kurulması mecburi hale getirilmiştir. Gündemdeki konulara ilişkin olmak üzere, kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümleri, sendikalar ve uzmanlaşmış sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, oy hakkı olmadan ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirmeleri olanaklı hale getirilmiştir. Komisyon kararları büyükşehir belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanır (md. 15).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye encümeninin yapısında da değişikliğe giderek, eski kanunda tamamı büyükşehir belediyesinin hizmet birim başkanlarından oluşan yapının yerine on üyeden oluşan yeni bir yapılanma getirmektedir. Kanun’un 16. maddesine göre on üyeden oluşan encümenin yarısı belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından bir yıllığına seçilen üyelerden oluşacaktır. Diğer üyeler ise genel

sekreter, mali hizmetler birimi amiri ile belediye başkanının diğer birim amirlerinden belirleyeceği üç üye üyeden oluşacaktır (Şahin, 2014: 171).

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediye başkanı için getirilen hüküm “Büyükşehir belediye başkanı ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunu’ndaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz” şeklindedir (md. 17). Bu düzenleme ile ilçe belediye başkanlığı ve büyükşehir belediye başkanlığının aynı şahıs tarafından yürütülmesi önlemektedir (madde gerekçesi).

Kanun’un beşinci bölümü teşkilat ve personel hakkında düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri teşkilatı norm kadro esasları çerçevesinde genel sekreterlik, daire başkanlıkları ile müdürlüklerden oluşmaktadır. 3030 sayılı eski Kanun’da yeni kurulacak birimler için gerekli olan İçişleri Bakanlığı’nın onayı kaldırılmaktadır. İhtiyaç halinde yeni birim kuruluşu, kaldırılışı ve birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile gerçekleştirilmektedir (md. 21). Böylece esnek bir yapı getirilerek, hizmetlerin verimli, etkili, şeffaf, hızlı ve vatandaş odaklı olarak yerine getirilmesi hedeflenmektedir (madde gerekçesi). Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Başkan yardımcısı yerine, başkan adına ve onun sorumluluğu altında güçlü bir genel sekreter ve sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Genel sekreterler, belediye başkanlarının teklifi ile İçişleri Bakanı tarafından, yardımcısı ise doğrudan belediye başkanı tarafından atanır (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerini mali imkanlar bakımından da güçlendirmiştir. Kanun’un 23. maddesinde büyükşehir belediye gelirleri tek tek sayılmıştır. Eski uygulamada yer alan emlak vergisi ve ÇTV’den büyükşehirliere aktarılan payların 5216 sayılı Kanun’la kaldırılması ile ilçe belediyelerinin de mali bakımdan kısmi bir iyileşme sağlamıştır (Yaylı, 2008: 127).

5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyesinin bütçesi ile ilçe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediyesi meclisine sunulmakta, hizmetler ve yatırımlar arasında bütünlük olacak şekilde değiştirilmesi ya da olduğu kabul edilmesi esası öngörülmektedir (md. 25). Görüldüğü üzere eski kanunda yer alan ve belediye bütçelerinin kesinleşmesi için gerekli görülen valinin onay koşulu kaldırılmış



bulunmaktadır. Bu uygulama vesayetin azaltılması ve idari özerklik için önemli bir adım olarak görülmektedir (madde gerekçesi). Büyükşehir ve ilçe belediye bütçe yürürlüğü için sadece büyükşehir belediye meclisinin onaylaması yeterli görülmüştür.

Kanun'un 27. maddesi ile hizmetlerin sağlanması açısından büyükşehir kapsamında bulunan belediyeler arasında koordinasyon ve uyumun büyükşehir belediyesince sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili anlaşmazlık çıkması halinde, düzenleyici ve yönlendirici karar alma yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olduğu ifade edilmektedir (md. 27). Böylece 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye encümenine verilmiş olan anlaşmazlıkları çözüme hususundaki yetki encümende atanmış üyelerin bulunması nedeniyle kaldırılmaktadır (madde gerekçesi).

Yukarıda sayılan önemli değişiklikler dışında, 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilen hizmet ve görev alanlarında olmak koşuluyla, ilgili yasalarda belirtilen usuller dahilinde sermaye şirketi kurabilmeleri öngörülmüştür (md. 26). Büyükşehir kapsamında her çeşit toplu ulaşım ve taşımacılık konusunda büyükşehir belediyeleri yetkilendirilmiş ve il trafik komisyonunun yetkisinin de büyükşehir belediyesi tarafından kullanılması kararlaştırılmıştır (md. 9). Karayolları Trafik Kanunu'nun hükümleri bu konuda geçerli sayılmayacaktır. Büyükşehirlerde belediye başkanına o yerin nüfusu dikkate alınarak 5 ila 10 arasında danışman bulundurma olanağı sağlanmıştır (md. 20). Uygulama belediye başkanlarına kaliteli ve etkili bir ekip oluşturma ortamı hazırlanmıştır (Eren, 2011: 95).

6360 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemelerden sonra 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılıp, bunların yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Taşra örgütlenmesi içinde konumlandırılan bu başkanlıklar, kanunda belirtildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerini, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, acil çağrı, ilin tanıtımı, afet ve acil yardım, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetleri gibi görevleri yerine getireceklerdir. Taşra birimlerinin faaliyet ve hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ile kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu raporlama, valilik değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa

gönderme görevi dışında, bu başkanlığın il özel idaresinin görevlerini üstlendiği söylenebilir (Zengin, 2014: 102).

### **3.2.5 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu**

Kural olarak yerel yönetimlerin sınırları içinde yerel hizmetler sunması beklenir. Ama pratikte, bir yerel yönetim biriminin bazı hizmetleri tek başına sunması mümkün olmaz. İşte bu tür durumlarda “güç birliği” yapılması, “birlikten kuvvet doğar” düşüncesiyle yerel yönetim birimlerinin bir araya gelerek karşılaşılan sorunları çözmek için gerekli olmaktadır (Şahin, 2014: 251). İşbirliği, ülkeler arasındaki ekonomik birleşme ve entegrasyon gibi oluşumları; yerel yönetimler arasında ise, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerine dokunulmadan anlaşma ve birlik kurma gibi ortak çalışmalarını gündeme getirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 337).

Yerel yönetimler vermiş oldukları hizmetlerden bazılarını yerine getirirken aralarında işbirliği yapabilmelerine olanak veren kanuni düzenlemelerin Türkiye’de uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Buna rağmen, uygulamada hizmetleri aralarında ortaklı bir şekilde yapmalarını sağlayacak sistem gereği kadar gelişmemiştir. Anayasa’nın 127. maddesi yerel yönetimlerin aralarında birlik kurabilmelerine imkan sağlamaktadır. 1988 tarihinde Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince bırakılarak onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 10. maddesinde, yerel birimlerin birlik kurma ve kurulmuş birliklere üye olma hakkı düzenlemektedir. Birlik kurma şeklinde kurumsal özellik alan bu uygulama yerel yönetimlerin ulusal sınırlar dışında da kullanmaya başladıkları bir araç durumuna gelmiştir (Kara ve Palabıyık, 2007: 29-30).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmeden evvel sadece yerel yönetim birliklerinin yapılanması ile bir kanun olmadığı için eski yerel yönetim kanunlarında birliklere ait ifadeler bulunmaktaydı. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133. ve 148. maddeleri, birliklerin kuruluşu ve statülerine ait hükümler içermekteydi. 5393 sayılı Kanun’un 18. maddesi meclisin görev ve yetkilerini sayarken “diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek” ifadesine yer vermektedir. Yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin tek başına bir yasal düzenleme gereği literatürde çok sık dile getirilmiştir (Toprak, 2006: 145-146). Bu gereklilik, 26.05.2005 tarihinde kabul edilen ve 11.06.2005 tarihli 25842

sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ile sağlanmıştır (Keleş, 2012: 446).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun amacı, “mahalli yönetim birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir” ( md. 1). Kanun’un genel gerekçesinde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde idarede verimliliği ve etkinliği esas alındığından sorunlara hızlı çözüm bulma, hızlı karar alma ve değişime ayak uydurabilmek için yerel yönetimlerde de dönüşüm ve değişimin şart olduğu ifade edilmektedir. Bu sebeple, yerel yönetimlerde var olan aşırı bürokratik yapı kaldırılarak, çalışma süreç ve yöntemlerinin sorgulanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlere daha çok sorumluluk ve görev verilmesinin, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki kaynak ve yetki dağılımının yeniden düzenlenmesinin gerektiği belirtilmektedir (Kara ve Palabıyık, 2007: 29).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile birliklerin kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu’nun izninin gerekli olduğu hükmü getirilmiştir. Fakat birlik üyeliğinden ayrılma ve kurulmuş olan birliğe üye olma hususunda Bakanlar Kurulu’ndan izin alınmasının gerekli olmadığı, söz konusu birlik meclisi kararının yeterli görüldüğü ifade edilerek birlikten ayrılma ve birliğe katılma işlemleri basitleştirilmiştir. Yerel yönetimler birlik kurma ve birliğe üye olma hususunda genel olarak serbest bırakılmıştır. Ancak “su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu’nun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir” (md. 4). Hükümde belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulu’ndan izin alınması gerektiğinin belirtilmesi ile kaynak israfının engellenmesi hedeflenmektedir (Şahin, 2014: 253). Daha önce birliklerin hemen hemen tamamı genel amaçlı kurulmuşken (Kara ve Palabıyık, 2007: 28), 5355 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin görevlerinin hepsini kapsayacak biçimde genel amaçlı ya da amacı açık bir şekilde belirtilmemiş birlik kurulamağı belirtilmektedir (md. 4).

Mahalli idare birlik meclisi, birliğin kuruluş tüzüğünde belirlenen sayıdaki ve gizli oyla seçilen üyeden oluşur ve birliğin karar organıdır. Bu üyeler üye mahalli idarelerin meclisleri tarafından seçilir. Ayrıca birlik meclisine dışarıdan da üye

atanabilmektedir, ancak dışarıdan atanacak üyelerin sayısı birlik meclisi üye tam sayısının üçte birini geçemez (md. 8; Keleş, 2012: 449). Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunamaz (md. 8). Önceki uygulamada ise özellikle Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nde (KHGB) ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri milli eğitim müdürleri gibi resmi görevliler birlik meclislerinin doğal üyeleri arasında yer almaktaydılar ve alınan kararlarda söz sahibiydiler (Kara ve Palabıyık, 2007: 28). Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dâhildir. Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir. Birlik başkanı aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır (md. 8).

Melis toplantıları, üye olan yerel yönetim birimlerinin tabi olduğu kanunlarında yer alan kendi toplantı dönemleri göz önünde bulundurularak, yılda en az iki sefer yapılır. Toplantı zamanlarının birliğin tüzüğünde belirtilmesi esastır. Birlik başkanının, üye yerel yönetim meclislerinden herhangi birinin isteği, birlik meclisi üyelerinden üçte birinden gelecek gerekçeli teklif ya da acil durum olduğunda kendisinin gerekli görmesi halinde birlik meclisini olağanüstü olarak toplantıya çağırabilme yetkisi bulunmaktadır. Olağanüstü toplantılarda, çağrıyı nedenini oluşturan konular dışında herhangi bir konu görüşülemez. Birlik meclisi tarafından birliğin faaliyet alanlarında olmak üzere ihtisas komisyonları oluşturulabilir. Plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. İhtisas komisyonlarının üye sayısı beşten fazla olamaz. Komisyonlar birlik meclisinin kararı ile kurulur ve üyeleri kendileri arasından seçilmektedir. Komisyonun farklı yerel yönetim temsilcilerinden oluşturulması gerekmektedir. Birden fazla ili içeren mahalli idare birliklerinde, birlik meclisinin almış olduğu kararlar, birlik merkezinin olduğu yerdeki mülki idare amirine gönderilmektedir (md. 11).

Birlik meclisinin feshi halinde, “yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığı'nca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütülür” (md. 12). Böylece meclisin feshi halinde temsil ilkesi çerçevesinde oluşturulan encümen yerine farklı bir çözüm önerilerek, birliklerin idari işleyişinin aksamadan devam etmesi amaçlanmıştır (Kara ve Palabıyık, 2007: 31).

Birlik Encümeni, başkan dâhil sekiz kişiden fazla olmamak üzere birlik meclisince bir yıl için seçilen üyelere oluşur (Keleş, 2012: 450). Ülke düzeyinde kurulan birlikler için üye sayısı iki kat olarak uygulanır. Birlik encümeni gerekli görülen ve tüzükte düzenlenen sürede toplanır. Ancak bu süre bir ayı geçemez (md. 12).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'ndan önce birlikler yönetim, yazışma ve sekreterlik gibi işlerini il, ilçe veya belediyelerde çalışan kamu personelleri aracılığıyla gerçekleştirmekteydi. Özellikle KHGB'nin teşkilat yapısının nasıl düzenleneceği ve işlerin kimler tarafından yürütüleceği açık bir şekilde belirtilmemişti. İlçe yazı işleri müdürü, mal müdürü gibi kaymakamlık birim amirleri birliğin iş ve işlemlerini takip etmekteydiler (Kara ve Palabıyık, 2007: 31). Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda ise, birlik teşkilâtının norm kadro çerçevesinde birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleri ile birliğin faaliyet konusuna göre kurulan teknik işler biriminden oluşacağı ifade edilmektedir. Ülke genelinde kurulan ve üye sayısı yüzden daha fazla olan birliklerde ise teşkilatın genel sekreter, yazı işleri, malî işler birimi ile birliğin faaliyet alanında olması koşuluyla sayısı üçü geçmeyecek şekilde birlik meclisi kararı ile kurulan diğer birimlerden oluşması öngörülmektedir. Ayrıca kanunda kamu kuruluşlarında görev yapan memurların, Belediye Kanunu'nda öngörülen usul ve esaslara göre birlik genel sekreteri ya da diğer üst yönetici kadrolarına görevlendirilebilecekleri ve bunlara birlik encümeninin kararı ile ek ödeme yapılabileceği ifade edilmektedir (md. 17).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci maddesi KHGB ile ilgili düzenlemeyi içermektedir. Buna göre; "ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bu hizmetleri bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir", (md. 18) bu hususta izin vermeye yetkili olan ise Bakanlar Kurulu'dur (md.18). Ayrıca "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz" (md. 18) denilerek kamu kurumlarının köye yönelik hizmetlerini KHGB aracılığıyla

gerçekleştirebilecekleri öngörülmektedir. Böylece kırsal alaların kalkınması için KHGB faal duruma getirilmektedir. Yine Kanunun aynı maddesi ile üye yerel yönetim birimlerinin ödedikleri aidatlara ek olarak il özel idaresinin bütçe gelirlerinin, il genel meclisi tarafından belirlenecek kısmı, KHGB'nin sunacağı yıllık çalışma programı, yatırım plânı ve uygulama projelerine göre bu birliklere aktarılabilmektedir. Bu uygulama ile KHGB'nin mali açıdan da desteklenebilmelerine olanak sağlanmaktadır (Kara ve Palabıyık, 2007: 32).

Sulamadan faydalanan çiftçilerin de birlik meclisinde temsil edilmesine olanak veren 19. madde 08.03.2011 tarih ve 6172 sayılı Kanunun 21. maddesi ile yürürlükten kaldırıldığından çiftçilerin birlik meclislerinde temsil edilme durumuna son verilmiştir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yer alan “yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahalli idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz ” (md. 20) hükmü ile yerel yönetimleri temsil etmeye yetkili genel bir birlik oluşturulması amaçlanmıştır. Böylece Vilayetler Hizmet Birliği ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin statüsü yasal olarak güvence altına alınmıştır (Kara ve Palabıyık, 2007: 32).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmeden evvel, birliğe karşı olan mali sorumluluklarını yerine getirmeyen yerel yönetim birimlerin karşı herhangi bir yaptırım uygulanamamaktaydı. 5355 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede üye olan yerel yönetim birimlerinin birliğe ödemeler gereken miktar, birliğin talebi üzerine, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden verilen paydan kesilerek birliğe ödenmesi öngörülmektedir (md. 21). Böylece birlikler faaliyetlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olan mali engelleri ortadan kaldırmış bulunmaktadır (Kara ve Palabıyık, 2007: 33).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun birinci ek maddesi turizm alt yapı hizmet birliklerine ilişkin düzenlemeyi içermektedir. Buna göre “Kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak amacıyla alandaki bütün mahalli idarelerin

katılımı ile bir mahalli idare birliği kurulur. Bu amaçla kurulan mahalli idare birliklerinin meclis üyelerinin üçte biri, alandaki Kültür ve Turizm Bakanlığından turizm belgeli konaklama tesislerinin ve deniz turizmi tesislerinin temsilcilerinin kendi aralarından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla belediye meclis üyeliğine seçilme şartlarını taşımak kaydıyla seçecekleri üyelerden oluşur. Seçim, birlik merkezinin bulunduğu yer il özel idaresi encümenlerinin gözetiminde yapılır” (ek md. 1). Böylece kültür varlıklarının korunarak turizme kazandırılmasında mahalli idareler ile turizm belgeli tesislerin işbirliği yapmaları sağlanmaktadır.

### **3.2.6 İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**

Tüm dünyada yerel yönetimlere görev yönünden cömert davranılırken, yerel özerkliği sağlayacak gelir bölüşümünde sağlanan imkanlar yeterli görülmemektedir. Her ülkede yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri ve devletten aldığı yardım ve paylar bulunmaktadır (Tortop vd., 2014: 127). Yerel Yönetimler halka en yakın birimler olduğundan doğrudan hizmet üreten ve insan yaşamının her aşamasında hizmet veren kuruluşlardır. Bu idarelerin bütün ülke düzeyinde asgari standartlarda hizmet vermesi temel ilkedir. Fakat bölgelerarası ve yerel idareler arası mali kapasite farkı yerel hizmetlerin tüm ülke düzeyinde aynı şartlarda sunulmamasına neden olabilmektedir. Böyle olunca da tüm halkın yerel mal ve hizmetlerden birbirine yakın standartlarda yararlanması yerel yönetimlerin yetenekleriyle değil, merkezi idarenin mali yardımlarıyla sağlanabilmektedir (Tekeli ve Acartürk, 2007: 573).

Türkiye’de yerel yönetim reformları çerçevesinde, 2004 yılından sonra çıkarılan kanunlar ile yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin statüleri, görev ve yetkileri, organları yeniden düzenlenmiş fakat finansman yapısına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Finansman yapısı yürürlükteki kanunlarla devam etmek durumunda kalmıştır. Bunun sonucu yerel yönetimlerin yetki ve görevleri bunlara paralel giderlerinde genişleme oluşurken, gelirleri aynı kalmıştır. Bu da yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin borçlarının artışına neden olmuştur (Sezgin, 2008: 72 ve Ulusoy ve Akdemir, 2010: 397). Artan belediye görevlerinin finanse edilebilmesi ve belediye gelirlerinin artırılması için 15 Temmuz 2008 tarihli ve 26937 sayılı Resmi Gazete’ de

yayınlanarak yürürlüğe giren “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır (RG. Sayı: 26937).

5779 sayılı Kanun ile her ne kadar yerel yönetimlerin gelirlerinde kısmı bir artış sağlansa da bu artış öz gelirlerde değil, merkezi yönetimden yapılan transferler aracılığı ile olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 398).

5779 sayılı Kanunun, eski kanunla kıyaslandığında, getirmiş olduğu dört yenilik vardır.

1. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılması,
2. Payların dağıtımında nüfus kriteri yanında yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik endeksinin de dikkate alınması,
3. Mali denkleştirme adı altında nüfusu 10.000'in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi,
4. Payların dağıtımını sırasında yapılacak kesinti miktarına sınırlama getirilmesi (Şahin, 2014: 215-220).

5779 sayılı Kanun'la genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan tahsilat toplamının; % 1,50'si büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere, % 4,50'si büyükşehirler kapsamındaki ilçe belediyelerine ve % 0,5'i ise il özel idarelerine ayrılmaktadır. Ayrıca yeni düzeleme ile büyükşehir belediye sınırları içinde gerçekleştirilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine ayrılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamındaki payların % 30'u büyükşehir belediyelerinin payı olarak ayrılmaktadır (md. 2).

5779 sayılı Kanun'la il özel idareleri ve belediyelere aktarılan payların takip eden ayın 15. gününde ilgili idarelerin hesabına aktarılması uygulamasından vazgeçilmiştir. Bunu yerine takip eden ayın en geç 10. günü mesai bitimine kadar ilgili yerel yönetim birimlerine gönderilmesi öngörülmüştür. Yapılan düzenleme özellikle her ayın 15. günü yapılan personel maaş ödemelerine ilişkin ek kaynak ihtiyacı oluşması durumunda belediyelere 5 günlük bir ek zaman sağlaması açısından önemlidir (md. 3).

Kanunda il özel idare paylarının tahsisinde nüfus kriterinin yanında yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik endeksinden oluşan dört ayrı kıstas daha dikkate alınmaktadır (md. 4). Kanunla ilk kez pay dağıtımında kıstas olarak dikkate



alınan gelişmişlik endeksi, eğitim, istihdam, sağlık, sanayi, tarım, inşaat, altyapı, mali ve demografi gibi göstergelerden oluşan bir endeks olup, ilin tarihsel süreç içindeki gelişimini izlemek açısından da yol gösterici bir endekstir. Ayrıca bir yerin nüfusu kadar başka faktörlerin de hizmet sunumunda bir maliyet unsuru olduğu bilinmektedir. Örneğin, bazı yerlerde yılın önemli bir kısmında karla mücadele önemli bir yer tutabilir, başka yerlerde dağınık yerleşmeden dolayı hizmet sunum maliyeti artabilir. Bu yeni kriterle yapılan dağıtım, nüfusa dayalı pay dağıtımındaki adaletsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlanmaktadır (Şahin, 2014: 218).

Belediye paylarının tahsisinde ise belediyeleri, üç gruba ayırmak gerekir. Birincisi büyükşehir dışındaki belediyeler ki bu gruptaki belediyeler, genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 1,50'sini almaktadırlar. Bu dağıtımda, iki ölçüt esas alınır. % 1,50'lik payın % 80'i nüfusa, kalan % 20'si de bu belediyelerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır. Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktarın tespit edilmesinde esas alınır. İkinci grup belediyeler büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleridir. Bu belediyeler genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 4,50'sini alıyordu. Bunun % 90'lık kısmı ilçenin nüfusuna göre kalan % 10'luk kısım ise ilçenin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan % 30'luk büyükşehir belediyesi payı olarak ayrıldıktan sonra kalan % 70'lik pay ilçe belediyelerinin hesabına aktarılır. Üçün grup belediyeler ise büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri kendi sınırları içinde toplanan vergilerden % 6 pay almaktadır. Bu payın % 60'ı doğrudan ilgili belediyenin hesabına aktarılır. Kalan % 40'lık kısmın % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır (md. 5; Şahin, 2014: 219).

5779 sayılı Kanun ile getirilen bir başka değişiklik de Maliye Bakanlığı bütçesine "Denkleştirme Ödeneği" adı altında bir ödenek konulmasıdır. Nüfusu 10.000'in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi amacıyla kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde birinin denkleştirme ödeneği olarak konulması hükme bağlanmıştır. Denkleştirme ödeneğini, Maliye Bakanlığı, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktarmaktadır. Denkleştirme ödeneğinin % 65'i eşit şekilde, % 35'i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır (md. 6).

5779 sayılı Kanun'la getirilen bir diğer değişiklik de genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyelere ayrılacak tutardan yapılacak kesintilerin toplamı, ilgili idarelere aylık olarak ayrılan tutarların toplamının % 40'ını aşamayacağı yönündeki düzenlemedir. Merkezi idareden il özel idareleri ve belediyelere gönderilecek paylardan ancak kanunlarda öngörülmesi halinde ve en fazla % 40 oranında kesinti yapılabilmesi hüküm altına alınmıştır (md. 7). Böylece il özel idareleri ile belediyelere aktarılacak paylar için belli oranda bir gelir garanti edilerek borçlu il özel idareleri ile belediyelerin borçlarından dolayı çalışamaz hale gelmeleri önlenmiş ve en azından temel hizmetlerin devamlılığı sağlanmış olmaktadır (Şahin, 2014: 221).

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **MUŞ VE BİTLİS İLLERİNDE REFORMUN ALGILANMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI**

#### **4.1 ARAŞTIRMANIN AMACI**

Dünya, hızlı bir değişim sürecini yaşamaktadır. Bu değişim süreci yerel yönetimlerin yapısında çok önemli değişikliklere yol açmıştır. Yerel yönetimler vatandaşın mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirdiklerinden bir ülkenin yönetim anlayışının göstergesi durumunda olan kurumlardır. Bu kurumlarda hizmetler yerine getirilirken demokratik ilkelere uyma, kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanma, adil bir yönetim sergileme tüm çağdaş ülkeler için vazgeçilmez unsurlar olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de de yerel yönetimlerin görev, sorumluluk ve hizmet alanlarında birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin etkinliği ve vatandaş tarafından nasıl algılandığı büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de, belediye sınırları içinde yaşamakta olan vatandaşların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu durum belediyeleri ve dolayısıyla yerel hizmetleri de önemli hale getirmektedir. Bu bölümde, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyelerde görev yapan yöneticiler tarafından nasıl algılandığının tespit edilmesine yönelik yapılan araştırma sonuçları ve sonuçların değerlendirilmesine yer verilmiştir. Bu araştırmanın temel amacı, özellikle Belediye Kanunu’ndaki değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin belediye yöneticileri tarafından uygulama aşamasındaki algılanma düzeyini ve bunun yansımalarını tespit etmek, yasal düzenlemelerin yerel yönetimlerin var olan sorunlarını çözme noktasında yöneticilere yeni ve yeterli imkanlar sağlayıp sağlamadığını ve yerel demokrasinin gelişmesine katkı sunup sunmadığını belirlemektir.

#### **4.2 ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Araştırma Muş ve Bitlis il belediyeleri ile bu illere bağlı ilçe belediyelerindeki yöneticilere anket ile veri toplama yöntemi uygulanarak yapılmıştır. Anketlerin büyük bir kısmı araştırmacı tarafından yüz yüze, bir kısmı da e-posta ve faks gönderme tekniğiyle yapılmıştır. Araştırmaya 04.08.2014 tarihinde başlanılmış ve araştırma 14.11.2014 tarihinde tamamlanmıştır.

### **4.3 ARAŞTIRMANIN KISITLARI**

Araştırmaya katılan kişilerin belediyelerde yönetici durumunda olması ve işlerinin yoğunluğu sebebiyle zamanlama sıkıntısı çekilmiş, randevu alınmasında zorluk yaşanmıştır. Yöneticilerin çoğu, kendilerine yöneltilen soruları genellikle siyasi olarak değerlendirdiğinden önyargılı tutum sergileyerek anket sorularına yanıt vermekten kaçınmıştır. Ayrıca 30 Mart 2014 tarihinde yerel seçimler yapılmış ve bu tarihte yeni belediye başkanları belirlenmiştir. Yeni belediye başkanları da kendi ekiplerini oluşturma adına yeni yöneticiler atamışlardır. Araştırmamız bu döneme denk geldiği için bazı belediyelerde yönetici durumundaki görevliler yeni atandıklarından reformlar hakkındaki bilgi eksiklerini öne sürerek anketimize katılmamışlardır. Anket sorularının belediyelerde görev yapan yöneticiler tarafından doğru algılanması için anlaşılır bir şekilde hazırlanmasına özen gösterilmiştir.

### **4.4 ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEMİ**

Araştırmanın uygulama evreni Muş ve Bitlis illerindeki belediye yöneticileridir. Araştırma, Muş il Belediyesi, Muş iline bağlı olan Korkut, Hasköy, Varto, Bulanık, Malazgirt ilçe belediyeleri ile Bitlis İl Belediyesi, Bitlis iline bağlı olan Tatvan, Ahlat, Adilcevaz, Güroymak, Hizan ve Mutki ilçe belediyelerinde yönetici düzeyindeki kişilere uygulanmıştır. Toplam 13 belediyede görev yapan başkan, başkan yardımcısı, müdür, müdür yardımcısı, şef, amir ile uzman ve danışmanlar araştırmanın ana kütlelerini oluşturmaktadır. Ana kütlelerin tamamına ulaşılmaya çalışılmıştır.

### **4.5 ARAŞTIRMA BULGULARININ ANALİZİ**

Anket tekniği kullanılarak toplanan verilerin analizine başlamadan önce belediyelerde görev yapan yönetici durumundaki çalışanlar tarafından doldurulan anket formları ayrı ayrı incelenmiş, yanlış ve eksik şekilde doldurulan anket formları değerlendirme dışı bırakılmıştır. Araştırmada 115 anket yapılmış, bu anketlerden 12'si eksik bilgi içermesi ve gerekli itinanın gösterilmemesi nedenlerinden dolayı değerlendirmeye dahil edilmemiştir. Sonuç olarak 103 anket araştırma bulgularının oluşmasında kullanılmıştır. Anketlerin hazırlanması sırasında, Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Veysel EREN'in "Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları

Hakkındaki Algıları” konulu makalesinde yer alan anket sorularından yararlanılmıştır. Ankette yer alan sorular 5’li likert ölçeğinde hazırlanmıştır.

Araştırmada veri toplama araçları ile elde edilen bilgilerin çözümlenmesi “SPSS 22.0for Windows” paket programı kullanılarak bilgisayar ortamında gerçekleştirilmiştir. Mevcut verilerin analizinde istatistiksel yöntemler olarak; yüzde (%) ve frekans dağılımı ile çapraz tablo (crosstabs) özetleri kullanılmıştır. Araştırma verilerinde, ankete katılanların hangi sıklıkla hangi ifadeleri seçtikleri sayı ve yüzde ile belirlenmiş, ortaya çıkan frekans dağılımları tablolar halinde sunulmuş ve frekans dağılım tabloları değerlendirilerek yorumlanmıştır.

Analizler yapılırken önce uygulanmış olan anketin güvenilirliği, güvenilirlik testi ile %89 olarak saptanmıştır. Örneklem grubunun görev yaptıkları belediyelere göre dağılımı Tablo 4.1’de sunulmuştur. Katılımcıların % 16’sının Muş, % 5’inin Hasköy, % 7’sinin Malazgirt, % 4’ünün Varto, % 4’ünün Korkut, % 7’sinin Bulanık, % 12’sinin Bitlis, % 20’sinin Tatvan , % 4’ünün Ahlat, % 9’unun Adilcevaz, % 4’ünün Güroymak, % 3’ünün Mutki, % 5’inin Hizan belediyelerinden olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 4.1. Anket Sayısının Belediyelere Dağılımı ve Oranı**

<b>İL</b>	<b>BELEDİYE</b>	<b>YAPILAN ANKET SAYISI</b>	<b>ORAN (%)</b>
MUŞ	MERKEZ	17	16,5
	HASKÖY	5	4,9
	MALAZGİRT	7	6,8
	VARTO	4	3,9
	KORKUT	4	3,9
	BULANIK	7	6,8
<b>TOPLAM</b>		<b>44</b>	<b>42,7</b>
BİTLİS	MERKEZ	13	12,6
	TATVAN	21	20,4
	AHLAT	4	3,9
	ADİLCEVAZ	9	8,7
	GÜROYMAK	4	3,9
	MUTKİ	3	2,9
	HİZAN	5	4,9
<b>TOPLAM</b>		<b>59</b>	<b>57,3</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>103</b>	<b>100</b>

#### 4.5.1 Muş İlindeki Bulguların Analizi

İki bölümden oluşan anketin ilk bölümünde katılımcılara ilişkin demografik durumlar ve unvan bilgileri yer almaktadır.

**Tablo 4.2. Muş İli Katılımcıların Belediyelerdeki Unvanlarına Göre Dağılımı**

Unvan	Frekans	Yüzde (%)
Belediye Başkanı	4	9,1
Belediye Başkan Yardımcısı	7	15,9
Müdür	19	43,2
Şef	7	15,9
Amir	6	13,6
Diğerleri	1	2,3
<b>Toplam</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Belediyelerde yönetici olarak çalışan katılımcıların, % 43'ü müdür, % 15,9'u belediye başkan yardımcısı, % 15,9'u şef, % 13,6'sı amir, % 9,11'i belediye başkanı, % 2,3'ü ise diğerlerinden oluşmaktadır. Katılımcıların çoğunluğu müdür olarak görev yapmaktadır.

**Tablo 4.3. Muş İli Katılımcılarının Yaşlarına Göre Dağılımı**

Yaş	Frekans	Yüzde (%)
20 – 30 yaş	2	4,5
31 – 40 yaş	12	27,3
41 – 50 yaş	21	47,7
51 – 60 yaş	9	20,5
61 yaş ve üzeri	0	0
<b>Toplam</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Yaş oranları incelendiğinde katılımcıların ağırlıklı olarak 41 ve 50 yaşları arasında olduğu ve katılımcıların % 47,7'sini oluşturduğu görülmektedir. Ardından % 27,3 oranla 31- 40 yaş grubunun ikinci sırada olduğu, 51-60 yaş grubunun % 20,5 oranla da 51-60 yaş grubunun üçüncü sırada olduğu gözlenmektedir. Katılımcıların % 4,5'ini 20-30 yaş grubu oluşturmaktadır. 61 yaş ve üzeri ise katılımcı bulunmamaktadır.

**Tablo 4.4. Muş İli Katılımcılarının Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı**

Eğitim Durumu	Frekans	Yüzde (%)
Ortaöğretim	3	6,8
Lise	17	38,6
Yüksekokul	6	13,6
Fakülte	18	40,9
<b>Toplam</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Muş ilindeki katılımcıların eğitim durumları incelendiğinde fakülte mezunlarının ağırlıklı olduğu ve katılımcıların % 40,9'unu oluşturduğu görülmektedir. Katılımcıların % 38,6'sını lise, % 13,6'sını yüksekokul, % 3'ünü ise ortaöğretim mezunları oluşturmaktadır. Fakülte mezunlarının çoğunlukta olması belediye yöneticilerinin çoğunluğunun eğitilmiş olduğunu göstermektedir. Ancak yönetici durumunda olan lise mezunlarının da oranı küçümsenmeyecek bir orandadır.

**Tablo 4.5. Muş İli Katılımcılarının Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı**

Hizmet Süresi	Frekans	Yüzde (%)
0 – 5 Yıl	9	20,5
6 – 10 Yıl	8	18,2
11 – 20 Yıl	14	31,8
21 Yıl ve üzeri	13	29,5
<b>Toplam</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Muş ilindeki anketimize katılan belediyelerdeki hizmet süreleri incelendiğinde % 31,8'inin 11 – 20 yıl arası, % 29,5'inin 21 yıl ve üzeri, % 20,5'inin 0 – 5 yıl arası, % 18,2'sinin ise 6 – 10 yıl arası hizmet süreleri olduğu görülmektedir. Araştırma konusu belediye reformlarının 2005 tarihinden sonra yürürlüğe girdiği göz önünde bulundurulduğunda katılımcıların % 61,3'ünün eski belediye kanunu yürürlükte iken görevde olduğu ve yeni belediye kanunu ile kıyaslama noktasında araştırmamıza daha fazla katkı sağlayacakları görülmektedir.

**Tablo 4.6. Muş İli Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı**

Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Erkek	43	97,7
Kadın	1	2,3
<b>Toplam</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Muş ilinden ankete katılanların % 97,7'sinin erkek, % 2,3'ünde kadın olduğu görülmektedir. Bu durum söz konusu Muş ilindeki belediyelerde kadın yöneticinin yok denecek seviyede olduğunu göstermektedir.

Anketin ikinci bölümde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun ve uygulamalarının belediyelerde görev yapan yöneticiler tarafından nasıl algılandığını tespit etmeye yönelik ifadeler yer almaktadır. Anketin ilk aşamasında, yapılan yeni düzenlemelerin belediyelerin performansı, örgütsel yapısı, idari ve mali özerkliği, merkezi idare ile ilişkileri, hizmetlerin verimli ve etkin sunulması ile vatandaşların sunulan hizmetlerden memnuniyeti üzerine nasıl bir etkisi olduğu olumlu yargılar şeklinde sorulmuştur. Katılımcıların verdikleri cevaplar yüzdelik olarak gösterilmiştir.

**Tablo 4.7. Muş İli Katılımcıların Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleri**

Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleriniz	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Belediyemizin performansını olumlu yönde arttırmıştır.	6,8	15,9	13,6	50,0	13,6
Belediye yönetiminde örgütsel yapılanma açısından esneklik sağlamıştır.	9,1	6,8	15,9	59,1	9,1
Belediyemizde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımı artırılmıştır.	2,3	11,4	13,6	56,8	15,9
Belediyemizde idari özerkliği arttırmıştır.	4,5	11,4	6,8	61,4	15,9
Belediyemizde mali özerkliği arttırmıştır.	22,7	20,5	18,2	29,5	9,1
Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.	6,8	29,5	6,8	50,0	6,8
Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlamıştır.	4,5	25,0	9,1	56,8	4,5
Vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetini arttırmıştır.	4,5	4,5	27,3	54,5	9,1



Katılımcıların % 63,6'sı yeni düzenlemelerin belediyenin performansını olumlu yönde arttırdığını belirtmişlerdir. Düzenlemelerin örgütsel yapılanma açısından esneklik sağladığı görüşüne katılanların oranı % 68,2 olarak görülmektedir. Belediyelerde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımçılığın arttığını söyleyenler % 72,7, idari özerkliğin arttığını söyleyenler ise % 77,3 olarak gözlenmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin olumlu yönde geliştiğini katılımcıların % 56,8 ifade etmektedir. Katılımcıların % 61,3'ü yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlandığı, % 63,6'sı ise vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetlerinin arttığını ifade etmektedirler. Dikkat çeken nokta ise mali özerkliğin olumlu yönde arttığı görüşüne katılmayanların oranının yüksek olmasıdır. Katılımcıların % 43,2'si mali özerkliğin artmadığı, % 38,6'sının ise mali özerkliğin arttığı görüşündedirler. Sonuç olarak düzenlemelerin yüksek oranlarda olumlu gelişmeler sağladığı ancak mali özerklik açısından olumlu bir gelişmenin olmadığı görülmektedir.

Anketin ikinci aşamasında belediye yöneticilerine yeni belediye kanunu ile yapılan yeni düzenlemeler hakkındaki eleştirel düşünceler yargı biçimine dönüştürülerek, katılımcılardan bu ifadelere hangi düzeyde katıldıklarını ifade etmeleri sorulmuştur. Verilen cevaplar yine yüzdelik olarak belirtilmiştir.

**Tablo 4.8. Muş İli Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşünceleri**

Yeni Düzenlemeler	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmiştir.	6,8	38,6	15,9	31,8	6,8
Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır.	18,2	20,5	25,0	29,5	6,8
Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.	9,1	45,5	15,9	22,7	6,8
Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını "bilgi edinme" ile sınırlamıştır.	4,5	25,0	25,0	43,2	2,3
Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmiştir	6,8	38,6	15,9	34,1	4,5
Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır	4,5	43,2	11,4	36,4	4,5

Akademik ve siyasi çevrelerin yeni düzenlemeler için yaptığı eleştirilerin kısmen doğru olduğu ve Muş ilindeki yöneticiler tarafından da eleştirildiği araştırma sonucuna yansımış görülmektedir. Çünkü ankette eleştiri ifadelerine katılan ile katılmayanların oranları birbirine yakın çıkmaktadır. Düzenlemelerin yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmediğini ifade edenler % 45,4, getirdiğini ifade edenler % 38,6'dır. Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlanmadığını katılımcıların % 38,7'si belirtmiş, % 36,3'ü ise böyle bir değişime zemin hazırlandığını belirtmiştir. Belediye hizmetlerinin ticarileşmediğini söyleyenler % 54,6, hizmetlerin ticarileştiğini söyleyenler ise % 29,5'dir. Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının "bilgi edinme" ile sınırlandırıldığına katılanlar % 45,5, katılmayanlar % 29,5'dir. Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmediğini belirtenler % 45,4, kamu yararı ilkesinin önüne geçtiğini belirtenler ise % 38,6'dır. Denetime ilişkin düzenlemelerin, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmadığını savunanlar % 47,7, azalttığını savunanlar ise % 40,9 olarak görülmektedir. Sonuç olarak yöneticilerin de eleştirilere kısmen katıldığı, ancak belediye hizmetlerinin ticarileşmediği söylenebilir.

Üçüncü aşamada yer alan anket soruları yapılan değişiklikleri savunanların düşünleri olup bu düşünceler yargı şekline dönüştürülerek yöneticilere sorulmuştur. Yöneticiler de bu yargılara ne düzeyde katıldıklarını belirtmişlerdir. Sonuçlar yine yüzde (%) olarak belirtilmiştir.

**Tablo 4.9. Muş İli Katılımcılarının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Getirilen Yeniliklere ilişkin Algı Durumu**

Yeni Düzenlemelerden,	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımıda gelişmeye katkı yapmıştır.	6,8	11,4	15,9	50,0	15,9
Belediye meclisinin her ay toplanması esaslı karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır	2,3	11,4	13,6	50,0	22,7
Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır.	4,5	22,7	22,7	36,4	13,6
Norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir	6,8	13,6	22,7	25,0	31,8
Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir.	9,1	13,6	22,7	45,5	9,1
Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır	6,8	4,5	25,0	54,5	9,1
Yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır	4,5	9,1	11,4	59,1	15,9
Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları artmıştır	4,5	11,4	6,8	63,6	13,6
Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır	18,2	15,9	20,5	36,4	9,1
Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önü açılmıştır.	4,5	15,9	11,4	61,4	6,8
Kent konseyleri yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olmuştur.	9,1	6,8	20,5	54,5	9,1
İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur	4,5	18,2	20,5	50,0	6,8
Belediyelerin görevlerindeki artış sosyal belediyecilik anlayışını getirmiştir.	6,8	4,5	9,1	68,2	11,4
Belediye yetkilerinin artırılması belediyeleri güçlendirmiştir.	13,6	25,0	9,1	43,2	9,1
Belediyeler kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkmıştır.	6,8	6,8	15,9	56,8	13,6

Araştırma sonucunda belediye yöneticilerinin yapılan değişikliklere belirgin bir şekilde katıldıkları görülmektedir. Bunlar arasında en yüksek katılım % 79,6 ile belediyelerin görevlerindeki artışın sosyal belediyecilik anlayışını getirdiği görüşüdür.

Ardından sırasıyla belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları arttığına katılanlar % 77,2 olarak görülmektedir. Yeni düzenlemelerin belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organlarını düzenleme ve yönetme olanaklarını arttırdığına katılanlar % 75 oran ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Katılımcıların % 72,7'si belediye meclisinin her ay toplanması esasının karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağladığına katılmaktadır. Yeni düzenlemelerle belediyeler kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkmıştır görüşüne % 70,4 düzeyinde katılım görülmektedir. Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önünün açıldığını belirtenler ise % 68,2 düzeyindedir. Stratejik planlamanın kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımda gelişmeye katkı sağladığına inananlar % 65,9, denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlandığına inananlar ise % 63,6 olarak görülmektedir.

Katılımcıların % 63,6'sı kent konseylerinin yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcıların % 56,8'i hem norm kadro ilke ve standartları ile kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisin yetkili hale geldiğine hem de imar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin hale getirdiğini ifade etmişlerdir. Yapılan yeni düzenlemelerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik ettiğine katılanlar % 54,6 düzeyindedir. Belediye yetkilerinin artırılmasının belediyeleri güçlendirdiğine katılanlar ise % 52,3 olarak görülmektedir.

Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışla birlikte mali olanaklarında arttığını % 45,5, mali olanakların artmadığını ise % 44,1 katılımcı ifade etmiştir. Oranların birbirine yakın olması belediyelerin artan görev ve yetkilerle birlikte mali açıdan güçlendirilmediğini göstermektedir. Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır diyenlerin %40 gibi bir oranda çıkması kararlar üzerindeki denetimin artırılmasını isteyenlerin çoğunlukta olduğunu göstermektedir.

Anketin son aşamasında katılımcılara yapılan yeni düzenlemelerin belediyeçilik açısından yeterli olduğu belirtilerek, bu görüşe ne düzeyde katıldıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuçlar yüzdelik olarak tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 4.10. Muş İli Katılımcıların Getirilen Yenilikler İçin Son Düşünceleri**

Yeni Düzenlemelerden,	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yapılan reformlar belediyeçilik açısından yeterlidir.	27,3	27,3	15,9	15,9	13,6

Katılımcıların % 54,6'sı reformların yeterliği olmadığını belirtmiş, buna karşılık olarak reformların yeterliği olduğu görüşündekiler ise % 29,5 düzeyindedir. Sonuç olarak Muş ilinden araştırmamıza katılanların yapılan yeni düzenlemelere genel olarak olumlu bir bakış açısına sahip oldukları, yapılan reformların devam etmesi gerektiğine ve belediyelerin mali açıdan da güçlendirilmesini istedikleri görülmektedir.

#### 4.5.2 Bitlis İlindeki Bulguların Analizi

Bitlis ilinde de iki bölümden oluşan anketin ilk bölümünde katılımcılara ilişkin demografik durumlar ve unvan bilgileri yer almaktadır.

**Tablo 4.11. Bitlis İli Katılımcıların Belediyelerdeki Unvanlarına Göre Dağılımı**

Unvan	Frekans	Yüzde (%)
Belediye Başkanı	4	6,8
Belediye Başkan Yardımcısı	6	10,2
Müdür	37	62,7
Şef	6	10,2
Amir	2	3,4
Diğerleri	4	6,8
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Bitlis ilindeki belediyelerde yönetici olarak çalışan katılımcıların, % 62,7'si müdür, % 10,2'si belediye başkan yardımcısı, % 10,2'si şef, % 6,8'i belediye başkanı, % 6,8'i diğer yöneticilerden, % 3,4'ü ise amirlerden oluşmaktadır. Katılımcıların yaklaşık üçte ikisi müdür olarak görev yapmaktadır.

**Tablo 4.12. Bitlis İli Katılımcıların Yaşlarına Göre Dağılımı**

Yaş	Frekans	Yüzde (%)
20 – 30 yaş	3	5,1
31 – 40 yaş	17	28,8
41 – 50 yaş	21	35,6
51 – 60 yaş	16	27,1
61 yaş ve üzeri	2	3,4
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Yaş oranları incelendiğinde katılımcıların ağırlıklı olarak 41 ve 50 yaşları arasında olduğu ve katılımcıların % 35,6'sını oluşturduğu görülmektedir. Ardından % 28,8 oranla 31- 40 yaş grubunun ikinci sırada olduğu, 51-60 yaş grubunun % 27,1 oranla da üçüncü sırada olduğu gözlenmektedir. Katılımcıların % 5,1'ini 20-30 yaş grubu, % 3,4'ünü ise 61 yaş ve üzeri ise oluşturmaktadır.

**Tablo 4.13. Bitlis İli Katılımcılarının Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı**

Eğitim Durumu	Frekans	Yüzde (%)
Ortaöğretim	2	3,4
Lise	13	22,0
Yüksekokul	16	27,1
Fakülte	25	42,4
Yüksek lisans	3	5,1
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Bitlis ilindeki katılımcıların eğitim durumları incelendiğinde fakülte mezunlarının ağırlıklı olduğu ve katılımcıların % 42,4'ünü oluşturduğu görülmektedir. Katılımcıların % 27,1'ini yüksek okul, % 22,0'ini lise, % 5,1'ini yüksek lisans ve % 3,4'ünü ise ortaöğretim mezunları oluşturmaktadır. Bitlis ilindeki belediye yöneticileri arasında yüksek okul, fakülte ve yüksek lisans mezunlarının çoğunlukta olması ve bu oranın % 74,6 gibi yüksek oranda olması belediye yöneticilerinin çoğunluğunun eğitilmiş olduğunu göstermektedir.

**Tablo 4.14. Bitlis İli Katılımcılarının Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı**

Hizmet Süreleri	Frekans	Yüzde (%)
0 – 5 Yıl	14	23,7
6 – 10 Yıl	7	11,9
11 – 20 Yıl	13	22,0
21 Yıl ve üzeri	25	42,4
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Bitlis ilindeki katılımcıların belediyelerdeki hizmet süreleri incelendiğinde % 42,4'ünün 21 yıl ve üzeri, % 22'sinin 11 – 20 yıl arası, % 23,7'sinin 0 – 5 yıl arası, % 20,5'inin 0 – 5 yıl arası, % 18,2'sinin ise 6 – 10 yıl arası hizmet süreleri olduğu görülmektedir. Bitlis ilindeki katılımcıların hizmet sürelerine bakıldığında 11 yıl ve üzeri hizmeti olanların % 64,4 olduğu ve bu oranın yine araştırma konusu belediye reformlarının 2005 tarihinden sonra yürürlüğe girdiği göz önünde bulundurulduğunda eski belediye kanunu ile yeni belediye kanununu kıyaslama noktasında araştırmamıza daha fazla katkı sağlayacaktır.

**Tablo 4.15. Bitlis İli Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı**

Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Erkek	52	88,1
Kadın	7	11,9
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Bitlis ilinden ankete katılanların % 88,1'inin erkek, % 11,9'unun kadın olduğu görülmektedir. Bitlis ilindeki belediyelerde kadın yöneticinin az olduğunu göstermektedir.

Anketin ikinci bölümde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun ve uygulamalarının belediyelerde görev yapan yöneticiler tarafından nasıl algılandığını tespit etmeye yönelik ifadeler yer almaktadır.

**Tablo 4.16. Bitlis İli Katılımcıların Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleri**

Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleriniz	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Belediyemizin performansını olumlu yönde arttırmıştır.	6,8	1,7	10,2	67,8	13,6
Belediye yönetiminde örgütsel yapılanma açısından esneklik sağlamıştır.	0	10,2	10,2	66,1	13,6
Belediyemizde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımı artırılmıştır.	1,7	6,8	16,9	50,8	23,7
Belediyemizde idari özerkliği arttırmıştır.	5,1	11,9	11,9	59,3	11,9
Belediyemizde mali özerkliği arttırmıştır.	10,2	28,8	15,3	35,6	10,2
Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.	1,7	18,6	28,8	37,3	13,6
Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlamıştır.	1,7	6,8	18,6	64,4	8,5
Vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetini arttırmıştır.	1,7	8,5	22,0	54,2	13,6

Bitlis ilinden araştırmamıza katılanların % 81,4'ü yeni düzenlemelerin belediyenin performansını olumlu yönde arttırdığını belirtmişlerdir. Düzenlemelerin örgütsel yapılanma açısından esneklik sağladığı görüşüne katılanların oranı % 79,7 olarak görülmektedir. Belediyelerde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımı arttırdığını söyleyenler % 74,5, idari özerkliğin arttığını söyleyenler ise % 71,2 olarak gözlenmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin olumlu yönde geliştiğini katılımcıların % 50,9'u ifade etmektedir. Katılımcıların % 72,9'u yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlandığı, % 67,8'i ise vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetlerinin arttığını ifade etmektedirler. Yine Muş ilinde olduğu gibi Bitlis ilinde de dikkat çeken nokta mali özerkliğin olumlu yönde arttığı görüşüne katılmayanların oranının yüksek olmasıdır. Katılımcıların % 39'unun mali özerkliğin artmadığı, % 45,8'inin ise mali özerkliğin arttığı görüşündedirler. Sonuç olarak düzenlemelerin yüksek oranlarda olumlu gelişmeler sağladığı ancak mali özerklik açısından böyle bir gelişmenin olmadığını algılandığı söylenebilir.



Anketin ikinci aşamasında belediye yöneticilerine yeni belediye kanunu ile yapılan yeni düzenlemeler hakkındaki eleştirisel düşünceler yargı biçimine dönüştürülerek, katılımcılardan bu ifadelere hangi düzeyde katıldıklarını ifade etmeleri sorulmuştur. Verilen cevaplar yine yüzdelik olarak belirtilmiştir.

**Tablo 4.17. Bitlis İli Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşünceleri**

Yeni Düzenlemeler	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmiştir.	13,6	37,3	25,4	16,9	6,8
Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır.	11,9	39,0	13,6	28,8	6,8
Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.	8,5	40,7	11,9	35,6	3,4
Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlamıştır.	8,5	45,8	16,9	25,4	3,4
Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmiştir	8,5	44,1	20,3	22,0	5,1
Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır	3,4	40,7	16,9	30,5	8,5

Bitlis ilinden araştırmamıza katılan katılımcıların, düzenlemelerin yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmediğini ifade edenler % 50,9, getirdiğini ifade edenler % 23,7’dir. Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlanmadığını katılımcıların % 50,9’u belirtmiş, % 35,6’sı ise böyle bir değişime zemin hazırlandığını belirtmiştir. Belediye hizmetlerinin ticarileşmediğini söyleyenler % 49,2, hizmetlerin ticarileştiğini söyleyenler ise % 28,8’dir. Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının “bilgi edinme” ile sınırlandırıldığına katılanlar % 28,8; katılmayanlar % 54,3’dür. Hizmet sunumunda işletmecilik ilkelerinin kamu yararı ilkesinin önüne geçmediğini belirtenler % 53,6, kamu yararı ilkesinin önüne geçtiğini belirtenler ise % 27,1’dir. Denetime ilişkin düzenlemelerin, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmadığını savunanlar % 44,1; azalttığını savunanlar ise % 39,0 olarak görülmektedir.

Sonuç olarak yeni yasal düzenlemelere ilişkin yöneltilen eleştirilerin her birine, katılmayanların oranı katılanların oranından yüksek çıkmıştır. Araştırmamıza Bitlis ilinden katılan yöneticilerin eleştirilere genel olarak katılmadıkları ve yeni düzenlemelerin, eski kanunlara göre belediyelerin sorunlarına daha iyi çözüm üretebileceği düşüncesi taşıdıkları görülmektedir.

Üçüncü aşamada yer alan anket soruları yapılan değişiklikleri savunanların düşünceleri olup bu düşünceler yargı şekline dönüştürülerek yöneticilere sorulmuştur. Yöneticiler de bu yargılara ne düzeyde katıldıklarını belirtmişlerdir. Sonuçlar yine yüzde (%) olarak belirtilmiştir.

**Tablo 4.18. Bitlis İli Katılımcılarının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Getirilen Yeniliklere ilişkin Algı Durumu**

Yeni Düzenlemelerden,	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımıda gelişmeye katkı yapmıştır.	3,4	15,3	22,0	54,2	5,1
Belediye meclisinin her ay toplanması esas karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır	1,7	3,4	3,4	57,6	33,9
Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır.	5,1	25,4	15,4	37,3	16,9
Norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir	1,7	6,8	5,1	42,4	44,1
Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir.	3,4	15,3	30,5	45,8	5,1
Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır	3,4	10,2	27,1	52,5	6,8
Yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır	0	6,8	16,9	59,3	16,9
Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları artmıştır	0	3,4	10,2	71,2	15,3
Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır	18,6	32,2	15,3	27,1	6,8
Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önü açılmıştır.	0	6,8	18,6	62,7	11,9

**Tablo 4.18. Bitlis İli Katılımcılarının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Getirilen Yeniliklere ilişkin Algı Durumu (devamı)**

Kent konseyleri yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olmuştur.	0	6,8	15,3	64,4	13,6
İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur	3,4	15,3	27,1	44,1	10,2
Belediyelerin görevlerindeki artış sosyal belediyeçilik anlayışını getirmiştir.	0	1,7	6,8	61,0	30,5
Belediye yetkilerinin artırılması belediyeleri güçlendirmiştir.	3,4	10,2	1,7	69,5	15,3
Belediyeler kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkmıştır.	0	5,1	10,2	61,0	23,7

Araştırma sonucunda Bitlis ili belediye yöneticilerinin yapılan değişikliklere yüksek oranlarda katıldıkları görülmektedir. Bunlar arasında en yüksek katılım % 91,5 düzeyi ile belediyelerin görevlerindeki artışın sosyal belediyeçilik anlayışını getirdiği ve belediye meclisinin her ay toplanması esasının karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağladığı düşüncesidir. Ardından % 86,5 oranları ile belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları arttığı ve norm kadro ilke ve standartlarının, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirdiği yargısıdır. Belediye yetkilerinin artırılması belediyeleri güçlendirdiğine katılanların ise % 84,8 düzeyi ile üçüncü sırada olduğu görülmektedir.

Belediye yöneticilerinin % 84,7'si yeni düzenlemelerin belediyeleri kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkardığını ifade etmektedir. Kent konseylerinin yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olduğunu düşünenler % 78,0 düzeyindedir. Yeni düzenlemelerin belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırdığını düşünenler ise % 76,2 olarak görülmektedir.

Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önünün açıldığını söyleyenler % 74,6'dır. Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlandığına ve stratejik planlamanın kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımı geliştirmeye katkı yaptığına katılanlar % 59,3 düzeyindedir. İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuş

görüşüne katılanlar % 54,3 olarak görülmektedir. Katılımcılardan % 50,9'u yapılan yeni düzenlemelerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik ettiğini düşünmektedirler. Ancak burada dikkat çeken bir nokta da katılımcıların % 30,5'inin emin olmadığıdır. Bu da uygulamada bazı sorunların yaşandığını ya da gönüllü katılımın tam olarak anlaşılmadığını göstermektedir.

Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanakların artmadığını % 50,8; arttığını ise % 33,9 katılımcı ifade etmiştir. Görüldüğü üzere belediyelerin artan görev ve yetkilerle birlikte mali olanaklarının artmadığını düşünen belediye yöneticisi sayısı oldukça fazla görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin mali açıdan daha da güçlendirilmesi gerekmektedir. Meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amiri tarafından onay beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır diyenlerin % 54,2 gibi bir yüksek oranda çıkması kararlar üzerindeki denetimin artırılması gerektiğini düşünenlerin fazla olduğunu göstermektedir. Belediye yöneticileri meclis kararlarının mülki amir onayından geçmesi gerektiği düşünce taşıdıkları şeklinde yorumlanabilir.

Anketin son aşamasında yapılan yeni düzenlemelerin belediyecilik açısından yeterli olup olmadığının tespiti için “yapılan reformlar belediyecilik açısından yeterlidir” yargısına ne düzeyde katıldıkları sorulmuştur. Sonuçlar yüzdelik olarak tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 4.19. Bitlis İli Katılımcıların Getirilen Yenilikler İçin Son Düşünceleri**

Yeni Düzenlemelerden,	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yapılan reformlar belediyecilik açısından yeterlidir.	25,4	42,4	18,6	13,6	0

Katılımcıların % 67,8'i reformların yeterliği olmadığını belirtmiş, buna karşılık olarak reformların yeterliği olduğu görüşündekiler ise % 13,6 gibi çok düşük bir seviyede görülmektedir. Sonuç olarak Bitlis ilinden araştırmamıza katılan belediye yöneticilerinin yapılan yeni düzenlemelere genel olarak belirgin bir şekilde olumlu

baktıkları, yapılan reformların yetersiz gördükleri ve belediyelerin mali açıdan da güçlendirilmesi gerektiği düşüncesine sahip oldukları görülmektedir.

#### 4.5.3 Muş ve Bitlis İllerindeki Bulguların Karşılaştırılması

Muş ve Bitlis illerinde araştırmamıza toplam 103 belediye yöneticisi katılmış bulunmaktadır. Bunların 44'ü Muş ilinden, 59'u ise Bitlis ilinden katılmıştır. Anketimize katılan yönetici durumundaki belediye çalışanlarının 95'i erkek 8'i kadın yöneticiden oluşmaktadır. Muş ve Bitlis illerindeki bulguların karşılaştırılması ise aşağıda detaylı bir şekilde verilmiştir.

**Tablo 4.20. Belediye Yöneticilerinin Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşüncelerinin Karşılaştırılması**

Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleriniz	İl	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Belediyemizin performansını olumlu yönde arttırmıştır.	MUŞ	6,8	15,9	13,6	50,0	13,6
	BİTLİS	6,8	1,7	10,2	67,8	13,6
Belediye yönetiminde örgütsel yapılanma açısından esneklik sağlamıştır.	MUŞ	9,1	6,8	15,9	59,1	9,1
	BİTLİS	0,0	10,2	10,2	66,1	13,6
Belediyemizde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımı artırılmıştır.	MUŞ	2,3	11,4	13,6	56,8	15,9
	BİTLİS	1,7	6,8	16,9	50,8	23,7
Belediyemizde idari özerkliği arttırmıştır.	MUŞ	4,5	11,4	6,8	61,4	15,9
	BİTLİS	5,1	11,9	11,9	59,3	11,9
Belediyemizde mali özerkliği arttırmıştır.	MUŞ	22,7	20,5	18,2	29,5	9,1
	BİTLİS	10,2	28,8	15,3	35,6	10,2
Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.	MUŞ	6,8	29,5	6,8	50,0	6,8
	BİTLİS	1,7	18,6	28,8	37,3	13,6
Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlamıştır.	MUŞ	4,5	25,0	9,1	56,8	4,5
	BİTLİS	1,7	6,8	18,6	64,4	8,5
Vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetini arttırmıştır.	MUŞ	4,5	4,5	27,3	54,5	9,1
	BİTLİS	1,7	8,5	22,0	54,2	13,6

İlk aşamada ankete verilen cevaplar karşılaştırıldığında görüleceği üzere Bitlis ilinden araştırmamıza katılan yöneticiler Muş ilinden katılan yöneticilere göre daha fazla oranda yeni düzenlemelerin belediyelere olumlu katkı sağladığını düşünmektedirler. Örneğin yeni düzenlemelerin belediyenin performansını olumlu yönde arttırdığını düşünen Muş ilindeki katılımcılar % 63,6 iken Bitlis ilindeki katılımcıların oranı % 81,4 düzeyinde görülmektedir. Düzenlemelerin örgütsel yapılanma açısından esneklik sağladığı görüşüne katılanlar Muş ilinde % 68,2 iken bu oranı Bitlis ilinde % 79,7 düzeyindedir. Yine belediyelerde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımcılığın arttığını söyleyen Muş ilindeki yönetici oranı % 72,7 iken Bitlis ilindeki oran % 74,5'tir. Muş ilindeki katılımcıların % 61,3'ü yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlandığını belirtirken Bitlis ilindeki yöneticilerin % 72,9'u katıldığını belirtmektedir. Aynı durum vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetlerinin arttığını yargısına yansımıştır. Oran Muş ilinde % 63,6 iken Bitlis ilinde % 67,8 düzeyindedir.

Muş ilinden araştırmamıza katılan yöneticilerin, Bitlis ilinden katılan yöneticilere nazaran katılıyorum dedikleri yargılardan biri "merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin olumlu yönde geliştiği" yargısıdır. Bu yargıya katılan Muş ili yöneticilerinin oranı % 56,8 iken Bitlis ili yöneticilerinin oranı ise % 50,9'dur. Bir diğer yargı ise belediyelerde idari özerkliğin arttığıdır. Bu düşünceye katılan Muş ilindeki katılımcılar % 77,3 düzeyinde iken Bitlis ilindeki katılımcılar % 71,2 düzeyindedir.

Bulguların karşılaştırılmasında dikkat çeken en önemli nokta, mali özerklik konusudur. Şu ana kadar değerlendirilen yargılarda Muş ve Bitlis ilinden araştırmamıza katılan belediye yöneticilerinin aynı fikirlerde olmaları yani düzenlemeler için aynı düşünceleri paylaşmalarıdır. Oysa mali özerklik konusunda farklı düşünmektedirler. Muş ilindeki yöneticiler % 43,2'ye karşılık % 38,6 oran ile yapılan düzenlemelerin mali özerklik sağlamadığını belirtmektedirler. Bitlis ilindeki yöneticiler ise % 45,8'e karşılık % 39,0 ile yapılan yeni düzenlemelerin belediyelerde mali özerklik sağladığını ifade etmektedirler. Bu durum yeni düzenlemeler birlikte Bitlis ilindeki belediye yöneticilerinin kendi öz gelirlerini tahsil etmede Muş belediyelerindeki yöneticilere göre daha titiz davrandıkları ya da kaynak yaratma konusunda daha etkin oldukları şeklinde yorumlanabilir.

Sonuç olarak hem Muş ilindeki katılımcılar hem de Bitlis ilindeki katılımcılar açısından düzenlemelerin belediyeler için olumlu yönde gelişmeler sağladığı ancak mali özerklik açısından tereddüt algılandığı söylenebilir.

**Tablo 4.21. Katılımcıların Yeni Düzenlemelere İlişkin Eleştirilere Ait Düşüncelerinin Karşılaştırılması**

Yeni Düzenlemeler	İl	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmiştir.	MUŞ	6,8	38,6	15,9	31,8	6,8
	BİTLİS	13,6	37,3	25,4	16,9	6,8
Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır.	MUŞ	18,2	20,5	25,0	29,5	6,8
	BİTLİS	11,9	39,0	13,6	28,8	6,8
Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.	MUŞ	9,1	45,5	15,9	22,7	6,8
	BİTLİS	8,5	40,7	11,9	35,6	3,4
Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlamıştır.	MUŞ	4,5	25,0	25,0	43,2	2,3
	BİTLİS	8,5	45,8	16,9	25,4	3,4
Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmiştir	MUŞ	6,8	38,6	15,9	34,1	4,5
	BİTLİS	8,5	44,1	20,3	22,0	5,1
Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır	MUŞ	4,5	43,2	11,4	36,4	4,5
	BİTLİS	3,4	40,7	16,9	30,5	8,5

İkinci aşamadaki anket sorularına verilen cevaplar karşılaştırıldığında, tablodan da görüleceği üzere düzenlemelerin yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmede Muş ilinde % 45,4 iken Bitlis ilinde % 50,9 düzeyindedir. Düzenlemelerin yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirdiğini ifade edenler ise Muş ilinde % 38,6 iken Bitlis ilinde % 23,7’dir. Muş ilindeki yöneticiler düzenlemelerin yerel yönetimleri asıl yetkili durumuna getirdiğini Bitlis ilindeki yöneticilere göre daha fazla algılamışlar şeklinde

yorumlanabilir. Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlanmadığını Muş ilindeki katılımcıların % 38,7'si belirtirken, Bitlis ilindeki katılımcıların % 50,9'u belirtmiş, Muş ilindeki katılımcıların % 36,3'ü, Bitlis ilindeki katılımcıların % 35,6'sı adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlandığını belirtmiştir. Her iki ilde değişim zemini oluştuğuna katılanların oranı birbirine yakın iken, değişime zemin oluşmadığını düşünenler Bitlis ilinde daha fazla görülmektedir. Bu durumun Bitlis ilindeki katılımcıların Muş ilindeki katılımcılara oranla, düzenlemelerin üniter yapıya zarar vermediğini algıladıklarını göstermektedir. Belediye hizmetlerinin ticarileşmediğini söyleyenler Muş ilinde % 54,6 iken Bitlis ilinde % 49,2 olarak görülmektedir. Hizmetlerin ticarileştiğini söyleyenler ise Muş ilinde % 29,5 iken, Bitlis ilinde % 39,0 düzeyindedir. Oranların birbirine yakın olması her iki ilde de düzenlemeler ile birlikte belediye hizmetlerinin ticarileşmediği algısının oluştuğunu göstermektedir.

Hizmet sunumunda işletmecilik ilkelerinin kamu yararı ilkesinin önüne geçmediğini belirtenler Muş ilinde % 45,4 düzeyindeyken Bitlis ilinde % 52,6 düzeyindedir. Hizmet sunumunda işletmecilik ilkelerinin kamu yararı ilkesinin önüne geçtiğini belirtenler ise Muş ilinde % 38,6 iken Bitlis ilinde % 27,1'dir. Bu durumda Muş ilindeki katılımcılar Bitlis ilindeki katılımcılara göre daha fazla oranda düzenlemelerle birlikte hizmet sunumunda kamu yararı ilkesinin azaldığını düşünmektedirler şeklinde bir yorum yapılabilir. Denetime ilişkin düzenlemelerin, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmadığını savunanlar Muş ilinde % 47,7 iken Bitlis ilinde % 43,1 ve azalttığını savunanlar ise Muş ilinde % 40,9 iken Bitlis ilinde % 39,0 olarak görülmektedir. Bu yargıda oranların birbirine yakın olması her iki ilde de oluşan algının aynı olduğunu göstermektedir.

Bu gruptaki analiz bulgularının farklı olduğu tek yargı vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının "bilgi edinme" ile sınırlandığı yargısıdır. Bu yargıya katılanlar Muş ilinde % 45,5 iken Bitlis ilinde % 28,8 düzeyindedir. Katılmayanlar ise Muş ilinde % 29,5 iken Bitlis ilinde % 54,3'tür. Muş ilindeki yöneticiler vatandaşların yeni düzenlemeler sonrası karar alma süreçlerine katılımının sınırlandığını, Bitlis ilindeki yöneticiler ise vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının genişlediğini düşünmektedirler.



**Tablo 4.22. Katılımcıların 5393 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeniliklere İlişkin Algılarının karşılaştırılması**

Yeni Düzenlemeler,	İl	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımda gelişmeye katkı yapmıştır.	MUŞ	6,8	11,4	15,9	50,0	15,9
	BİTLİS	3,4	15,3	22,0	54,2	5,1
Belediye meclisinin her ay toplanması esaslı karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır	MUŞ	2,3	11,4	13,6	50,0	22,7
	BİTLİS	1,7	3,4	3,4	57,6	33,9
Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır.	MUŞ	4,5	22,7	22,7	36,4	13,6
	BİTLİS	5,1	25,4	15,4	37,3	16,9
Norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir	MUŞ	6,8	13,6	22,7	25,0	31,8
	BİTLİS	1,7	6,8	5,1	42,4	44,1
Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir.	MUŞ	9,1	13,6	22,7	45,5	9,1
	BİTLİS	3,4	15,3	30,5	45,8	5,1
Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır	MUŞ	6,8	4,5	25,0	54,5	9,1
	BİTLİS	3,4	10,2	27,1	52,5	6,8
Yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır	MUŞ	4,5	9,1	11,4	59,1	15,9
	BİTLİS	0	6,8	16,9	59,3	16,9
Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları artmıştır	MUŞ	4,5	11,4	6,8	63,6	13,6
	BİTLİS	0	3,4	10,2	71,2	15,3
Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır	MUŞ	18,2	15,9	20,5	36,4	9,1
	BİTLİS	18,6	32,2	15,3	27,1	6,8
Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önü açılmıştır.	MUŞ	4,5	15,9	11,4	61,4	6,8
	BİTLİS	0	6,8	18,6	62,7	11,9
Kent konseyleri yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olmuştur.	MUŞ	9,1	6,8	20,5	54,5	9,1
	BİTLİS	0	6,8	15,3	64,4	13,6
İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur	MUŞ	4,5	18,2	20,5	50,0	6,8
	BİTLİS	3,4	15,3	27,1	44,1	10,2
Belediyelerin görevlerindeki artış sosyal belediyeçilik anlayışını getirmiştir.	MUŞ	6,8	4,5	9,1	68,2	11,4
	BİTLİS	0	1,7	6,8	61,0	30,5
Belediye yetkilerinin artırılması belediyeleri güçlendirmiştir.	MUŞ	13,6	25,0	9,1	43,2	9,1
	BİTLİS	3,4	10,2	1,7	69,5	15,3
Belediyeler kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkmıştır.	MUŞ	6,8	6,8	15,9	56,8	13,6
	BİTLİS	0	5,1	10,2	61,0	23,7

Üçüncü aşamadaki ankete belediye yöneticilerinin verdikleri cevaplar karşılaştırıldığında genel olarak aynı yönde değerlendirmelerde buldukları görülmektedir. Bu da her iki ilin belediye yöneticilerinin yapılan düzenlemeleri aynı şekilde algıladığını ortaya koymaktadır.

Yargıların çoğunluğuna, Bitlis ilindeki yöneticilerin Muş ilindeki yöneticilere nazaran katılıyorum şeklinde cevap verdikleri görülmektedir. Aradaki farkın en fazla olduğu yargı norm kadro ilke ve standartlarının kadro iptal, ihdas ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirdiği görüşüdür. Bu görüşe katılan Bitlis ilindeki katılımcılar % 86,5 iken Muş ilindeki katılımcılar % 51,8 düzeyindedir. Aradaki fark % 34,7 olarak gözükmemektedir. Farkın yüksek olmasında Muş ilindeki katılımcıların % 22,7'sinin emin değilim şeklinde cevap vermesi etkili olmuştur. Belediye yetkilerinin artırılmasının belediyeleri güçlendirdiği görüşüne Bitlis ilindeki yöneticiler % 84,8 düzeyinde katılırken Muş ilindeki yöneticiler % 52,3 düzeyinde katılmaktadır. Arada % 32,5 düzeyinde bir fark görülmektedir. Bu da Bitlis ilindeki yöneticilerde, belediye yetkilerinin artırılması ile belediyelerin güçlendiği algısının daha fazla oluştuğunu göstermektedir.

Aradaki farkın yüksek olduğu bir diğer yargı % 18,8 ile Belediye meclisinin her ay toplanması esasının karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağladığı düşüncesidir. Bu düşünceye Bitlis ilindeki yöneticiler % 91,5 oranında katılırken, Muş ilindeki yöneticiler % 72,7 oranında katılmaktadır. Farkın oluşmasında Muş ilinden katılımcıların % 13,6 oranında emin değilim cevabını vermesi ve % 11,4 oranında katılımcının katılmıyorum cevabını vermesi etkili olmuştur. Bitlis ilindeki yöneticilerin neredeyse tamamı belediye meclisinin her ay toplanmasının çok yerinde bir değişiklik olduğu görüşünü taşıdıklarını gösterir.

Yerel demokrasinin gelişimi için kent konseylerinin uygun bir araç olduğu, kültür ve sanat etkinliklerinde belediyelerin ön plana çıktığını, sosyal belediyecilik anlayışının oluştuğunu, belediyelerin yetki ve sorumluluklarının arttığını, belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önünün kent konseyleri ile açıldığını söyleyen katılımcıların sayısının Bitlis ilinde Muş iline göre daha fazla görülmektedir.

Muş ilindeki belediye yöneticilerinin Bitlis ili yöneticilerine daha fazla katılım gösterdiği yargılar ise aradaki farkın % 16,6 olduğu ilk yargı olan stratejik planlama

uygulamasıdır. Buna göre Muş ilinde % 75,9 oranında katılım strateji planların hizmet kalitesinde ve katılımda gelişme sağladığını belirtirken, Bitlis ilinde bu görüşe % 59,3 oranında katılım söz konusudur. Bunun dışında yapılan yeni düzenlemeler ile yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik edildiğini, denetime ilişkin yeni düzenlemelerle idarenin bütünlüğünün daha iyi sağlandığını ve imar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli kıldığını söyleyenler Muş ilinde az bir oranla da olsa fazla görülmektedir.

Araştırma bulgularının karşılaştırılmasında dikkat çeken önemli bir nokta yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanakların artıp artmadığı konusudur. Muş ilindeki katılımcıların % 45,5'i, Bitlis ilindeki katılımcıların ise % 33,9'u mali imkânlarda da artışın olduğunu ifade etmektedir. Muş ilinde % 34,1 Bitlis ilinde % 50,8 düzeyinde katılımcı mali imkânlarda artışın olmadığı görüşünü dile getirmektedir. Bu durum mali özerklik konusu ile birlikte değerlendirildiğinde Bitlis ilindeki belediye yöneticilerine göre mali özerkliğin sağlandığı buna karşılık artan görev ve sorumluluk paralelinde mali olanakların artmadığı görülmektedir. Buradan da Bitlis ilinde merkezi yönetimin dağıttığı payların mali özerkliği zedelediği yani merkezi yönetimin gönderdiği paya bağımlılığın yüksek seviyede bulunmadığı yorumu yapılabilir. Muş ilinde ise merkezi yönetimin dağıttığı paya bağımlılığın yüksek seviyede olduğu ve bu durumun mali özerkliği zedelediği görülmektedir.

Dikkat çeken bir diğer nokta da meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesinin vesayet denetimini zayıflattığını her iki ildeki belediye yöneticilerinin ifade etmeleridir. Muş ilindeki katılımcıların % 50'si, Bitlis ilindeki katılımcıların % 54,2'si bu görüşü paylaşmaktadırlar. Bu konuyu emin değilim şeklinde ifade edenler Muş ilinde % 22,7 iken Bitlis ilinde % 15,4 düzeyinde bulunmaktadır. Bu da uygulamada bazı sorunların yaşandığını ya da vesayet denetimi konusunun tam olarak anlaşılmadığını göstermektedir. Aynı durum yapılan yeni düzenlemelerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etme konusunda da görülmektedir. Emin olmayan katılımcıların Muş ilinde % 30,5 düzeyinde Bitlis ilinde ise % 22,7 düzeyinde olması gönüllü katılım konusunda da sorun yaşandığını ya da gönüllü katılımın tam olarak anlaşılmadığını göstermektedir.

**Tablo 4.23. Belediye Yöneticilerinin Getirilen Yenilikler İçin Son Düşüncelerinin Karşılaştırılması**

Yeni Düzenlemeler	İl	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emrin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yapılan reformlar belediyecilik açısından yeterlidir.	MUŞ	27,3	27,3	15,9	15,9	13,6
	BİTLİS	25,4	42,4	18,6	13,6	0

Yapılan reformların belediyecilik açısından yeterliliği konusunda da Muş ve Bitlis ilindeki katılımcılar aynı doğrultuda görüş beyan etmişlerdir. Muş ilindeki yöneticilerin % 54,6'sı, Bitlis ilindeki yöneticilerin ise % 67,8'i reformların yetersiz olduğunu ifade etmektedirler. Muş ilindeki katılımcıların % 29,5'i reformların belediyecilik açısından yeterli olduğunu belirtirken Bitlis ilindeki katılımcıların ise % 13,6'sı bu görüşü paylaşmaktadır. Bitlis ilinde reformların yeterliliğine “kesinlikle katılıyorum” şeklinde cevap verenlerin hiç olmaması, % 67,8 oranındaki yetersizlik ile birlikte Bitlis ilindeki yöneticilerin reformların devamını daha fazla istediklerini ortaya koymaktadır.

Anketimizde yer alan demografik durumlar ile verilen cevaplar arasında anlamlılık ilişkisi One-WayAnova ile homojenlik testi yapılmış sorulara verilen cevapların ortalamalarının homojen dağıldığı tespit edilmiş ve homojen olmaları nedeniyle tukeytest sonuçları incelenmiş ve şu sonuçlar elde edilmiştir:

Anketimize katılan belediye yöneticilerinin unvanları ile verilen cevaplar arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Yani anketlerdeki yargıları değerlendirme noktasında herhangi bir unvan açısından genelleme yapılamamaktadır. Aynı şekilde Belediye yöneticilerinin eğitim durumları ve hizmet süresi ile verilen cevaplar arasında da herhangi bir anlamlılık ilişkisi görülmemiştir.

Araştırmamızı yaptığımız belediyeleri, son yerel seçim sonuçlarına göre bağlı oldukları partilere göre değerlendirdiğimizde ise aradaki anlamlılık ilişkisinde alfa değeri 0,014 olarak çıkmış ve bu değer de 0,05'den küçük olması nedeniyle bir anlamlılık ilişkisi bulunmuştur. Değerlendirme yapılan belediyelerin sadece iki partiden oluşması ki bunlar Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ile Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) olması anlamlılık ilişkisini kuvvetlendirmiştir. Belediye Başkanı BDP'li olan

belediyeler; Bitlis, Hizan, Mutki, Güroymak, Malazgirt, Bulanık, Varto belediyeleri olup bu belediyelerden toplam 60 yönetici araştırmamıza katılmıştır. Belediye Başkanı AKP’li olan belediyeler ise; Muş, Hasköy, Korkut, Tatvan, Ahlat ve Adilcevaz belediyeleri olup bu belediyelerden de 43 yönetici araştırmamıza katılmıştır. Parti ve verilen cevaplar arasındaki anlamlılık ilişkisi aşağıdaki tablo incelendiğinde de net bir şekilde görülecektir. Anlamlılık ilişkisinin en güçlü olduğu yargılar ve verilen cevaplar Yüzde (%) olarak verilmiştir.

**Tablo 4.24. Belediye Başkanının Bağlı Bulunduğu Parti ve Yönetici Algısının Karşılaştırılması**

	Parti	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Emin Değilim	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleriniz						
Belediyemizde mali özerkliği arttırmıştır.	AKP	3,3	23,3	21,7	35,0	16,7
	BDP	32,6	27,9	9,3	30,2	0
Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.	AKP	1,7	11,7	15,0	56,7	15,0
	BDP	7,0	39,5	25,5	23,3	4,7
Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır.	AKP	11,7	25,0	20,0	33,3	10,0
	BDP	18,6	39,5	16,3	23,3	2,3
Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.	AKP	6,7	30,0	16,7	40,0	6,7
	BDP	11,6	60,5	9,3	16,3	2,3
Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlamıştır.	AKP	0	26,7	26,7	41,7	5,0
	BDP	16,3	51,2	11,6	20,9	0
Yapılan reformlar belediyecilik açısından yeterlidir.	AKP	8,3	40,0	28,3	16,7	6,7
	BDP	51,2	30,2	2,3	11,6	4,7

AKP’li belediyeden araştırmamıza katılan yöneticilerin % 26,6’sı belediyelerinde mali özerkliğin artmadığını, BDP’li belediyeden katılan yöneticilerin ise % 60,5’i mali özerkliğin artmadığını ifade etmektedirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin olumlu yönde geliştiğini belirten AKP’li belediye yöneticileri % 71,7 iken BDP’li belediye yöneticilerin oranı % 28,0’dır. Yapılan yeni düzenlemelerle Üniter

devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlanmadığını belirten AKP'li belediye yöneticileri % 26,7 düzeyinde, BDP'li belediye yöneticileri ise % 58,1 düzeyindedir. AKP'li belediyeden katılımcıların % 36,7'si belediye hizmetlerinin ticarileşmediğini, BDP'li belediyeden katılımcıların ise % 72,1 hizmetlerin ticarileşmediğini belirtmektedir.

Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlanmadığını söyleyen AKP'li belediye yöneticisi % 26,7 iken BDP'li belediye yöneticisi % 67,5'dir. Yapılan reformların belediyeçilik açısından yeterli olmadığını AKP'li belediye yöneticileri % 48,3 düzeyinde iken BDP'li belediye yöneticisi % 81,4 düzeyindedir.

Görüldüğü üzere görev yapılan belediye başkanının bağlı bulunduğu partilerin farklılığı verilen cevaplarda da belirgin bir farklılık ortaya çıkarmıştır. Yapılan düzenlemelerin AKP hükümeti döneminde çıkarılmış olması AKP'li belediye başkanının bulunduğu belediyelerde görev yapan yöneticilerin düzenlemelere kısmen olumlu ve önyargılı cevap verilmelerine neden olmuştur. BDP'li belediye başkanının olduğu belediyelerde görev yapan katılımcıların ise düzenlemelere yine kısmen önyargılı ve olumsuz yaklaşımlarının olduğu söylenebilir.

## SONUÇ

Yerel yönetimler, halkın karar verme süreçlerine katıldığı ve bu nedenle demokrasinin yerleşip gelişmesine önemli katkı sağlayan kuruluşlardır. Yerel yönetimler aynı zamanda yerel ihtiyaçları daha iyi bilen, halkın bu ihtiyaçlarının karşılanmasında ve yerel sorunların çözümlenmesinde daha doğru ve hızlı karar alabilecek kuruluşlar olmaları sebebiyle ülkelerin kalkınmasında da önemli rol oynamaktadır. Bu yüzden halkın yerel yönetimlerden en önemli beklentileri hizmet sunumunda memnuniyetin ve yönetime katılımın sağlandığı bir yönetim anlayışının uygulanmasıdır. Yerel yönetimler ise bu beklentileri karşılayabilmek adına Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren sürekli reform ihtiyacı hissetmiştir. Ayrıca aşırı merkeziyetçi yapı ve yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet bu reformları zorunlu hale getirmiştir.

Yerel yönetimler alanında yıllardır dile getirilen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmaları için 2004 yılından sonra çok önemli adımlar atılmıştır. Yapılan reformlarda yargı ve bazı kurumların direnci ile karşılaşmış ve bazı değişiklikler uygulamaya geçirilememiştir. Gerçekleştirilemeyenlere rağmen yapılan önemli değişiklikler bu sürecin yerel yönetim reformu olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Yerel yönetimler reform sürecine önemli katkılar sağlaması beklenen ancak yürürlüğe girmeyen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin yeniden düzenlendiği, merkeziyetçi yönetim anlayışından yerinden yönetim anlayışına doğru bir kayma olduğu ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği görülmektedir. Kanun'da katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışı ortaya konularak demokratik bir yönetim sergilenmek istenmektedir. Reform çalışmaları kapsamında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun çıkarılarak yürürlüğe girmiştir. Çıkarılan bu kanunlar ile Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet kısmen de olsa kaldırılmış ve yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan daha özerk olması sağlanmaya çalışılmıştır. Yerel hizmetlerle ilgili kararların

alınması, sivil toplum kuruluşlarından faydalanma, şeffaflık, hesap verebilirlik, kaynak yaratılması ve bu kaynakların kullanımı konusunda yerel yönetimlere önemli yetkiler verilmiş ve idari vesayet yetkisi azaltılmıştır. Ancak yeni yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlerin görev ve hizmetlerindeki artışa paralel olarak mali açıdan bir artış olmadığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesi kaynakların ise bu genişlemeye paralel olarak artmaması yerel yönetimlerin hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sunmasını engellemektedir. Bu nedenle Türkiye'deki mali dağılımın yeniden gözden geçirilerek adil bir kaynak dağılımının sağlanması ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından gönderilen paylara bağımlılığının kurtarılması gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki mali özerklik olmadan yerel yönetimlerde tam anlamıyla özerklikten söz edilmesi mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimler görev ve hizmetleriyle orantılı gelirlere sahip olduğunda halka daha etkin bir şekilde hizmet de sunabileceklerdir.

Yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve hizmet çeşitliliğinin artması beraberinde denetim sorunlarını da getirmektedir. Araştırma bulgularımızda da denetim mekanizmasında sorunlar yaşandığı göze çarpmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin tüm işlem ve eylemlerinde hukukun üstünlüğü ilkesine uymaları, saydam ve hesap verebilirliği benimsemeleri demokrasi için önemli yararlar sağlayabilecektir. Demokrasinin yerel düzeyde kurumsallaştırılabilmesi için yerel halkın da demokrasi bilincinin yükseltilmesi gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB uyum süreci yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı maddelerine çekince bırakarak 1988 yılında imzalanmıştır. Türkiye, bu uluslararası sözleşmeye taraf olmakla yerel yönetim kurumlarının siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini güvence altına almayı kabul etmiştir. Bu doğrultuda yerel yönetimler daha özerk, etkin ve katılımcı hale getirilmek istenmiş ve yasal düzenlemeler de bu yönde gerçekleştirilmiştir. Ancak düzenleme yapmak kadar uygulama da önem arz etmektedir. Düzenlemelerin başarılı olması yerel yöneticilerin ve yerel halkın reformları doğru algılamalarına ve bu algı yönünde hareket etmelerine bağlıdır. Araştırmamızda bazı değerlendirmelerde "emin değilim" şeklinde cevapların fazlalığı bazı noktalarda henüz bir algının oluşmadığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle



değişimin sadece yasa metninde kalmaması aynı zamanda uygulamaya da geçirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler reformu akademik ve siyasi çevrelerde farklı şekillerde yorumlanmıştır. Kimileri değişikliklerin ülkeyi böldüğünü ve federasyona zemin hazırladığını dile getirirken, kimileri de uzun yıllardır çözülemeyen yerel yönetimlerin sorunlarının çözüldüğünü ve bu düzenlemelerin büyük bir başarı olduğunu söylemektedir. Yorumların doğruluk derecesini öğrenebilmek için öncelikle yerel yöneticilerin reformları nasıl algıladıklarını anlamak gerekmektedir. Araştırmamız bu amaca yönelik olarak yapılmıştır. Araştırma sonuçları değerlendirildiğinde, eleştirilerin çoğunun anlamsız olduğu ve yasal değişikliklerin belediyelerin çoğu sorununu çözme noktasında yöneticilere çok önemli avantajlar sağladığı görülmektedir. Akademik ve siyasal çevreler tarafından yasal düzenlemeler için yapılan eleştirilere katılmayanların oranının katılanların oranından açık bir şekilde yüksek çıkması bu görüşümüzü doğrular niteliktedir. Ayrıca değişikliklerin olumlu taraflarının, belediyelerde görev yapan yöneticiler tarafından da desteklendiği görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler için değişimin bilimsel verilerle desteklenerek devam etmesi gerektiği sonucu çıkarılabilir. Araştırma bulgularından, yasal değişikliklerin yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını artırdığını, fakat bu artışa karşılık gelir artışının gerçekleşmediği sonucu elde ettiğimiz bulgular arasında yer almaktadır. Bu durumda yukarıda da bahsettiğimiz gibi yerel yönetimler için adil bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesi ve mali özerkliğin tam anlamıyla sağlanması gerekmektedir. Araştırmamız sonucunda yasal değişikliklerin belediyelerin performansını artırdığını, örgütsel yapılanmada esneklik sağladığını, demokrasi, katılımcılık ve idari özerkliğin arttığını, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin olumlu olarak gelişimini sağladığı görülmektedir. Bununla birlikte kent konseyleri uygulamasının olumlu karşılandığını, sosyal belediyeçilik anlayışının gelişmeye başladığını da söyleyebiliriz. Sonuç olarak yapılan düzenlemeler belediyelerin sorunlarına kısmen çözüm üretmiş ancak halka etkin hizmet sunma ve demokrasinin gelişimi için yerel yönetim reformlarında devamlılık arz etmesi ve değişimin sürmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Acar, A. ve İ. Sevinç (2005). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 13, 19-37.
- Akbulut, Ö. Ö. (2007). “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 7-29.
- Akın, C. (1997). “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 414, 111-121.
- Aktan, T. (1974). “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 101-114.
- Aktan, T. (1976). “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 3-24.
- Aktar, C. (2014). *Ademimerkeziyet El Kitabı*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aktaş, M. (2013a). Türkiye’de Sistem Arayışları: Başkanlık mı Adem-i Merkeziyetçilik mi? Aktaş Murat ve Coşkun Bayram (Ed.). *Başkanlık Sistemi Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye için Değerlendirmeler* içinde (303-362), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aktaş, M. (2013b). Küreselleşme Sürecinde Yerel Kalkınma Devlet ve Demokrasi Özer Buğra ve Şeker Güven (Ed.). *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açıları* içinde (185-199). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi [http://sbe.cbu.edu.tr/ingilizce\\_web/Yay%C4%B1nlar/ybk.pdf](http://sbe.cbu.edu.tr/ingilizce_web/Yay%C4%B1nlar/ybk.pdf) (Erişim Tarihi: 07.09.2014)
- Aktel, M. ve D. Memişoğlu (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform* içinde (21-38). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Al, H. (2004). “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 4, 1-10.
- Alıcı, O. V. (2007). “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, 7-21.

- Alodalı, M.F.B., L. Özcan, vd. (2007). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi. Özel Sayı. ss.1-14*
- Arıkan, Y. E. (2004). “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”. *Görüş Dergisi. Sayı: 58. ss. 38-51*
- Arslan, C. (2009). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi SBE.
- Atmaca, Y. (2013). “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 168-184.*
- Aydemir, S.R. (2001). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”. *Mevzuat Dergisi, Yıl 4, Sayı 45.* <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm> (Erişim Tarihi: 09.09.2014).
- Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: Yedirenk Yayınları.
- Aydın, Y. (2011). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”. *Dış Denetim Dergisi. Sayı 4,* <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf> (Erişim Tarihi: 09.09.2014).
- Aykaç, B. (1991). “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Denetim”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, 81-122.*
- Aykaç, B., H. Yayman ve M.A. Özer. (2003) “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Yıl 5, Sayı 2, 153-179.*
- Ar, A.F. (1983). “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 3, 65-88*
- Bilgiç, K.V. (2005). Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform içinde (201-212)*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, 74-93.*

- Bozkurt, Ö. ve Ergun T. (1998). S. Sezen (Ed.). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Yerinden Yönetim. Ankara: TODAİE yayınları
- Bulgan, E. (2008). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Anadolu Üniversitesi SBE.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Cebeci, K. (2008). “Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, 23-39.
- Coşkun, B. (1996). “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 35-47.
- Coşkun, B. (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 448, 13-47.
- Coşkun, B. (2008), *Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar*. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun. (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (363-386), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Coşkun, B. ve T. Uzun (2005). İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform* içinde (157-174), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi. Nohutçu Ahmet ve Balcı Asım (Ed.) *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II* içinde (71-96), İstanbul: Beta Yayınları.
- Çelik, B. (1995). “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”. *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, 588-597.
- Çiftçi, O. (1983). “Kamu Bürokrasisi Üzerine”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, 16-35.
- Çukurçayır, M. A. (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M.A. (2009). *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.

- Çukurçayır, M.A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Demirci, A. G. (2010). “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası”. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8-9-10, 143-168.
- Derdiman, R.C. (2005). *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1995). *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler Alt Komisyon Raporu*. Ankara: DPT Yayını, Yayın No 2375, ÖİR 440. <http://esk.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3622/oik440.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2014)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000a). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması. Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını. Yayın No 2507, ÖİR 527. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/105/oik527.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2014).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000b). *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını, Yayın No 2544, ÖİR 560. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/114/oik560.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2014).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını, No 2538, ÖİR 554. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>(Erişim Tarihi: 28.08.2014).
- Dolgun, U. (Ed.) (2007). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Dönmez, M. (1995). “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406, 165-173.
- Eken, İ. (2009). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dicle Üniversitesi SBE.

- Eken, M. ve M.L. Şen. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I* içinde (109-129), Ankara: Nobel Yayınları.
- Emini, F. T. (2009). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, [http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C16S22009/31\\_48.pdf](http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C16S22009/31_48.pdf) (Erişim Tarihi: 28.11.2013).
- Eren, V. (2011). “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 89-111.
- Erençin, A. (2006). “Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, 17-29.
- Ergin, O. (1936). *Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı*. Ankara: Cumhuriyet Matbaası.
- Erkul, H. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Eroğlu, H. (1974). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Ertan, B. (2002). “Yerel Yönetim Kavramı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 22-30.
- Eryılmaz, B. (1995a). “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 89-92.
- Eryılmaz, B. (1995b). “Yerel Yönetim Sendromu”. *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, 340-346.
- Eryılmaz, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3, 15-20.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Farazmand, A. (2001), “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”. Sevilay Kaygalak (çev.). *Mülkiye Dergisi*, Cilt 25, Sayı 229, 245-278. <http://mulkiyederigi.org/article/view/5000006794/5000007202> Erişim Tarihi: 07.09.2014
- Fındıklı, R. (1996). “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 412, 103-110.

- Geray, C. (2001). "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, 7-22.
- Gaventa, J. ve C. Valderamma. (1999). "Participation, Citizenship and Local Governance". *Background note prepared for workshop on Strengthening Participation in Local Governance*, IDS, Sussex, UK: Institute for Development Studies. <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf> (Erişim Tarihi: 09.09.2014).
- Görmez, K. (1995). "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine". *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 4, 327-339.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2000). "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi". *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 81-88
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gül, H. (2005). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açıklarından Bakış. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform içinde* (39-56), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güler, B. A. (1997). "Küreselleşme ve Yerelleşme". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, 62-77.
- Güler, B. A. (2000). "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 29.
- Güler, B. A. (2005). "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine". *Mülkiye Dergisi*, Cilt 29, Sayı 246, 89-120
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.

- [http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf)  
(Erişim Tarihi: 15.09.2014).
- <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59725/5197-sayili-kanun.html> (Erişim Tarihi: 22.10.2014)
- <http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>  
(Erişim Tarihi:10.11.2014)
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm> (İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı gerekçeleri) (Erişim Tarihi:13.11.2014)
- <http://www.tccb.gov.tr/oh-ed-necdet-sezer-basin/5215-sayili-kanun.html> (Erişim Tarihi: 20.11.2014)
- [http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5393\\_gerekce.pdf](http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5393_gerekce.pdf) (Erişim Tarihi: 20.11.2014)
- İnaç, H. ve F. Ünal (2007). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 17, 1-25.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalağan, G. (2010). “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 65-84
- Kara, M. ve H. Palabıyık. (2007). 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınma İlişkisi. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama* içinde (539-564). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Karaarslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Karaer, T. (1991). “Kalkınma Planları ve İdari Reform”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 43-65.
- Karasu, K. (2003). Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Tartışma Metinleri* içinde (55-62). Ankara: A.Ü.SBF Matbaası



- Karasur, M.A. (2014). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel sayı. <http://edergi.adu.edu.tr/index.php/adusosyalbilimler/article/view/37> Erişim Tarihi: 14.11.2014).
- Kartal, N. (2010). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kavruk, H. ve H. Yaylı. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 3, 1-32.
- Kaya, E. (2003). *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*. İstanbul: İlke Yayınları.
- Kazancı, M. (1990). “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, 50-51.
- Kayıkçı, S. (2003). “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, 22-47
- Keleş, R. (1987). “Belediye Gelirleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, 66-67.
- Keleş, R. (1992). “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 9-14.
- Keleş, R. (1995). “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 6, 3-19.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Ankara: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve A. Mengi. (2002). “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, 6-24.
- Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion kitabevi.
- Koçdemir, K. (2000). “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426, 55-89.

- Köse, Ö.(2004). “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, 3-42.
- MİGM, (1998). *Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Mahmutoğlu, A. (2006). “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 452, 29-52.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Meriç, O. (1992). “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 57-60.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nergiz, N. (2007). *Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi*.(Yayımlanmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Oktay, T. (2008). *Belediyenin Tarihsel Gelişimi, Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M. (2003). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, 117-139.
- Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform içinde* (539-564), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Ökmen, M. (2006). Uyum Sürecinin İdari - Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme - Yerelleşme Dinamikleri. Özgür Hüseyin ve Parlak Bekir (Ed.). *Avrupa ve Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde* (43-106), İstanbul: Alfa Yayını.

- Ökmen, M. (2008). Türkiye’de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Bozlaşan Recep ve Demirkaya Yüksel (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde (45-83), Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M. ve B. Özer. (2009). Yerelleşme-Küreselleşme Sarmalında Türkiye’de yerel-Bölgesel Kalkınma Süreçleri ve Yerel Yönetimler. Görmez Kemal ve Ökmen Mustafa (Ed.). *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları* içinde (129-152), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Ökmen, M. ve F. Elma. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler -Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci-*. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Öner, Ş. (2001). “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, 51-67.
- Öner, Ş. (2005). Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (der.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I* içinde (57-88), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Özçelik Y. (2014). “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 19, 1117-1142
- Özdemir, A. T. (2011). “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 83, 31-56.
- Özer, M.A. (2006). “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, 141-166.
- Özer, M.A. (2011). “Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, 20-26
- Özgür, H. (2008). Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları. *Yerel Siyaset* içinde (125-166), İstanbul: Okutan Yayıncılık.

- Parlak, B. (2005). Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform içinde* (175-200), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Payaslıoğlu, A. (1971). “İdari Reformun Sınırlılıkları”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 14-23.
- Pıtırılı, A. (1989). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 383, 59-72.
- Resmi Gazete. (R.G.). 21 Mayıs 1991. Sayı 20877. 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20877.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20877.pdf> (Erişim Tarihi:16.09.2014).
- Resmi Gazete. (R.G.). 23 Temmuz 2004. Sayı 25531. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm> (Erişim Tarihi:04.11.2014).
- Resmi Gazete. (R.G.). 04 Mart 2005. Sayı 25745. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304.htm> (Erişim Tarihi:08.10.2014).
- Resmi Gazete. (R.G.). 11 Haziran 2005. Sayı 25842. 5216 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/06/20050611.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/06/20050611.htm> (Erişim Tarihi:10.11.2014).
- Resmi Gazete. (R.G.). 13 Temmuz 2005. Sayı 25874. 5393 Sayılı Belediye Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.htm> (Erişim Tarihi:01.11.2014).

- Resmi Gazete. (R.G.). 15 Temmuz 2008. Sayı 26937. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715.htm> (Erişim Tarihi:13.11.2014).
- 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, 119-140.
- Saki, H. (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”. *Sayder Dış Denetim Dergisi*, Sayı 4, 67-72.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Atlas Yayınları.
- Saygılıoğlu, N. ve S. Arı (2003). *Etkin Devlet - Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Sezgin, N. (2008). “5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri”. *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1047> (Erişim: Tarihi: 09.12.2014).
- Sobacı, M. Z. “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 4, 31-50
- Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Şen, A.F. (2009). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması sürecinde Yerel Yönetimler Reformları*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi SBE.
- Şengül, T. (2003). “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”. *Praksis Dergisi*, Sayı 9, 183-220. <http://www.praksis.org/wp-content/uploads/2011/07/009-07.pdf> (Erişim Tarihi: 03.09.2014).
- Taşdelen, D. (1995). “Özerk Demokratik Yerel Yönetim”. *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, 324-327.

- Tekeli, İ. (1977). “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930)”. *Mimarlık Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, 17-21. <http://dergi.mo.org.tr/dergiler/4/302/4284.pdf> (Erişim Tarihi: 26.08.2014).
- Tekeli, İ. (1978). Cumhuriyet Döneminde (1923 - 1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi. Türkcan Ergun (Ed.) *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi* içinde (25-115), Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları.
- Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 4-22.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı İ. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Tekeli R. ve E. Acartürk. (2007). Teoride ve Uygulamada İdarelerarası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama* içinde (573-597), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı). (2004). Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine. [http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/mahalli% 20idare%20yasa%20tasar%C4%B1lar%C4%B1%20%C3%BCzerine.pdf](http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/mahalli%20idare%20yasa%20tasar%C4%B1lar%C4%B1%20%C3%BCzerine.pdf) (Erişim Tarihi:10.10.2014).
- T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar-Araştırma Raporları 2*, Ankara: T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.
- TODAİE, (1966). MEHTAP (*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*). <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> (Erişim tarihi: 28.11.2013).
- TODAİE, (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE, Ankara.
- TODAİE, (1991). KAYA (*Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*). <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf> (Erişim Tarihi: 28.11.2013).

- Toksöz, F., A. E. Özgür ve L. Koç. (2010). Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği. N. Falay, A. Kesik, M. Çak ve M. Karakaş (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* içinde (63-91). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Toprak, K. Z. (2004). “Belediyelerde Yurtiçi ve Sınır Ötesi İşbirliği”. *İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği Uluslararası Seminer*. Ankara: 25-27 ocak 2004.
- Torlak, S. E., Sezer, Y. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* içinde (89-108), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N. (1991). “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, 3-9.
- Tortop, N. (1992a). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, 3-6
- Tortop, N. (1992b). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, 37-50.
- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. (2005). “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, 1-19.
- Tortop, N., E.G İsbir, vd. (2012). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., B. Aykaç, vd. (2014). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tuncay, S. (1996). *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropolitan Yönetim Nereye. Özgür Hüseyin ve Kösecik Muhammet (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama* içinde (48-63), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Türköne, M. (2011). *Siyaset*. İstanbul: Etkileşim Yayınları.

- Uçar, A. ve A. Karakaya (2014). “Yönetsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 152-169.
- Uluğ, F. (2004). “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, 1-28.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2009). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 12, Sayı 21, 259-287.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2010). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Urhan, V.F. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, 85-102.
- Üste, R.B. (2005). “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 448, 49-60.
- Yalçındağ, S. (1971). “Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmalarının Yönü ve Stratejisi Üzerine”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 24-31.
- Yalçındağ, S. (1991). “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 3, 123-152.
- Yatkın, A. ve Koç, F. (2012). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları. European Charter For Autonomy And Local Governments Discussions Of Local Autonomy In Turkey”. *The Journal of Academic Social Science Studies*. Volume 5, Issue 8, 1273-1302.
- Yaylı, H. (2008). *Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi SBE.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yeter, E. (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 3-13.
- Yıldırım, T. (1999). *Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı*. İstanbul: Alkım Yayınları.



- Yıldız, N. (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu”. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, 3-8.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: DPT Yayınları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 28.11.2013)
- Yiğit, M. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi SBE.
- Yörükoğlu, F. (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”. *Mevzuat Dergisi*, Sayı 135, 1-18 <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> (Erişim Tarihi: 01.09.2014)
- Zengin, E. (1994). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 403, 195-204.
- Zengin, O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 72, Sayı 2, 93-116.

## EKLER

### Anket Formu

<b>MUŞ ALPASLAN ÜNİVERSİTESİ</b>												
<b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>												
<b>Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı</b>												
<b>Yerel Yönetim Reformlarının Algılanmasına İlişkin Anket Formu</b>												
<b>Sayın Katılımcı,</b>												
Bu anket, Türkiye’de 2004 yılından günümüze gerçekleşen yerel yönetim reformunun yerel yöneticiler tarafından nasıl algılandığının araştırılması amacıyla hazırlanmıştır.												
Anketten elde edilen bilgiler, yüksek lisans tez çalışmasında kullanılacak ve bilimsel çalışmalar için temel teşkil edecektir. Ankete vereceğiniz samimi ve doğru yanıtlar, yapılacak olan çalışmanın etkili ve verimli olmasını sağlayacaktır.												
Yoğun çalışmalarınız arasında bize zaman ayırıp, anketimize katıldığınız için teşekkür ederiz.												
Yrd. Doç. Dr. Murat AKTAŞ-Cengiz GÜRBÜZ												
Ünvanınız :	<input type="checkbox"/>	Belediye Başkanı	<input type="checkbox"/>	Başkan Yrd.	<input type="checkbox"/>	Müdür	<input type="checkbox"/>	Şef	<input type="checkbox"/>	Amir	<input type="checkbox"/>	Diğerleri
Yaşınız :	<input type="checkbox"/>	20-30	<input type="checkbox"/>	31-40	<input type="checkbox"/>	41-50	<input type="checkbox"/>	51-60	<input type="checkbox"/>	61 yaş ve üzeri		
Eğitim Durumunuz:	<input type="checkbox"/>	ortaöğretim	<input type="checkbox"/>	Lise	<input type="checkbox"/>	Fakülte	<input type="checkbox"/>	Yükseklisans	<input type="checkbox"/>	Doktora		
Hizmet Süreniz :	<input type="checkbox"/>	0-5 Yıl	<input type="checkbox"/>	6-10 Yıl	<input type="checkbox"/>	11-20 Yıl	<input type="checkbox"/>	21 ve üzeri				
Cinsiyetiniz :	<input type="checkbox"/>	Erkek	<input type="checkbox"/>	Kadın								
						<b>Kesinlikle Katılmıyorum</b>	<b>Katılmıyorum</b>	<b>Emin Değilim</b>	<b>Katılıyorum</b>	<b>Kesinlikle Katılıyorum</b>		
<b>Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceleriniz</b>												
1	Belediyemizin performansını olumlu yönde arttırmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
2	Belediye yönetiminde örgütsel yapılanma açısından esneklik sağlamıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
3	Belediyemizde karar alma ve uygulama sürecinde demokrasi ve katılımçılığı artırmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
4	Belediyemizde idari özerkliği arttırmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
5	Belediyemizde mali özerkliği arttırmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
6	Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerini olumlu yönde geliştirmiştir.					( )	( )	( )	( )	( )		
7	Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlamıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
8	Vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyetini artırmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
9	Yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi yönetimi ikincil yetkili durumuna getirmiştir.					( )	( )	( )	( )	( )		
10	Üniter devletten adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir değişime zemin hazırlamıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
11	Belediye hizmetlerinin ticarileşmesine neden olmuştur.					( )	( )	( )	( )	( )		
12	Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını “bilgi edinme” ile sınırlamıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
13	Hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri kamu yararı ilkesinin önüne geçmiştir					( )	( )	( )	( )	( )		
14	Denetime ilişkin düzenlemeler, denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmıştır					( )	( )	( )	( )	( )		
15	Stratejik planlama kaynak kullanımında, önceliklerin tespitinde, hizmet kalitesinde ve katılımda gelişmeye katkı yapmıştır.					( )	( )	( )	( )	( )		
16	Belediye meclisinin her ay toplanması esaslı karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunmasını sağlamıştır					( )	( )	( )	( )	( )		

17	Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayının beklenmemesi vesayet denetimini zayıflatmıştır.	( )	( )	( )	( )	( )
18	Norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir	( )	( )	( )	( )	( )
19	Yapılan yeni düzenlemeler yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik etmiştir.	( )	( )	( )	( )	( )
20	Denetime ilişkin yeni düzenlemelerle belediye iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi ile idarenin bütünlüğü daha iyi sağlanmaktadır	( )	( )	( )	( )	( )
21	Yeni düzenlemeler belediyenin kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile düzenleme ve yönetme olanaklarını artırmıştır	( )	( )	( )	( )	( )
22	Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları artmıştır	( )	( )	( )	( )	( )
23	Yetki, görev ve sorumluluklardaki artışa paralel olarak mali olanaklar artmıştır	( )	( )	( )	( )	( )
24	Kent konseyleri ile belediye hizmetlerine yerel halkın katılımının önü açılmıştır.	( )	( )	( )	( )	( )
25	Kent konseyleri yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir araç olmuştur.	( )	( )	( )	( )	( )
26	İmar uygulamalarının yönetim ve denetimi daha etkin ve verimli olmuştur	( )	( )	( )	( )	( )
27	Belediyelerin görevlerindeki artış sosyal belediyecilik anlayışını getirmiştir.	( )	( )	( )	( )	( )
28	Belediye yetkilerinin artırılması belediyeleri güçlendirmiştir.	( )	( )	( )	( )	( )
29	Belediyeler kültür ve sanat etkinliklerinde ön plana çıkmıştır.	( )	( )	( )	( )	( )
30	Yapılan reformlar belediyecilik açısından yeterlidir.	( )	( )	( )	( )	( )

## ÖZGEÇMİŞ

Cengiz GÜRBÜZ Bitlis ili Tatvan ilçesinde 01.06.1974 tarihinde doğdu. İlk, orta ve liseyi Tatvan'da tamamladı. 1994 tarihinde Dicle Üniversitesi Diyarbakır Meslek Yüksekokulu Bilgisayar bölümünü bitirdi. 2001 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. 1997-2009 yılları arasında Tatvan Belediyesi İnsan Kaynakları Müdürlüğü bünyesinde çeşitli kademelerde görev yaptı. 2009 yılında Bitlis Eren Üniversitesi Ahlat Meslek Yüksekokulu'nda öğretim görevlisi olarak göreve başladı. Halen aynı görevine devam etmektedir. Evli ve dört çocuk babasıdır.