



T.C.
NIĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE 2000 SONRASI
REFORM ÇALIŞMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Ferhat ATAR

Niğde
Ocak, 2018

**T.C.
NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE 2000 SONRASI
REFORM ÇALIŞMALARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ferhat ATAR**

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Abdullah KARATAŞ

Üye : Yrd. Doç. Dr. Taner DEMİRKOL

Üye : Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA

**Niğde
Ocak, 2018**

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum '**Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve 2000 Sonrası Reform Çalışmaları**' başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tez yazım kılavuzuna uygun olarak tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiği ve çalışmanın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. 19/01/2018


Ferhat ATAR

ONAY SAYFASI

Yrd. Doç. Dr. Abdullah KARATAŞ danışmanlığında **Ferhat ATAR** tarafından hazırlanan "**Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve 2000 Sonrası Reform Çalışmaları**" adlı bu çalışma jürimiz tarafından Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tarih: 19 /01/ 2018

JÜRİ :

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Abdullah KARATAŞ

Üye : Yrd. Doç. Dr. Taner DEMİRKOL

Üye : Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA



.....
.....
.....

ONAY :

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun Tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Yrd. Doç. Dr. Hünkar GÜLER
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Ferhat ATAR

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE 2000 SONRASI REFORM ÇALIŞMALARI

Yerel Yönetim olgusunun gerek dünya ülkelerinde gerekse ülkemiz Türkiye’de değeri ve önemi gün geçtikçe artmaktadır. Yerel Yönetimler merkezi idareden bağımsız, kendine has bütçesi olan ve organları halkın oyuyla belirlenen yönetim biçimidir. Yerel idareler halka en yakın birim olup özerkliğe sahiptir. Yerel yönetimlerin hizmet sunma alanları genişlediği için ülkemizde zaman zaman yasal değişiklikler yapılmaktadır. Çalışmamızda yerel yönetimin tanımı, faydaları, çeşitleri ve tarihçesi başta olmak üzere dünya ülkeleri ve Türkiye’deki uygulamaları ile 2000 yılından sonra yapılan yasal değişiklikler üzerine bir değerlendirme sunulmaktadır.

Tezin hazırlanma aşamasında sürekli katkıda bulunan ve yardımlarını benden esirgemeyen değerli tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Abdullah KARATAŞ’a teşekkür ederim. Ayrıca çalışmam sırasında beni sabırla destekleyen eşime ve biricik oğluma en içten şükranlarımı sunarım.

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE 2000 SONRASI REFORM
ÇALIŞMALARI

ATAR, Ferhat
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Abdullah KARATAŞ
Ocak 2018, 118 sayfa

Yıllardır tartışılmakta olan yerel yönetimler reformu, 2005 yılında gerçekleştirilen mevzuat değişikliği ile tamamlanmıştır. Bu kapsamda İl Özel İdaresi Kanunu (5302), Belediye Kanunu (5393) ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216) çıkarılmıştır.

Yeni mevzuat incelendiğinde göze çarpan en önemli noktalardan birisi, bu mevzuata yansıtılmaya çalışılan yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde, organlarının oluşumu ve işleyişinde, teşkilat yapılarında ve personel sistemlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak reformun temel çerçevesini çizen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında Kanun’un yasalaşamaması, il özel idareleri alanında öngörülen değişikliklerin bir kısmının gerçekleşmemesine neden olmaktadır. İl özel idarelerinin görev alanlarında olan bazı hizmetler, halen merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bundan dolayı bazı görev alanlarında ikilikler bulunmaktadır. Bu durum il özel idarelerinin belediyeler kadar etkin çalışamamasına neden olmaktadır.

10.11.2012 tarihinde yasalaşan “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması” kanunu ile 14 yeni Büyükşehir Belediyesi kuruldu ve mülki sınır tüm ili kapsayacak şekilde biçimlendi. Yeni kanun ile sadece İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan Büyükşehirler Belediye sistemi 30 büyükşehir belediyemizde daha uygulanmaya başladı. 6360 Sayılı Yasa ile ilçe belediyelerinin mülki sınırı, ilçe mülki sınırı olarak değiştirildi. Bu yerlerde belde belediyeleri ve köyler kapatılarak mahalleye dönüşürken, bunun dışında kalan ve nüfusu 2.000’ in altında olan beldeler köy statüsüne dönüştürüldü.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Reform, Yeni Kamu Yönetimi, Katılım

ABSTRACT
MASTER THESIS

**THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN TURKEY AND THE STUDIES OF
REFORM EFFORTS AFTER 2000**

ATAR, Ferhat
DeperPublic Administration
Supervisor: Associate Professor Abdullah KARATAŞ
January 2018, 118 pages.

Reform of local governments, which has been under discussion for years, has been completed with legislative amendments in 2005. In this context, Special Provincial Administration Law (5302), Municipality Law (5393) and Law For Metropolitan Municipalities (5216) was enacted.

When new legislation is examined, one of the most important issues attracting attention is the new understanding of public administration that is tried to be reflected in the legislation. In the new public administration concept, important changes have been made in the duties and authorities of the local administrations, in the personel systems in the organization structures and in the formation and functioning of the governing bodies. The law about the basic principles of the public administration that outline the basic framework of reform and its reconstruction that did not pass into law and this caused some of the foreseen amendments to be made in the area of special provencial administrations to not take place. Some services in the field of special provencial administrations are still carried out by the central government. So there are dualitis in some areas of responsibility. This situation causes special provencial administrations to not work as effectively as municipalities.

With 14 new big cities and 27 county establishment law was enacted on November 10 in 2012, 14 Metropolitan Municipalities were established and the provencial border was determined to cover the entire province. With new law, only the Metropolitan Munipial system applied in Istanbul and Kocaeli provinces has started to be implemented in more than 30 metropolitan cities. With the Law No. 6360, the property limit of the district municipalities was changed to the county property limit. Municipal municipalities and villages were closed and transformed into neighborhoods. The villages that have a population below 2000 have been converted into village status.

Key Words: Local Governments, Reform, New Public Administration, Participation

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL VE KURUMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kavram Olarak Yerel Yönetimler	7
1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	8
1.3. Yerel Yönetimlerin Yararları.....	9
1.4. Yerel Yönetim Türleri	10
1.4.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler	10
1.4.1.1. ABD Yerel Yönetimler	10
1.4.1.2. Almanya’da Yerel Yönetimler	11
1.4.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler	12
1.4.2.1. Birleşik Krallıkta Yerel Yönetimler	12
1.4.2.2. Fransa’da Yerel Yönetimler	13
1.5. Dünyada Yerel Yönetim Olgusunun Gelişimi.....	13
1.5.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	14
1.5.2. Yerel Yönetimlere İlişkin Değişik Yaklaşımlar	19

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem (1854-1923)	20
2.1.1. Belediyeler.....	20
2.1.2. İl Özel İdareleri.....	23
2.1.3. Köyler	24
2.2. Erken Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler (1923-1960).....	24
2.2.1. Belediyeler.....	25
2.2.2. İl Özel İdareleri.....	29

2.2.3. Köyler	31
2.3. 1960-1980 Arası Dönemde Yerel Yönetimler.....	35
2.3.1. Belediyeler.....	36
2.3.2. İl Özel İdareleri.....	37
2.3.3. Köyler	37
2.4. 1980-2002 Arası Dönemde Yerel Yönetimler.....	38
2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri	40
2.4.2. İl Özel İdareleri.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2000 SONRASI DÖNEMDE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM ÇALIŞMALARI

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri	44
3.1.1. Dış Dinamikler	44
3.1.2. İç Dinamikler.....	45
3.1.2.1. Ekonomik Yapıdaki Değişim	45
3.1.2.2. Hızlı Kentleşme	45
3.1.2.3. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü	46
3.1.2.4. Artan Demokrasi Talebi ve Sivil Toplum Örgütlenmesi	47
3.2. Reformun Temel Çerçevesi: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	48
3.2.1. Yasal Süreç	48
3.2.2. Tasarının Önemi	49
3.3. 2000 Sonrası Yerel Yönetimler Reformları ve Getirdikleri	51
3.3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	51
3.3.1.1. Belediye Kurulması.....	52
3.3.1.2. Belediyelerin Yetki ve Görevleri	54
3.3.1.3. Belediye Organlarının Oluşumu ve İşleyişi	56
3.3.1.4. Belediyelerin Denetimi.....	57
3.3.1.5. Belediye Teşkilatı ve Personeli	59
3.3.1.6. Katılımcılığı Arttıran Düzenlemeler	61
3.3.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu	64
3.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulması.....	64
3.3.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Sınırları	65
3.3.2.3. Görev ve Yetkilerin Paylaşımı	66

3.3.2.4. Büyükşehir Belediyesinin Organları ve İşleyişi	68
3.3.2.5. Büyükşehir Belediye Teşkilatı	72
3.3.2.6. 6360 Sayılı On Üç ilde Büyükşehir ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun	72
3.3.2.6.1. 6360 Sayılı Kanunun Önemi	72
3.3.2.6.2. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri	73
3.3.2.6.3. Büyükşehir-İlçe Belediyelerin Görev ve Yetki Bölüşümü	73
3.3.2.6.4. İl Özel İdareleri	73
3.3.2.6.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	74
3.3.2.6.6. 6360 Sayılı Kanun ile Köy Tüzel Kişiliklerinin Mahallelere Dönüşmesi	74
3.3.3. İl Özel İdaresi Kanunu.....	75
3.3.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri	77
3.3.3.2. İl Özel İdaresinin Organları ve Yapısı	79
3.3.3.3. İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı ve Personeli	85
3.3.3.4. İl Özel İdarelerinin Denetimi	87
3.3.3.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı	89
3.4. Yerel Yönetimler Reformunun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından Genel Bir Değerlendirmesi	91
3.4.1. 1980 Sonrası Yeni Sağ İdeoloji ve Yerel Yönetimler	91
3.4.2. Yerinden Yönetime Verilen Önem.....	95
3.4.3. Yerel Hizmetlerin Sunumu.....	96
3.4.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi	97
3.4.5. Yerel Yönetimlerin Örgütsel Yapısı.....	98
SONUÇ	101
KAYNAKÇA.....	107
ÖZGEÇMİŞ	118

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
BK	:Belediye Kanunu
BM	:Birleşmiş Milletler
BŞB	:Büyükşehir Belediyesi
DB	:Dünya Bankası
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	:Uluslararası Para Fonu
İÖİK	:İl Özel İdaresi Kanunu
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTKT	:Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
OECD	:Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
YKY	:Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Kamu yönetimi, içinde bulunulan zaman diliminin siyasal, sosyal, ekonomik şartlarından etkilenmekte ve bu şartlara göre kendini biçimlendirmektedir. Tarım toplumunda kamu yönetiminin ana niteliği patrimonyal (geleneksel) nitelikler taşımasıdır. Bu dönemde kamu yönetimi toplumdaki ve toplumsal beklentilerden uzak, toplumsal taleplere daha az duyarlı, üst - ast ilişkilerine dayalı seçkin bir yapı sergilemektedir. Sanayi toplumuna geçilmesinden sonra, kamu yönetiminin patrimonyal niteliklerini muhafaza etmekle birlikte artan uzmanlaşmanın ve bir işçi sınıfının doğmasının ardından, Weber'in betimlediği hiyerarşik kurallara dayalı, hizmetlerde niceliğe önem veren, gayrişahsi nitelikte ve bürokrat bir yönetici tipine dayalı kapalı bir yapıya büründüğü söylenebilir. Bu yapı, hukuki - rasyonel bir çerçevede işlemektedir. Kamu yöneticilerinin böyle bir yapı içerisinde her şeyi en iyi bildikleri varsayılmaktadır. Kamu yöneticileri yaptıkları işlem ve eylemlerde sadece politik birimlere karşı sorumludur. Politikacıların halka karşı hesap verebilirliği ise seçimle sağlanmaktadır. Bu dönemde sanayi toplumunun egemen devlet şekli olarak "ulus devlet" karşımıza çıkmaktadır. Her ülke tarihsel geleneklerini dikkate alarak ulus devlet yapılanması içinde, kamu yönetimini kendi isteği doğrultusunda biçimlendirmektedir. Bu durumun iki ayrı yönetim geleneğinin oluşmasına katkı yaptığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, daha merkeziyetçi ve üniter bir devlet yapılanmasını yansıtan Fransız Kıta Avrupa'sı geleneği; diğeri çoğulculuk, federalizm, yerelleşme gibi özellikleri dikkate alan Anglo - Sakson yönetim geleneği olarak ifade edilebilir.

İmparatorluklar dönemi sonrası, ulus devlet yapılanması içerisinde olan batılı çoğu devletin, uzun süreli bir "sosyal refah" içinde yaşadığı gözlemlenmektedir. Bunda, batılı devletlerin emperyalist ve sömürgeci faaliyetlerinin katkısı büyük olduğu söylenebilir. ABD ve Avrupa (özellikle İngiltere ve Fransa) az gelişmiş ülkelerden çektikleri kaynaklar sayesinde kendi vatandaşlarına her türlü imkanı rahatlıkla sunmaktadır. Bu durum, 1929'da New York borsasındaki büyük bir düşüşle başlayan "Dünya Ekonomik Buhranı"na dek sürmektedir. 1929 yılındaki bu buhrana batılı ülkeler Keynesyen makro ekonomik modeli benimseyerek yanıt vermektedirler. Keynesyen model, devletin ekonomideki ve toplumsal hayattaki rolünü büyük ölçüde artırmaktadır. Devlet, kurmuş olduğu kamu iktisadi teşebbüsleriyle ekonomide yönlendirici ve müdahaleci bir biçimde kaynak transferini sağlamaktadır. Karşılaşılan enflasyon sorunu ise talep yönelimli genişleyici bir makro politika benimsenerek, yüksek faizlere ve cari açığa dayalı kamusal harcamalarla çözümlenmeye

çalışılmaktadır. Böylelikle ekonomide tam istihdamın sağlanacağı varsayılmaktadır. Keynesyen politikalar mevcut ekonomik sorunlara olumlu bir yanıt vererek, 1929 - 1973 arasında kapitalizmin genişleme dönemine girmesini sağlamaktadır. 1944'ten sonra, ABD hariç dünyadaki tüm ülkelerin ulusal paralarını dolara endeksleme anlamı taşıyan Bretton Woods sisteminin terkiyle uluslararası finans kurumları (IMF, Dünya Bankası gibi) kurulmaktadır. ABD'nin, bu finans kurumlarında önemli bir oy hakkına ve itibarlı bir konuma sahip olması nedeniyle, finans kaynaklarını kendi elinde toplama ve dünyadaki finansal sermaye akışlarını istediği gibi yönlendirme gücüne sahip olduğu söylenebilir. Refah devletinin insanlara sağladığı nimetlerin giderek arttığı bu dönemde; sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, iskan gibi temel insani gereksinimler, batılı devletlerde kolayca sağlandığı gibi, insanlar yüksek işsizlik sigortaları ödemeleri, devlete ait taşıma araçlarından ücretsiz kullanma gibi haklardan yararlandırılmaktadırlar. İşsizlik sigortalarının neredeyse çalışan bir kişinin aylık maaşına denk olması, insanları her şeyi devletten bekleme alışkanlığı ile tembelleğe sevk etmektedir. Bu durumda aktif çalışan nüfus oranı düşmekte diğer yandan kamusal harcamalarsa aşırı ölçüde artmaktadır. Batılı devletlerdeki yaşlı nüfusun çokluğu nedeniyle, çalışan nüfusun beslemek durumunda kaldığı emekli oranı artmakta, sosyal güvenlik alanında açıklar verilmeye başlanmaktadır. Tüm bu olumsuz tablonun ardından 1973 yılındaki Petrol Krizi'yle birlikte, batılı ülkeler daha önce hiç karşılaşmadıkları, enflasyon ve durgunluğun bir arada yaşandığı bir stagflasyon dönemine girmişlerdir. 1979 yılında ise petrol ihraç eden ülkelerin petrol fiyatlarını % 150 artırmaları ile Keynesyen reçete karşılaşılan ekonomik sorunların üstesinden gelmede aciz kalmaktadır. Bu durumda batılı devletlerin ana hedefi, kapitalizmin daralan sermaye birikim sürecine çözüm getirmek amacıyla önceki dönemde izlenen refah devleti politikalarının bireylerde yarattığı bağımlılık kültürünün önüne geçmek ve sosyal güvenlik tedbirlerinin çoğunun azaltılarak ya da askıya alınarak kamu harcamalarını kısmak olmuştur.

Ekonomide arz yönelimli siyasalar izlenmesini savunan ve para arzının belli bir miktar azalmasıyla piyasalardaki toplam talebin daralacağını ve böylelikle enflasyonist etkinin ortadan kalkacağını belirten M. Friedman'ın monetarist politikalarının, dönemin yeni benimsenen ekonomik rotasını oluşturduğu söylenebilir. Sosyal adalet kavramını gereksiz bulan, devletin ekonomiden çekilmesini, liberal çizgide bir hakem olarak hareket etmesini savunan F. Hayek ise dönemin baskın siyasal düşüncesi olan yeni sağın şekillenmesine katkıda bulunmaktadır.

Yeni sağ, 1975'in sonlarında ortaya atılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni sağın 1979'da İngiltere'de Thatcher'in, 1981'de ABD'de Reagan'ın iktidara gelmesiyle devletin rolünde ve yapılanmasında somut adımlar attığı, yeni bir farklılaşma yarattığı görülmektedir. Yeni sağın öngördüğü politikalar genellikle ekonomik içerikli olduğu söylenebilir. Bu politikalar her şeyden önce ekonomik kriz içinde olan ülkeyi kurtarmak amacını taşımaktadır.

Liberalizm, muhafazakarlık, neoliberalizm ve yeni muhafazakarlık gibi siyaset teorilerinin eklektik bir sentezi olan yeni sağ, ekonomiden devletin elinin çekilmesini, serbest bir piyasa ekonomisinden ve özgür bireylerden oluşan liberal bir ekonomiyi savunmakla birlikte ailevi ve kutsal değerlere bağlı tedrici bir değişimi temel alan muhafazakar bir toplumsal yapıyı savunmaktadır. Yeni sağın temel aldığı devlet yapılanmasının, fonksiyonel görevlerle toplumun denetimini, yönlendirilmesini sağlayan, adalet, içişleri, güvenlik gibi asli görevleri esas alan sınırlı, gece bekçisi bir devlet olduğu söylenebilir. Bu tip bir devlet yapılanmasının oluşumunda, yaşanan ekonomik krizler ve sıkıntılar kadar toplumsal beklentilerde rol almaktadır.

Sanayi toplumunun milli devleti, bilgi ve iletişim teknolojilerinin, ulaşım olanaklarının artması ile oluşan sanayi ötesi bilgi toplumunun taleplerine yanıt vermekte gecikmiştir. Vatandaşların ise daha bilinçli, eğitimli devletten daha kaliteli hizmet bekleyen bir konuma taşınması ile kamu yönetiminin halkla ilişkileri hususundaki toplumsal bilincin, gelişme kaydettiği söylenebilir. Ülkeler arası gelişmişlik farkları ve göstergeleri çeşitli uluslararası kıyaslamalarla artık rahatlıkla belirlenmektedir. Yeni sağın temel ilkeleri olan devlette bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, vatandaş taleplerine dayalı hizmetlerin en ucuz maliyetle, hızlı ve en iyi bir biçimde sunulması, vergilerin azalan kamu harcamaları doğrultusunda daha az külfetli hale getirilmesi, kamu yönetiminin güncel faaliyetlerinden çeşitli iletişim kanalları vasıtasıyla halkın haberdar edilmesi gibi beklentiler her ülkede birbirlerine benzemektedir. Bu durum kamu yönetimi reform paketlerini şekillendirmektedir.

Yeni sağın politikalarının sadece ekonomik önlemleri içeren bir reform paketi olmasının ötesinde sağlık, eğitim, iskan, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri gibi alanlardaki uygulamaların yarı piyasalaştırılmasını öngören geniş bir boyuta sahip olduğu söylenebilir. Bu siyasalar, özelleştirme / deregülasyon politikalarıyla desteklenerek, kamu iktisadi teşebbüsleri elden çıkarılmaktadır. Bürokratik formalitelerin azalması, kamu yönetimindeki etik dışı uygulamaların önüne geçilmesi, bilgi edinme hakkının tüm

vatandaşlara tanınması kamusal iş ve işlemlerde açıklığın sağlanması gibi araçlar kullanılarak büyük çaplı kamu yönetimi reformları gerçekleştirilmektedir.

Son zamanlarda ortaya çıkan e-devlet olgusu, reformların teknik boyutunu ön plana çıkarmaktadır. E-devlet bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla, kamu yönetimine dair işlemlerde zaman ve maliyet kaybını ortadan kaldırmakta, bürokrasiyi azaltarak vatandaşların devlete kolaylıkla ulaşabilmelerini sağlamaktadır.

Vatandaş beklentilerinin yanı sıra, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, IMF gibi dünya finans kuruluşları ile BM, AB, OECD gibi uluslararası örgütler devlet yönetiminin yeni sağ siyasalar doğrultusunda minimal, güçlü ve etkin kılınması hususunda, ekonomik raporlar ve politik tavsiye paketleri aracılığıyla kamu yönetiminde reform sürecini yönlendirmektedirler. Bu ekonomik raporlar ve politik tavsiyeler kamu harcamalarının kısılması, sosyal güvenlik sisteminde reform, kamu yönetiminin faaliyetlerinde piyasalaşmaya gidilmesi, özelleştirme, yeni kamu yönetimi anlayışının içselleştirilmesi gibi hususlardan oluşmaktadır. Bilhassa dar merkez, yerelleşme, yetki devri, sonuçlara odaklanma, katılımcılık, hizmet üretim ve sorumluluğunun birbirinden ayrılması ve kamu yönetiminde özel sektör benzeri uygulamalara gidilmesi, hizmet dağılımında nitelik gibi unsurları ile 1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimi reformlarının içeriğini doldurmaktadır. Bu haliyle yeni sağın işlevsel bir aracı olarak önemli bir konum üstlenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devlet yönetiminde performans odaklılığı, stratejik planlama ve stratejik yönetimi esas alma, maliyet / fayda analizini benimseme, vatandaşın talepleri doğrultusunda kamu hizmetlerini üretme ve hizmetin niteliğine karar verme, vatandaşa özel sektörde “müşteri” olarak verilen değer ve önemi kamu yönetiminde yaygınlaştırarak müşteri odaklı kalite kültürünü kamusal alana yayma niteliklerini bünyesinde taşıyan yeni sağdan büyük ölçüde ideolojik olarak etkilenmiştir. Birçok ülkede, yeni kamu yönetimi adıyla anılan devleti küçültmeyi, sınırlı bir alanda siyasal ve mali açıdan güçlü kılmayı amaçlayan kamu yönetimi reformlarını besleyen ana kaynak, yeni sağdır. Bu bağlamda yeni sağın yeni kamu yönetimine taze bir kan akışı sağlayarak fikirleri ve yaklaşımları açısından kamu yönetimi reformlarında hayati bir rol oynadığı inkar edilemez. Yeni sağ içerikli kamu yönetimi reformlarıyla, kamu yönetiminde standart bir değerler dizgesi oluşturulması amaçlanmaktadır. Kamu kurumlarının kendi kendine yetebilen bir duruma gelmesi savunulmaktadır. Kamu hizmetlerinden herkesin bedava yararlanması sonucu doğan “bedavacılık” eğiliminin kırılması ve hizmet maliyetlerinin “kullanan öder” prensibiyle vatandaşlar arasında bölüştürülmesi istenmektedir.

Böylece kamu kaynaklarının kullanımı hususundaki sorumluluk bilinci arttırılmaktadır. Vatandaşların kaynak kullanımındaki savurganlığının önüne geçilmektedir. Kamu yöneticileri de performans sözleşmeleri aracılığıyla performans denetimine tabi tutulmaktadır. Kamu yöneticilerinin bu denetim aracılığıyla yönetsel ve mali açıdan hesap verebilirlikleri sağlanmış olmaktadır. Pek çok ülkede geleneksel kamu yönetiminin bürokratik ve verimsiz olan yapısı, bu tip tedbirlere başvurularak kırılmaktadır.

Yeni sağın 1980 sonlarında yaygınlaşmasında ve popüler bir hale gelmesinde, yeni dünya düzeni olarak adlandırılan 1989 sonrası tek kutuplu bir dünyaya gidişle betimlenen küreselleşme sürecinin katkısının büyük olduğu söylenebilir. Küreselleşme ile ulus devletlerin birbirlerine olan karşılıklı bağımlılıkları daha da artmaktadır. Uluslararası rekabet şartlarının giderek zorlaşması ve yabancı sermayeyi çekme hususundaki ülkeler arası artan çekişmeler, deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme politikalarını teşvik etmektedir. Böylece, 1970 sonlarında gündeme gelen daha az mekan bağımlı bir sermaye akışı ile en karlı yerin seçimine dayalı, post fordist üretim stratejisini benimseyen çok uluslu şirketler, siyasal ve ekonomik alanda etkili hale gelmişlerdir. Çoğulculuğu, çok parçalılığı, farklı kimlikli taleplere demokratik bir zeminde yanıt verebilmeyi, toplumsal doku yerine özne olarak bireyi önceleyen post modernleşme ise küreselleşmenin yerel unsurları dikkate almasını sağlamaktadır. Yerel yönetimleri güçlendirme ya da yeni bölgesel yönetimler oluşturma yönünde tüm dünyada kabul gören bu eğilim, Kıta Avrupa'sının merkezîyetçi Fransız geleneğinin yerini desantralizasyona, yetki devrine, esneklik ve katılımcılığa dayalı Anglo - Sakson yönetim yapısına bıraktığını göstermektedir. Kamu yönetiminde merkezîyetçilik, hizmet maliyetini arttırması ve rasyonel kararların alınmasına imkan vermemesi nedeniyle giderek terk edilmektedir. Bunun daha sağlıklı bir demokratikleşmeye ve demokratik değerlerin gelişimine katkı yapacağı düşünülmektedir.

Siyasal küreselleşmenin yanı sıra üretimin, finansın, ticaretin küreselleşmesi süresince ekonomik, batılı değerlerin evrenselleşmesi, tüm dünyada yaşanan ortak sorunlara benzer çözümler aranması hususlarında, kültürel bir küreselleşmeden bahsetmek mümkündür. Yeni sağ bu işlevsel araçlarıyla sol siyasal akımı da etkilemektedir. Sol kökenli partilerin çoğunun programında piyasalaşma, Kamu İktisadi Teşebbüs'lerinin (KİT) satışı, deregülasyon, hizmette yerellik, iktisadi kalkınmada fertleri esas alma ve teşvik etme gibi unsurlar yer almaktadır. Sosyalist olarak adlandırılan Rusya, Çin gibi eski komünist ülkelerde bile bürokrasi karşıtı uygulamalar oldukça yaygın görülmektedir. Bu ülkelerde verimsiz, gizli

işsizliğin hakim olduğu, israfkar kamu işletmelerini hızla özelleştirmektedirler. Yeni sağ iktidarlar sonrası seçimle işbaşına gelen sol kökenli hükümetler, yeni sağ kökenli kamu yönetimi reformlarını sahiplenmektedirler. Bu reformları devam ettirerek, reformların kazanımlarından yararlanma yoluna gitmektedirler.

Bir ülkedeki kamu görevlisi sayısının diğer ülkelere oranla azlığı veya çokluğu, o ülkedeki kamu yönetimi yapısının niteliği ve performansı hakkında herhangi bir bilgi vermemektedir. Kamu görevlilerinin sayısından çok yapılan hizmetlerin ne derece vatandaş tercihlerini yansıttığı önem taşımaktadır. Bu noktada yeni sağ yaklaşımı kendisini teorik açıdan güçlendiren kamu tercihi teorisini esas almaktadır. Söz konusu teori, bürokrasiye olan güvensizliğin bürokratların kendi kişisel harcamalarını düşünceleri ve statükolarını koruma ve büyütme endişelerinden kaynaklandığını belirterek, kamu harcamalarının anayasal kurallar kapsamında anayasal iktisat yaklaşımıyla sınırlanmasını savunmaktadır. Yeni sağın dayandığı bir diğer teori olan işletmeciliğin ise amaç ve görev tanımlamalarına dayalı bürokratik mekanizmalar yerine, pazar mekanizmalarının hakim kılındığı bir yapı oluşturmak arzusunda olduğu söylenebilir.

Bu çalışmada, yerel yönetimler hakkında kapsamlı bilgilerin ve yerel yönetimlerin çeşitleri ile dünya ülkelerindeki uygulama modellerinin yanı sıra ekonomik ve sosyal gelişmeler çerçevesinde Türkiye’de yapılan Yerel Yönetimler Reformlarına yer verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURUMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle yerel yönetim kavramı ve yararları, var oluş nedenleri ve çeşitleri ele alındıktan sonra, dünya ülkelerinde yerel yönetim uygulama modellerine ve yerel yönetimler konusunda değişik yaklaşımlara değinilmektedir.

1.1. Kavram Olarak Yerel Yönetimler

İnsanların doğaya karşı mücadelelerinde tek başına yetersiz kalmaları, doğaya karşı birlikte mücadele etmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk ise birlikte yaşamayı gerektirmektedir. Birlikte yaşamının ortaya çıkardığı kamusal ihtiyaçların karşılanması ise devlet kavramını ortaya çıkarmaktadır. Zaman içinde toplumsal yapıdaki değişim, kamusal ihtiyaçların çeşitlenmesi ve artması kamu hizmetlerinin alanını genişletmektedir. Bu durum ise hizmet kuruluşlarının çeşitlenmesine ve artmasına neden olmaktadır. Kamusal hizmetlerin bu çerçevede, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereği doğmaktadır. Bu bağlamda; öncelikle merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramlarından ne anlaşılması gerektiğinin açıklanması gerekmektedir.

Günümüzde ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve tarihsel yapılarının farklılık göstermelerine karşın, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birbirlerinin zıttı ve birbirlerinin güçsüzlüklerini aynı zamanda eksikliklerini, tamamlayan kamu kurumlarıdır (Keleş, 1992: 15). Gözübüyük (1996)'e göre merkezden yönetim; yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez, merkeze bağlı ve merkezin hiyerarşisi içinde bulunan teşkilatlarla yönetilmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Kamu gücü tek merkezde ve tek otoritede toplanır ve her türlü hizmet ve yatırımlar merkezi idare tarafından görülürse merkeziyetçi bir sistemin olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda ister yerel, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliği elinde yer almakta ve merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce yerine getirilmektedir (Nadaroğlu, 1978).

Adem-i merkeziyet olarak bilinen yerinden yönetim veya yerel yönetim; yönetim biliminde bilinen terimdir. Halkın kendi seçtiği organlar tarafından hizmet ve yatırımları yerine getirilmesi yerinden yönetim olarak bilinen yerel yönetim bir dizgenin adıdır. Bir başka deyişle bir yönetim şeklidir (Keleş, 1992: 12). “Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet); hizmetlerin merkezi yönetim içinde bulunmayan, devlet merkezinden ve tek elden değil, merkez idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu

tüzel kişileri tarafından yönetilmesidir” (Günday, 1992: 14).

Merkezi yönetim; kararlar veya hizmetlerin hiyerarşi içinde merkezden atanan kişiler tarafından görüldüğü, merkezi idare içinde bir yönetim biçimi iken yerel yönetim bunun tam tersi olup, halkın kendi seçtiği kişiler tarafından hizmetlerin görüldüğü yönetim biçimi olarak ifade edebilir.

Yukarıda yer alan ifadeler ışığında yerel yönetimler; karar organları kimi durumlarda halkın seçimi ile gelen, insanların birlikte yaşamasından kaynaklı yatırım ve hizmetler üretmek amacıyla, belirli bir coğrafyada, yasalar tarafından belirlenmiş görevlere ve yetkilere, kendine ait özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi idare ile ilişkilerinde özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir (Yalçındağ, 1995: 15).

1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler belirli amaçlara ulaşmak, belirli ihtiyaçlara cevap vermek üzere ortaya çıkmış kurumlardır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini; siyasal, yönetsel ve toplumsal nedenler olmak üzere üç başlık altında toplamak mümkündür (Keleş ve Yavuz, 1989: 31):

- **Siyasal Nedenler:** Yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından ilişkilidir (Görmez, 1997: 44). Ulusal birliğin güçlü ve sağlam olduğu yerlerde merkezin güçlü kılındığı, merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltıldığı görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlere, merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkı sundukları durumda önem verilmektedir (Keleş ve Yavuz, 1989: 31).
- **Yönetsel Nedenler:** Kamu hizmetlerinin tamamını merkezden yürütmenin çok zor olması, özellikle nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca götürülecek hizmette etkinliğin-verimliliğin sağlanması da bir amaçtır. Bu amaç, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine etken olmaktadır. Hizmet alanının büyüklüğü, yerel birimlerin sayılarının azaltılması ve bu yolla kaynak tasarrufu ve hizmet türünün belirlenmesi, yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasının yöntemleri olarak görülmektedir (Keleş, 1992: 14).
- **Toplumsal Nedenler:** Bir ülkenin ya da kentin gelişmişlik düzeyi, yönetim

yapısı üzerinde de etkin olmaktadır. İnsanların kültür ve eğitim düzeyi, yönetim anlayışına bakış açıları, halkın demokrasi, katılım ve eşitlik anlayışına bakışları yerel yönetimlerin oluşumuna neden olan unsurlar olarak söylenebilir (Görmez, 1997: 46).

1.3. Yerel Yönetimlerin Yararları

Yerel yönetimlerin kaynak kullanımında etkinliği ve rasyonelliği sağlamakta olup özgürlük, yönetime katılım, verimlilik değerlerini taşımaktadır. Buna ek olarak ise yerel yönetimlerin kalkınmaya yönelik alt yapı oluşturması, insan gücünü çok fazla kullanan birimler olması, haberleşme kanalının geliştirilerek kullanılması sonucu yerel özellik taşıyan kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlar tarafından yerine getirilmesinin sağlamaktadır (Görmez, 1997: 48). Yerel idarelerin, politika öğrenimine ve politik toplumsallaşmaya katkı sağladığı, merkeziyetçiliği engel olduğu, halkın kamu idaresine ortak olmasına imkan sağladığı ve bu yöntemle demokrasinin geliştirildiğine yönelik faydaları olmaktadır.

Yaklaşık yirmi yıldır Avrupa Birliği'nin de dayatmalarıyla ülkemizde merkezi idarenin zararlarından, buna karşılık yerinden yönetimin faydalarından bahsedilmekte ve Türkiye'de çoğunlukla merkezi yönetimin bırakılarak yerinden yönetime geçilmesi sıklıkla dillendirilmekte ve hükümetlerden talep edilmektedir. Bu dillendirme ve taleplerin 2002 yılında mevcut hükümetin iktidara gelmesi ile daha da yoğunluk kazandığı söylenebilir.

Merkezi yönetim, kamu hizmet ve yatırımlarının bütünlüğünü sağlamak amacıyla söz konusu işlere ilişkin faaliyetlerin, merkezi yönetimin ve onun hiyerarşik yapısı içinde bulunan birimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Yerinden yönetim ise hizmet yönünden yerinden yönetim, siyasi yönden yerinden yönetim olarak iki guruba ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim, geçmiş yıllardan bu yana ülkemizde bulunmaktadır. Belediyeler, Köyler ve İl Özel İdareleri hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri olarak belirtilebilir. Son yıllarda aslında arzu edilen ise Siyasi Yönden Yerinden Yönetim olduğu söylenebilir. Siyasi Yönden Yerinden Yönetim, özetle milli güvenlik, dış işleri, adalet, maliye başta olmak üzere, bu hususlar dışında kalan devlet yetkilerinin merkezi idarelerden alınarak yerel idarelere bırakılması anlamına gelmektedir. Siyasi yerinden yönetimin ileri aşaması ise federe devlettir. Federe devletlerde dış işleri ve milli savunma dışında devletin yetkileri yerel yönetimlerde bulunmaktadır. Federe Devlet, kendi bölgesinde uygulanacak yasaları çıkarma, güvenliği sağlamak için kolluk güçleri kurma, iş ve hizmetleri yürütmek için vergi koyma bu vergileri toplama yetkilerine sahiptir.

Kısaca yerel yönetimlerin en büyük faydaları; hizmetlerin veya kararların hızlı ve etkili şekilde alınması, karar veren mekanizmaları halkın seçmesi ve kendine ait bütçesi olması olarak sıralanabilir.

1.4. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimin, yönetsel ve siyasal yerinden yönetim olmak üzere iki çeşidinden söz edilebilir.

Siyasal yerinden yönetim; ulusal kimlikte yer almayan yerel idarelerce tanınmış bulunan yarı özerk veya özerk statüye dayanan bir yönetim şekli olarak ifade edilebilir. Siyasal yerinden yönetimde siyasal güç merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşılır.

Yönetsel yerinden yönetim ise; yasama ve yargı gücünün merkezde toplandığı, yerel yönetimlere yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri veren bir yönetim şekli olup, kullanılan yetkinin niteliğine göre hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. (Keleş, 1992: 12-23).

Yerel yönetim türleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Dünyadaki tüm ülkelerdeki yerel yönetim türlerinin açıklanmasının tezin konusu göz önüne alınarak anlamlı olmayacağı ve tezin içeriğini dağıtacağı gerekçesiyle, belli birkaç ülkenin yerel yönetim türleri genel hatları ile ele alınıp, devam eden bölümde incelenecektir.

1.4.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerde ABD ve Almanya örnekleri ele alınacaktır.

1.4.1.1. ABD Yerel Yönetimler

ABD’de yerel yönetimler federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudurlar. Federal Anayasada yerel yönetimlere ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Eyalet anayasalarında yer alan yerel yönetimler, eyaletlerden eyalete farklılık göstermektedir (Türker, 1999: 596). Eyaletten eyalete farklılık göstermekle beraber ABD’de yerel yönetimleri; eyalet yönetimleri, belediyeler, kasabalar, okul bölgeleri ve özel bölgeler olarak ayırmak mümkündür (Nadaroğlu, 1994: 123).

Yerel yönetimler içerisinde en büyük coğrafi alanı Counties kapsamaktadır. Connecticut ve Rhode Island adası hariç, üye devletlerin tümünde County adı verilen yerel

yönetim birimleri bulunmaktadır. County genellikle yargı merci olarak üye devletlerde ceza konularını uygulamanın yanında, üye devletlerin vergileri ile yerel vergilerin tarh ve tahsili, okullar ve kütüphanelerin yönetimi, yol ve köprü yapımı işlerini yürütmektedir. Municipalities (Belediyeler) üye devletler tarafından kurulan ve üye devletlerin kanunları ile tüzel kişilik kazanan kuruluşlar olup, countyler kadar geniş alana hizmet vermemekle beraber daha önemli kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Ayrıca daha fazla yetkiyle donatılmalarına, daha fazla özerk bir yapıya sahip olmalarına karşın, yetkileri eyaletten eyalete, hatta aynı eyalet içinde ilden ile farklılık gösterebilmektedir (Türker, 1999: 98). Belediye yetkileri olarak yol yapımı ve bakımı, polis ve itfaiye hizmetleri, kent planlaması, su ve kanalizasyon işlerini göstermek mümkündür. Township'ler County'in bir alt basamağını oluşturan yerel yönetim birimleridir (Nadaroğlu, 1994: 127). ABD'de belirli eyaletlerde bulunmakta olup, zamanla görev ve yetkilerinin bir bölümünü County'lere devretmeleri nedeniyle önemini yitiren kurumlar haline gelmişlerdir (Türker, 1999: 602).

ABD'de ilk, orta ve yüksek öğrenim, okul bölge (School Districts) idareleri tarafından yürütülmektedir. Bunun dışında genellikle tek işlevli yetkilerle donatılan örneğin, içme suyunun sağlanması, havaalanlarının işletilmesi gibi işlevler, yerel yönetim birimi olan özel bölge (Special Districts) idareleri tarafından yerine getirilmektedir.

ABD'de yerel yönetimler giderlerini çeşitli yerel vergilerden, ekonomik girişimlerden elde edilen gelirlerden, federal ve eyalet kaynaklarından alınan bağış ve yardımlardan karşılamaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını emlak vergisi oluşturmaktadır. Bunun dışında ikinci önemli gelir kaynağı, satış vergisinden elde edilen gelirler olarak belirtilebilir.

1.4.1.2. Almanya'da Yerel Yönetimler

Almanya 16 eyaletten oluşan federal bir cumhuriyettir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyaletlerin yetkisindedir. Bu nedenle yerel yönetim sistemleri eyaletlere göre farklılıklar göstermektedir (Torba, 2000: 25). Yerel yönetimlerin genel yönetime karşı konumları federal yasada belirtilmekte, ayrıca eyalet anayasaları ve belediye kanunları ile yerel yönetimlerin yapılarına ilişkin düzenlemeler yapılabilmektedir.

Almanya'da yerel yönetimler çok karmaşık bir durum arz etmekle beraber, şehir eyaletleri olan Berlin, Bremen ve Hamburg dışındaki eyaletlerde yerel yönetim birimleri olarak belediyeler ve belediyelerin üstünde kırsal alanı içine alan ilçeler bulunmaktadır

(Ünisen, 1996: 25).

Almanya'da bugünkü yerel yönetim sisteminin temelleri 19. Yüzyılda oluşturulan Prusya Şehir Nizamnamesine kadar gitmektedir. Nazi idaresi döneminde yerel yönetimlerin özerkliği büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. 1948 yılında Almanya'da yeniden yapılanma esnasında yerel yönetimlere özel önem verilmiştir. Alman devlet yapılanmasında yerinden yönetim hakkı yalnız bir amaç olmayıp, yerel toplumun refahının yükseltilmesinin bir aracı olarak görülmüştür (Koçdemir, 1999: 19-20).

Almanya'da belediyelerin mali bakımdan yeterli hale getirilmesi görevi eyaletlere verilmiştir. Alman Anayasasında belediyelere gelir vergisinden % 15'lik bir pay ayrılmıştır. Tüketim ve işletme vergileri Almanya'da belediyeler tarafından toplanmaktadır. Emlak vergileri belediye gelirleri içinde önemli bir paya sahip olup, belediyeler ayrıca eyalet gelirlerinden de pay almaktadırlar (Koçdemir, 1999: 50).

1.4.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler

Çalışmanın bu bölümünde, yerel yönetimlerde Birleşik Krallık ve Fransa örneği ele alınacaktır.

1.4.2.1. Birleşik Krallıkta Yerel Yönetimler

Üniter bir devlet olan Birleşik Krallık; İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan meydana gelmiş olup, Kuzey İrlanda ve İskoçya'nın yerel yönetim sistemleri diğerlerinden farklılık sergilemektedir. Burada, Birleşik Krallıktaki yerel yönetim deyimi İngiltere ve Galler'i içermektedir (Ödemiş, 1998: 2).

1977 reformundan önce İngiltere'de, tarihsel gelişimi nedeniyle her kentin bağımsız ayrı bir tarihe ve yönetsel yapıya sahip olması, sanayi devriminin ve nüfus artışının sosyal düzende yarattığı değişiklikler sonucu yerel yönetim yapısı da karışık bir hale gelmiştir (Nadaroğlu, 1994: 139). Bu karmaşık yapıyı gidermek amacıyla bir dizi reformlar hayata geçirilmiş, 1974 yılında yürürlüğe konulan yerel yönetimler kanunu ile de, yerel yönetimler nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş, yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada birinci kademe il, ikinci kademe bölge ve üçüncü kademe köyler yer almıştır. Temel yerel yönetim kademeleri bunlar olmakla beraber, 1974 yılında yapılan düzenlemeden önce kırsal-kentsel ayrımı gözetilerek kurulan 6 metropoliten yönetim ile metropoliten olmayan

alan ayrımı kullanılarak, yerel yönetimlerin özelliği de belirlenmiştir. Londra için daha önceden belirlenmiş olan Büyük Londra Yönetimi de korunmuştur (Ödemiş, 1998: 6).

Yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu İngiltere’de kamu hizmeti içerisinde yerel hizmet kavramının kapsam olarak geniş olması sonucu (Ödemiş, 1998: 8) güvenlik, çevre ve altyapı, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi faaliyetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Torba, 2000: 22).

1.4.2.2. Fransa’da Yerel Yönetimler

Merkezi yönetimin yoğun denetimi altında kalan yerel yönetimlerin modeli çok eskilere gitmekle beraber, günümüzde dahi ana çizgilerini sürdüren düzenleme, Fransız Devrimi ve onu izleyen Napolyon döneminde yapılmıştır. Güçlü merkezîyetçi anlayış iki yüz yıla yakın bir dönem devam etmiş olup, 1970’li yıllarda başlayan çalışmalarla güçlü merkezîyetçi yapı yumuşatılmaya, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine başlanmıştır (Ödemiş, 1998: 17). Fransa’da 1982 yılında yürürlüğe giren yeni bir yerel yönetim yasası ile adem-i merkezîyetçi sürece girilmiş, bu yasa ile yönetsel ve mali bütün yetkiler hükümetçe atanan valilerden alınarak, seçimle belirlenen meclislerin başkanlarına devredilmiştir (Gökacı, 1996: 39).

Fransa’da idari açıdan yerel yönetim türleri belediyeler, iller ve bölgeler olarak ayrılmıştır (Ünisen, 1996: 17). Paris’in anakent yönetimi, tarihsel gelişim ve başkent olmasından dolayı özel bir konuma sahiptir (Ödemiş, 1998: 18). Belediyeler 19. yüzyıldan buyana çok az değişime uğrayarak, yerel yönetim sistemi içerisinde temel yerel yönetim birimi olma rollerini sürdürmüşlerdir. Belediyelerin aksine İller ve Bölge yönetimleri, bir bakıma, merkezi yönetimin oluşturduğu yerel yönetim birimleridir. İllerin yetkileri sınırlı olup, belediyelere göre ikinci derece yerel yönetim birimi olarak kabul edilirler. Merkezi idarelerin yerel idareler üzerinde sıkı bir idari vesayet denetimi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin çok sayıda işlemleri, İçişleri Bakanlığı kontrolündeki bir dizi merkezi yönetim kuruluşu tarafından denetlenmektedir.

1.5. Dünyada Yerel Yönetim Olgusunun Gelişimi

Devletin ortaya çıkışı ile birlikte yönetim olgusu da gelişmiştir. Kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla oluşturulan devlet, merkezi idare ve yerel idare araçları ile amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu bölümde öncelikle dünyada yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ele alındıktan sonra yerel yönetimlere ilişkin değişik

yaklaşımlara değinilecektir.

1.5.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandığı kabul edilmektedir.

İlk yerel yönetimler; askeri teşkilatlanma, milli savunma, suçluların yakalanıp ceza alması gibi devlete ilişkin görevleri yerine getirmişlerdir (Keleş, 1992: 20). İlk çağlarda merkeziyetçi bir yapının ön planda olduğu, bu durumun da dönemin devlet anlayışına bakışının bir sonucu olduğu görülmektedir. Ortaçağda bu yapı değişerek hükümdarların daha çok siyasal nedenle yetkilerini derebeylerle paylaştıkları bilinmektedir. Siyasal yapıdaki bu anlayış değişimi, merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi yapıya yönelişi sağlamıştır (Nadaroğlu, 1994: 22). Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde, tüccarlar ve kent halkının kilise veya kraldan zorla veya bir uzlaşma sonunda aldıkları beratlarla (charte) kurulan komünler zamanla gelişerek, kimi bağımsız kimi de özerk, kralın koruması altında kentler doğmuştur. Komün kentlerin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapının, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özelliğe olduğu söylenebilir. Çağdaş yerel yönetimlerin oluşumunda komünler önemli katkılarda bulunmuştur (Dursun, 1998: 24).

Feodalizmin yıkılması, 10. yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesine koşut olarak kentler büyüüp gelişmiştir (Keleş, 1992: 20). Bu dönem öncesinde imparatorluk kentlerinin papalık kentlerine dönüştüğü görülmektedir. Piskoposların hem dinsel hem de dünyasal işlerin tek egemeni olduğu, devletin güçsüzlüğü ile beraber etki alanlarının geliştiği görülmektedir (Görmez, 1997: 25). Küçük gurupların idaresinde ilk defa olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi ülkelerin zayıflaması sonrası, ilk önce piskoposlar yönetiminde, daha sonra vatandaştan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir (Görmez, 1997: 44). Ortaçağ Avrupa'sında farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulan komünlerin belli başlı ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarındır. Ortaya çıkışlarında, güçlü bir merkezi otoritenin yokluğu ile kentlerin erken dönemlerde ekonomik açıdan gelişmelerinin önemli rolü olmuştur. Bu süreçte kentler, yerel hizmetlerin üstesinden gelebilecek bir imkana ve güce sahip olmuşlardır. Komün kentlerinin çevreye doğru genişlemesiyle, Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu ve Papaların kentler üzerindeki kontrolü giderek zayıflamıştır (Dursun, 1998: 93).

Sanayi öncesi kentinin tarım dışı üretime ilişkin yapısında ilk çözümlerin 12. yüzyıldan sonra ticaretin gelişmesiyle başladığı söylenebilir. İşbölümünün ortaya çıkışı, üretim ve ticareti ayırarak uzmanlaşmış bir tüccar sınıfını doğurmuştur. Ticaretin yaygınlaşması kentler arası ilişkileri geliştirip, üretimde uzmanlaşmayı getirmiştir. Bu durum, yeni bir sınıfın, kapitalist sınıfın doğuşunun habercisi olarak belirtilebilir.

16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi sonucunda siyasal söylemde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. “Ulusçuluk, Ulus-Devlet kavramları” ile birlikte devletin kente göre ideolojik üstünlüğü artmış ve düşünürler ideolojilerini kentten daha büyük birimler olan ulus, devlet gibi kavramlar doğrultusunda formüle etmeye başlamışlardır (Keleş, 1992: 24). Merkezileşmiş devlet gücünün gelişimi, burjuvazinin siyasal iktidarı ele geçirmesi, devlet örgütlenmesine yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu dönemde yerel yönetim örgütlenmeleri devlet eliyle yukarıdan aşağı doğru gerçekleştirilmiştir (Güler, 1992: 11). Özetle; 10. Yüzyıldan, Fransız İhtilalinin gerçekleştirildiği 1789 dönemine kadar Avrupa Kıtasında yerel yönetim hizmetleri, merkezi idarenin tayin ettiği memurlar ve kiliseye endeksi vakıflar aracılığı ile gerçekleştirilmeye çalışılmış ve pek başarılı olunamamıştır (Gökaçtı, 1996: 19). Bir başka açıdan bakıldığında, Batı Avrupa’da ortaçağ kentsel ve kırsal yerel yönetimleri, 15. yüzyıldan başlayarak toplumsal gelişmenin, ulusal bütünleşmenin ve merkezi devlet gücünün gelişim sürecinin önündeki en önemli engeller olmuşlardır. 18. yüzyılın aydınlanmış monarşileri, tüm parlak tasarılarına ve türlü girişimlerine karşın bu engelleri ortadan kaldıramamışlardır. Feodal ayrıcalıkların bu son mevzileri, ancak toplumsal devrimlerle aşılabilmektedir.

16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yeni kıtaların keşfi, gemicilik, su ulaşımı ve uluslararası ticaretin gelişimi, ayrıca buhar gücünün üretimde ve ulaşımda kullanılması, tarımda makineleşme işbölümünün gelişimini daha da karmaşık bir hale getirmiştir. Sanayi Devrimi olarak nitelendirilen bu dönemde bu gelişmeler tarımsal yapının çözülmesine ve köylü kitlelerinin kente göçmesine zemin oluşturmuştur. Sanayi devrimi ekonomik ve sosyal hayatta büyük değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıları derinden etkilemiş ve yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına, üretim ve çalışma ilişkilerinin yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Tarıma dayalı geleneksel üretim biçimi, yerini kütleli üretimin yapıldığı fabrikalara; geleneksel lonca sisteminde çıkar birliğine göre oluşan çalışma ilişkileri, yerini çıkar çatışmasına bırakırken, yeni buluşlar ve teknolojiye gelişmeye koşut olarak, hızlı nüfus artışı ve kentleşme, bu yüzyıldaki değişimin doğal sonuçları olarak ortaya çıkmıştır. Modern

yerel yönetimlerin doğuşu 18. yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin sosyal sonuçları ile yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır (Ersöz, 2000: 25). Sanayi devrimi İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da nüfusun belirli alanlarda aşırı yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır. Bu dönemde endüstrileşme ve kentleşmenin olumsuz birtakım etkileri bariz şekilde kendisini göstermeye başlamış, yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik kentlerin temel problemleri olmaya başlamıştır. Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla birlikte kamu hizmeti gereksiniminde beklenmedik artışlar ortaya çıkmıştır. Hem gelişen endüstri, hem de artan nüfus ve ticari faaliyetler için başta yolların ve elverişli mekanların oluşturulması, su ve elektrik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi vb. yerel nitelikli hizmetler kent yönetimlerinin önemini artırmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sosyal sorunlar, yerel yönetimlerin işlevlerinde bir artışı zorunlu kılmıştır. İktidarın merkezileşmesi ve ulus devletinin ortaya çıkması sonucu, yerel kuruluşlar 1600’lü yıllardan 1800’lü yıllara kadar Fransa, İngiltere ve bazı dönemlerde Almanya’da “ara kurumlar” olarak işlev görmeye devam etmişlerdir (Görmez, 1997: 28). Diğer yandan Fransa da 1789 yılında yapılan ve siyasal içeriği önem taşıyan devrimle beraber Kraliyet sitemine son verilerek, Cumhuriyet rejimine geçilmiştir. Fransız Devrimi ile birlikte gelen özgürlük, demokrasi, eşitlik, adalet gibi kavramlar yerel yönetim anlayışında da birtakım gelişimleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yerel kurumlaşma, devrimden öte reformist bir eğilim sergilemektedir. Yerel kuruluşların merkezi güç oluşturulduktan sonra yerelleştirildiği ve daha dar kapsamda demokratikleştirildiği görülmektedir (Güler, 1992: 45).

Gerek Fransız Devriminin getirdiği yeni anlayış, gerekse sanayileşme ile birlikte kentleşme olgusunun giderek önem kazanması, kentte yaşayanların istek ve gereksinimlerinin çeşitlenmesi ve artması, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesinin güçleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kimi hizmetlerin daha çok yerel nitelik taşıması, kaynaklarda etkin kullanımın sağlanması, yönetimle halk arasındaki ilişkinin geliştirilmesi, yerel problemlerin çözümünde daha hızlı ve etkin politikaların oluşturulması gibi sosyo-ekonomik ve siyasal nedenler, yerel yönetimlerin varlık ve gelişimine yeni bir boyut kazandırmıştır.

“Yarararı” düşünürlerden Turgot ve Bentham ve onların izleyicilerinin düşünceleri yerel yönetim kurumlarına yeni bir bakış açısı getirmiştir. 19 yüzyılda İngiltere’de “Local Government” teriminin ortaya atıldığı görülmektedir (Görmez, 1997: 30). 1835 yılında “Yerel Yönetimler” ve “Belediye” gibi kavramlar İngiliz Avam Kamarasında kullanılmıştır (Keleş, 1992: 25). Belediyeleşme ile birlikte kentin tüm gereksinimlerinin bu kurumlar tarafından

yerine getirildiği görülmektedir. Devletin bir parçası olarak algılanan yerel yönetimler (belediyeler) , merkezin yerel büroları olarak hizmet görmeye başlamışlardır (Görmez, 1997: 30).

Yerel yönetim kurumlarının liberal kavramlaştırılması ise John Stuart Mill tarafından 19. Yüzyılın ortalarında ortaya konulmuştur. Mill'in çıkış noktasını, "İnsanın özgürlüğünü ve ilerlemesini o kadar büyük tehlikelere atan kötülüklerin başlangıcını" yani "merkezileştirilmiş güç ve zekanın sınırlarını" saptama kaygısı oluşturmuştur. Mill'e göre temel sorun, gücün ya da iktidarın devletin merkezinde toplanması ve bu tekelin yerel parçalar aracılığı ile uygulamaya geçirilmesidir. Bir başka deyişle sorun "etkinlik" sorunudur (Güler, 1992: 15). Mill, yerel yönetimlerin demokratikleşmede önemli kurumlar olduğunu belirtmiştir. Vergi ödeyen halkın ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de yönetime katılmasının etkin bir yönetim yapısını oluşturacağını belirtmiştir (Görmez, 1997: 31). Özetle; 19. yüzyıl, yerel ve özel girişimlere devletten daha büyük bir güven duyulduğu (Keleş, 1992: 26), sivil ve siyasi özgürlüklerin alabildiğince geliştiği, özgürlük kadar eşitlik kavramının da geliştiği (Görmez, 1997: 33) bir liberalizm dönemi olarak belirtilebilir.

Geçen yüzyılın başları yerel yönetimler için "altın çağ" olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde yerel yönetimler zorunlu hizmetlerin yerine getirilmesi için yeterli düzeyde kaynak bulma olanağına kavuşmuş ve merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerden halka daha çok hizmet sunabilmişlerdir. Bu dönemde gerek liberal ve gerekse sosyalist düşünceler, belediyelerin görev ve yetkilerinin artmasını ve yerel yönetim örgütlerinin iyileştirilmesini arzu etmişlerdir. (Keleş, 1992: 26). 19. Yüzyılda işlenmeye başlanan Batılı yerel yönetim sistemi, bu yüzyılda evrensellik düzeyine yükseltilmiştir. Ancak sosyalist devlet örgütlenmesinin yaşama geçmesi ve örgütlenmenin "komün" yapılanması yönünde olması Batılı yerel yönetim sistemi için bir tehlike unsuru oluşturmuştur (Güler, 1992: 110). Kapitalist ülkelerde uygulama alanı bulabilen ve "sosyalist yerel adacıklar" olarak adlandırılan belediyeçilik yapılanmasının gelişmeye başlaması, bu ülkelerde bu zamanlarda yerel yönetimlere önem verilmesi gereğini doğurmuştur. 19. yüzyılda işlevleri artan ve faaliyet alanı büyük ölçüde genişleyen yerel yönetimler, bu seyrini 20. yüzyılda da sürdürmüştür. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi çabaları Batı dünyasında süreklilik kazanmış olmakla birlikte, bu gelişme asıl ivmeyi İkinci Dünya Savaşı sonrasında kazanabilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş ülkelerde izlenmekte olan ve 1929 ekonomik bunalımı nedeniyle aşırı eleştirilere uğrayan liberal iktisat politikaları, yerini

Keynesyen politikalara bırakmış ve bu ülkelerde sosyal refah devleti anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Bu ülkelerde 1970’li yılların ortalarına kadar olan dönemde devlet sosyal politikaların sağlanmasında birincil aktör haline gelmiş, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcısı konumuna gelmiştir. Sosyal refah devleti uygulamalarındaki bu genişlemeye paralel olarak, yerel yönetimlerin organizasyon yapıları ve özellikle fonksiyonları köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu süreç, daha çok sivil ve kendi kendine yapılan düzenleme ve yardım stratejisi ile başlayıp, bunu yerel yönetimlerin örgütlenme biçimlerinin modernize edilmesi aşaması ve daha sonra da piyasa merkezli bir stratejinin benimsenmesi izleyerek sürdürmüştür. 1929 yılından sonra ekonomi politikalarında Keynesci eğilimlerin uygulanması, 2. Dünya Savaşının yerleşimlere vermiş olduğu tahribatın giderilmesi, hızlı kentleşmenin yarattığı sorunların çözümü gibi nedenlerle, bu dönem yerel yönetimlerin bayındırlık çalışmalarını etkileyebilmek için yerel yönetimlerin yerel yatırımlarının özendirildiği, merkezi yönetimce yerel yönetimlere kaynak aktarımının yapıldığı bir dönemi içermekte olup, bu dönemde yerel yönetim anlayışında değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Bu anlayış, 1980’li yıllara kadar egemen olmuştur. Ölçek ekonomilerinin özüne uygun olarak küçük alanlara bölünen yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi, sınırlarının genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Buradaki amaç, sanayi ötesi topluma ulaşılması sonucu kır-kent ayrımının ortadan kalktığı, bölgesel ölçeği zorlayan kentsel planlamanın olumsuz yönde etkilenmesini önlemektir. Ayrıca yerel yönetimlerinin birleştirilmesi ve sayılarının azaltılmasında bir başka etken ise uzman eleman çalıştırmak ve kaynak yoğunlaşmasına olanak tanımaktır (Güler, 1992: 114).

1980’li yıllardan sonra ulusal ekonomilerin bütünleşmesi, yeniden örgütlenmesi, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerler ile bu çerçevede oluşan birikimlerin, ulusal sınırların dışına taşması olarak açıklanan “Küreselleşme” kavramının gelişmesi ile birlikte, ikinci önemli bir gelişmenin yaşandığı, bu ikinci gelişmenin “Yerelleşme” olduğu görülmektedir. İnsan hakları, demokratikleşme, çevre sorunlarına uluslararası boyutta çözüm arayışları, dünyada küreselleşme sürecini başlatırken, iletişim ve teknolojiye gelişme, yönetimlerde merkezi yapıdan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır. Yerelleşme, ülkenin gelişiminin büyük ölçüde yerel dinamiklere bırakılmasını ifade etmektedir. Yerelleşme ihtiyaç ve olgusu “desantralizasyon” kavramı ile açıklanmaktadır. Bu kavramın ise iki tür ifadesi bulunmaktadır. Geleneksel anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak transferini ifade etmektedir. Modern anlamda desantralizasyon ise merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve

bunları yürütme gibi birtakım idari yetkileri taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarmıştır. Yerel yönetim kuruluşlarının desantralizasyon politikası ile güçlendirilme eğilimine gidilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerden piyasa kurumlarına ve gönüllü kuruluşlara doğru bir fonksiyon transferinin olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 1995: 90).

1949 yılında 10 Avrupa devleti tarafından oluşturulan ve insan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak, Avrupa'ya özgü kültür kimliğini geliştirmek, Avrupa'nın karşı karşıya bulunduğu azınlıklar, yabancı düşmanlığı, çevrenin korunması gibi sorunlara çözüm aramak amacı taşıyan Avrupa Konseyi'nin yerel özerklik konusundaki çalışmalarının ise, 1995 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının benimsemesiyle önemli bir aşamaya ulaştığı söylenebilir.

7 Şubat 1992 de Maastricht'te Avrupa Birliği Antlaşması'nın imzalanması ile yerel toplulukların daha iyi temsil edilmelerine yanıt verebilecek arayışların yanı sıra hizmette halka yakınlık ilkesi de önem kazanmıştır. Dünya genelinde kabul gören "subsidiarity" ilkesi, hizmetlerin hizmete en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi amacını gütmektedir (Keleş, 1999: 9).

1.5.2. Yerel Yönetimlere İlişkin Değişik Yaklaşımlar

Genel siyaset bilimcileri, yerel yönetimlere merkezi ülke ile mahalli halk arasında bir ara örgüt, merkezi idarenin alt birimi ve buna benzer farklı yaklaşımlarda bulunmuşlardır. Siyaset biliminin kentle doğduğunu ve siyaset biliminin Aristoteles ve Machhiavelli gibi kurucularının siyasal/mekansal birim olarak kendilerine aralarındaki 18 yüzyıllık zaman farkına karşın kenti ve kent devletini temel aldıkları açıktır. Yerel yönetimlere yönelik teorik çalışmaların sınırlı sayıda olduğu gözlenmektedir. Bu çalışmaların büyük bir kısmının, devlet teorileri üzerine yapılan çalışmaların yerel devlete uygulama, indirgeme girişimleri olduğu, çoğu zaman belli kavramların bir araya getirilmesi özelliği taşıdığı görülmektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin gelenekselleşmiş temel yaklaşımlar; siyasal insanı temel alan liberal yaklaşım, ekonomik insanı esas alan neo-liberal yaklaşım ve sosyal ilişki üzerine temellendirilen marksist yaklaşım şeklinde sınıflandırılabilir (Köse, 2005: 14).

Ancak 1970'li yıllardan bu yana yürütülen yeni çaba ve arzular, merkezi devlet ve yerel yönetim alanlarında geleneksel yaklaşımları aşan daha da geliştirilmiş teorik perspektifler sunmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümde Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi kapsamında Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet'ten sonraki durumu ile birlikte ele alınacaktır.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem (1854-1923)

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin cumhuriyet öncesi durumu ele alınacaktır.

2.1.1. Belediyeler

Türkiye'de geçmişi çok eskilere dayanmayan yerel yönetimler, Osmanlı Devleti döneminde ıslahatların bir parçası olarak vatandaşların talebi ve arzu ile değil, yönetenlerin dayatması sonucu uygulamaya konulmuştur. Fakat bu dayatma ve ısrarlar halkın sorunlarına çözüm olmadığı için sürekli yasal değişiklikler yapılmıştır. Avrupa'da ise yerel yönetimler uzun bir sürecin sonucunda, belli bir birikim ve tecrübe ile ortaya çıkmıştır (Erten, 1999: 100).

Tanzimat'a kadar olan dönemde halkın sorun ve taleplerini çözmek için kadı ve vakıf müesseseleri varlıklarını sürdürmektedir (Bilgiç, 1998: 37). Belediye hizmetleri, imar işleri ve halkın diğer bütün sorunlarıyla kadı ilgilenmekteydi (Yavuz, 1953: 29-30). Tanzimat'a kadar olan dönemde kadılar, kentin en büyük yetkilisiydi. Yargıçlık görevi ve belediye işlerine ek olarak vakıflarında teftişini yapmaktaydılar. Ayrıca noterlik işlerini yürütmek yine kadıların göreviydi (Ortaylı, 2007: 127). Kadıların belediye bakımından üstlendikleri görevler, günümüzdeki fiyat denetimi, şikayetler gibi konulara bakan belediye zabıtalılarının görevlerini anımsatmaktadır (Erten, 1999: 101). Tanzimat dönemine kadar kent idaresinde bir diğer etkili kurum ise vakıflardır. Vakıflar, sebil, hastane ve yurt gibi işleri yürütme görevini üstlenmişleridir (Eryılmaz, 1994: 37). Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti günümüzdeki gibi yerel yönetim anlayışını benimsememiştir (Ortaylı, 1985: 15). Özellikle de yönetime katılım ve demokrasi gibi unsurlar, bu süreçte gündeme taşındığı söylenemez.

Osmanlı Devleti'nin tam anlamıyla batıya açıldığı dönem, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile olmuştur. Kamu yönetimi de birçok alanda olduğu gibi bu değişimden etkilenmiştir. Belediyelerin kurulması, bu dönemde yabancıların yoğun yaşadığı kentlerde görülmüştür. Osmanlı Yönetimi bu tür çalışmalarını olumlu karşılıyordu (Erten, 1999: 101). Ancak Tanzimat'ın öngördüğü meclis sisteminde tüm halk kesimleri temsil edilemiyordu. Çünkü meclisler, ulema ve büyük toprak sahiplerinin elinde bulunmaktaydı (Güler, 2000: 74).

19. yüzyıl ortalarında İstanbul'un nüfusu beş yüz bin civarında idi. Şehrin temizliği, ulaşımı, aydınlatma ve diğer kentsel hizmetleri yürütecek, İstanbul'u modernleştirecek bir örgüte gereksinim duyulmaktaydı. 13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan resmi tebliğ ile İstanbul ve bağlı semtlerinde İstanbul Şehremaneti kuruldu (Çifçi, 1989: 59). Şehremaneti; şehirde gıda maddelerinin temini, narh koyma ve uygulama, yol ve kaldırım yapma ve onarma, temizlik işleri, esnafı kontrol, vergi toplama gibi görevler verilmişti (Ortaylı, 2000: 133-135). Merkezi idare tarafından atanan Şehremini ve Bab-ı Ali'nin teklifi ve padişahın onayı ile göreve gelen Şehremaneti Meclisi bulunmaktaydı. Meclis Şehremanetinin karar ve istişare organı idi. Bu örgütün, 12 kişilik bir Şehir Meclisi bulunmaktaydı. Şehremini, meclise başkanlık ediyordu. Şehremininin iki yardımcısı olup, bu yardımcıları Şehir Meclisi'nin doğal üyeleri idiler. Şehir Meclisi üyelerinin göreve gelmeleri atamayla oluyordu. Ancak, Şehir Meclisi'nin İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın güvenilir ve saygın kişilerden olmaları gerekiyordu. Aranılan şartlar arasında, esnafın güvenilir ve saygın kişilerden olmaları koşulunun yer alması da dikkati çekmekte ve Şehir Meclisi oluşmasındaki seçici anlayışı yansıtmaktadır. Meclis üyelerinin her yıl üçte ikisinin yenilenmesi gerekiyordu (Keleş, 2006).

Görevi, kurulması düşünülen yeni belediyeler için öneri ortaya koymak olan ve üyeleri arasında pek çok yabancı bulunan İntizam-ı Şehir Komisyonu İstanbul'da kurulmuştur. Bu komisyonun yapmış olduğu önerilere uyularak, 1858 yılında, azınlık gurubun yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerini içinde barındıran bölgede Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında, hükümetin atadığı Daire Müdürü ve yine hükümetçe seçilip atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi vardı. Daire-i Belediye Meclisine üye olabilmek için; en az 10 yıl İstanbul'da oturuyor olmak ve Altıncı Daire sınırları içinde en az 100 bin kuruşluk taşınmaz mülki bulunmak şartı vardı. Bu belediye meclisi, yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyordu. Resmi dili de Fransızca idi (Tümerkan, 1946: 20). Meclis; mahalle, çarşı ve dükkanların temizlik ve düzenine ilişkin kararları alıp, talimatnameler hazırlayıp yasaklar koyabilirken, yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlayıp sözleşmeler yapabiliyordu. Alınacak personel için de meclis karar vermektedir.

1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği teşkilatı kurulmuştur. Şehreminliği teşkilatı, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı özelliği taşımaktaydı. Alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire) modeline benzer bir şekilde, farklı

semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire yer almaktaydı. Bu dairelerde, meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanan birer Daire Başkanları ve yarısı her yıl yenilenen birer Daire Meclisi bulunmaktaydı. Hükümet tarafından atanan Şehreminin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri Meclis üyeleri arasından seçilerek gönderilen üçer üyenin bulunduğu Cemiyet-i Umumiye de üst düzeyde yer almaktaydı (Keleş, 2006: 133).

1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'da bulunan 14 belediye dairesi sayısını 20'ye çıkarmış ve eski belediye teşkilatı olduğu gibi korunmuştur. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanunu ile İstanbul'da bulunan belediye daireleri tamamen lav edilmiş, yerine ise belediye şubelerine yer verilmiştir. Bu kanunla, yerel idarelerin başına Şehremini atamaya devam edilmiş, Şehremaneti Meclisi lav edilerek yerine Belediye Encümeni yer aldığı 9 adet Belediye şubesi kurulmuştur.

1868 yılından sonra, taşrada Belediye örgütü kurulmaya başlanmıştır. 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Vilayet (İl), Sancak ve Kaza (İlçe) merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu nizamnameye göre belediye başkanları hükümet tarafından atanmaktadır. Belediye meclisleri, şehirde taşınmaz bulunan ve devlete her yıl belirli miktarda vergi ödeyen erkek hemşehrileri arasından mahalli ihtiyar kurulları tarafından seçilmektedir (İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1973: 21).

1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu, her kentte ve kasabada belediye teşkilatı kurulmasını öngörmüştür. Belediye Başkanı, meclis üyeleri içerisinde hükümet tarafından atanacak, meclis üyeleri halkın oyu ile seçilecek, şehrin genel kurulu olarak çalışacak Cemiyet-i Belediye ise, Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisi'nin birleşmesinden oluşacaktı.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (Anayasanın) 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesi ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri taşra olmak üzere iki kanun çıkarılmıştır. 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanun, 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kalmaktadır. Bu kanunda taşra belediyeleri için seçimle gelen meclis, onun seçtiği belediye reisi ve cemiyet-i belediye organlardan oluşan bir sistem öngörülmüştü.

2.1.2. İl Özel İdareleri

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile eyalet yönetiminden vilayet (il) yönetimine geçilmiştir (Keleş, 2006: 134). Nizamname; vilayeti sancaklara (liva sancakları kazalara, kazaları da karyelere (köy) ayırmaktadır. Vilayetin başına Vali, livaların başına Mutasarrıf, kazaların başına Kaymakamı getirilmiştir. Yönetim organı olarak da vilayet idare meclisi, livaya idare meclisi ve kaza idare meclisleri kurulmuştur. Vilayet idare meclisi; Vali, Defterdar, Umuru Ecnebiye Müdürü, Mektupçu, İki Müslim, İki Gayrimüslim dört seçilmiş üyeden oluşmaktadır. Meclis; maliye, bayındırlık ve Hazine mallarına ait konularda görüş ve karar organı olup, idari anlaşmazlıkları incelemekteydi. Ayrıca memurlara disiplin cezası verme yetkisine sahip olup, vergi, salma ve toplama ile de görevliydi. Liva ve kaza merkezlerinde bulunması öngörülen belediye dairesi ve meclislerinin kararlarını, faaliyet ve giderlerini kontrol eden organ olarak da görevlendirilmişlerdi. Vilayetlerin alt birimleri olan livalarda mutasarrıfın, kazalarda kaymakam başkanlığında livaya ve kaza idare meclisleri kurulmuştu. Liva idare meclisi, Osmanlı taşra yönetiminde vilayetin alt kademesi olan livaların; idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerini ve idari uyuşmazlık sorunlarını görüşüp karara bağlayan organıdır. Kazanın hakimi, muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve gayrimüslim cemaatin ruhani reisleri meclisin tabii üyeleri olup, halk tarafından seçilen iki Müslüman ve iki gayri Müslüman üye meclisin kadrosunu oluşturmaktaydı. Vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının talep ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren ve danışma görevini yerine getiren Meclis-i Umumi-yi Vilayet de kurulmuştur. Meclis seçimle oluşan ve yılda bir kere vilayet merkezinde toplanan bir organdı. Görevleri Vilayet Nizamnamesinde vilayetin özel işleri olarak belirlenmişti. Bu yeni düzenleme ile vilayetlerde, genel yönetimin yanında bir de il özel yönetimi bulunması öngörülmüştür. Meclis-i Umumi adıyla kurulan bu meclisin başkanlığını Vali, Meclis-i Umumi'nin üyelerini ise, her sancaktan seçilip gönderilecek dörder üye oluşturmaktaydı. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, uygulama yaygınlaştırılmıştır. Rumeli de 10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu da 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika da 1 vilayet ve 5 sancak yeni düzene göre teşkilatlandırılmıştır. Nahiyelerin kurulmasının öngörülmesi, Meclis-i Umumi'nin görev alanını genişletmiştir (Ortaylı, 2008: 498). 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet geçici kanunu ile İl Özel İdareleri tekrar düzenlemiş, 1929'a kadar bu geçici kanun hükümleri ile İl Özel İdareleri yönetilmiştir.

2.1.3. Köyler

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar köyler köklü bir geçmişe sahip ise de yerel yönetimler içinde teşkilatlanmasına ilişkin hükümler bu tüzüğe göre olmuştur. Bu tüzüğe göre iller livalara, livalar kazalara ve kazalar da köylere ayrılmaktaydı. Köy organları köy muhtarı ve köy ihtiyar kurulundan oluşmaktaydı. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi kimi değişiklikler yapmışsa da, bu nizamnamede köyün tüzel kişiliğine yer verilmemiştir. 1864 ve 1870 tarihli Tüzüklerin 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir. 1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu'na kadar köylerin yasal dayanağı ve tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

2.2. Erken Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler (1923-1960)

1921 Anayasası, Osmanlı Devlet'inin merkezîyetçi yerel yönetim anlayışı yerine, halkın yönetime katıldığı ve adem-i merkezîyetçiliği savunmuş, buna ek olarak ise güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimseyerek yerinden yönetimi hayata geçirmeye çabalamıştır (Gözübüyük, 1967: 29). Yine 1921 Anayasası'nın 11. maddesi "Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclisinin yetkisindedir." diyerek illerin özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu anayasa ile il genelinde askeriye, yargılama ve vergi gibi bir kısım görevler dışında kalan pek çok görev vilayetlerin yetkisine bırakılmıştır. 1921 Anayasası'na göre vilayet meclisleri yörede yaşayan halk tarafından iki yıl için seçilmektedir (Yayla, 1982: 123).

1921 Anayasası'nda illere ve nahiyelere tüzel kişiliğe sahip mülki birim olarak özerklik tanınmış, kazalara ise mülki bir idari birim olarak özerklik tanınmamıştır. 1921 Anayasası'nın 16. Maddesine göre nahiye, hususi hayatında muhtariyete haiz bir manevi şahsiyet olarak ifade edilmektedir. Merkezi idare tarafından görülmesi gereken bazı işler, yöneticileri halk tarafından seçilen nahiyeler tarafından görüldüğü için bunlar merkezi idarenin bir cüzü olarak kabul görmekteydi (Yayla, 1982: 121).

1921 Anayasası'ndan üç yıl sonra 1924 Anayasası ile milli egemenlik, tek devlet, milletin birlik ve beraberliği endişesi ile merkezi idare ve yerel idare yapısı ortaya konmaya çalışılmıştır. Ayrıca, devletin demokratik ve modern olması için yapılan ve yapılacak devrimlerin çerçevesi çizilmiştir (Yıldırım, 1999: 6).

1924 Anayasası'nda yerel idarelerin görevlerine ve yetkilerine açık biçimde

değ inilmemiştir. Bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine yer vermekle yetinilmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki ve görev açısından belirleme yapılmamış ve merkezin bu alanda daha da rahat hareket alanına sahip olması istenmiştir. 1924 Anayasası'nda vilayetlerin, kazaların, kasabaların ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim oldukları ifade edilmiştir. 1924 Anayasası yerel yönetim, olan vilayeti iktisadi ve coğ rafi bir birlik olarak görmekte, sınırlarını bu esas doğrultusunda çizilerek idarelerin faaliyet alanını bu çerçevede belirlemektedir.

2.2.1. Belediyeler

İmparatorluktan Türkiye Cumhuriyeti'ne kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet göstermekteydi. 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112.maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesi ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğ eri taşra olmak üzere iki kanun çıkarılmış tır. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için ortaya konan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kaldı. 1930'lara kadar olan dönemde Ankara temel alınarak uygulamalar yapılmaya çalışılmış tır. 417 Sayılı Kanunla İstanbul Şehremaneti'nden esinlenerek Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 Sayılı Kanuna göre şehremaneti, şehirde oturan ve seçmen olma özelliğine sahip kişilerce seçilen, belediye tarından yönetilecek 24 üyesi bulunan Cemiyet-i Umumiye-i kurulmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 37).

417 Sayılı Kanuna göre Ankara Şehremini, fen, sağlık, muhasebe, hukuk müdürleri İçiş leri Bakanı tarafından atanmakta olup, bütçesi Meclis tarafından onanmakta idi. Bu kanun 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkıncaya kadar yürürlüğ ünü sürdürmüştür. 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanununun ilk maddesinde "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir" şeklinde tanımlanmaktadır. 1930 tarihinde 492 olan belediye sayısı 1960'a gelindiğ inde 995 olmuştur (Yaşayan, 1987: 7). İl ve ilçe merkezlerinde nüfus şartları gözükmeksizin belediye teşkilatı kurulması gerekmektedir. Ülkemizde belediyelerin yapacağı hizmetler kanunlarla sınırlandırılmış tır. Belediyenin görevleri, 1580 Sayılı Belediye Kanununun 15. Maddesinde yer almış tır. Bu kanuna göre bütün belediyeler için zorunlu olan baş lıca görevler şöyle sıralanmaktadır:

- Güncel durum haritası yaptırmak, yapı ruhsatı vermek (3194 Sayılı İmar Kanunu, imar planı yaptırmayı nüfusu 10.000'den yukarı olan belediyeler için zorunlu saymış tır),

- Kentin Sokak ve meydanlarını bir plan ve izleneye uygun olarak düzenlemek, düzeltmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirlemek, ağaçlamak, döşemek, süslemek, aydınlatmak, duracak, dinlenecek yerler yapmak,
- Meydan ve pazaryerleri açmak,
- Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanması için iskele, köprü ve rıhtım gibi yerler yaptırmak,
- Su getirmek, suları temiz ve sağlıklı tutmak (1926 tarih ve 831 Sayılı Kanuna göre),
- Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,
- Belediye mezbanesinden başka yerlerde hayvan kestirmemek,
- Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,
- Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,
- Yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,
- Halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,
- Halkın sağlık, huzur ve rahatını etkilemesi söz konusu olan işlerin, üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve izne bağlamak,
- Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır gibi genel yerlerin temiz tutulmasını, sulatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak,
- Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmesine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,
- Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme örgütünü kurmak,
- Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,
- Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,
- Her türlü inşaat, onarım ve eklemeler için ruhsat vermek, kanuna ve ruhsata aykırı yapı eylemlerini önlemek, yangın yerlerini mahalle durumuna getirerek düzenlemek,
- Halkın kullandığı ve gelip geçmesine ayrılmış yerlerden gelip geçmeyi aksatmayacak biçimde geçici işgaline izin vermek ve izinsiz işgalleri önlemek,
- Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak,
- İşyerleri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, fiyat denetimi yapmak, narh

koymak, pazar yerleri kurmak ve işletmek,

- Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir karla satmak, gereksinime duyanlara dağıtmak, fonlar kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

Belediye tüzel kişiliği içerisinde belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı yer almaktadır.

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Bütün üyeleri halk tarafından seçilmektedir. 1950 tarih ve 5669 Sayılı Kanunla belediye meclislerine 2 yılda bir seçilmesi esası getirilmiştir. Meclis, 54. maddeye göre Ekim, Şubat ve Haziran ayları başında olmak üzere yılda üç defa toplanmakta ve Belediye Kanununun 21. maddesine göre en az 12 üyeden oluşmaktadır. Belediye Meclisi'nin görevleri şöyle sıralanabilir.

- Bütçenin, kesin hesabın ve belediye çalışma izlencesinin görüşülüp karara bağlanması,
- Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme ve borç alma kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleri ile ilgili tarifelerin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyece alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,
- İmar planlarının, 3194 Sayılı Kanun gereğince onaylanması,
- Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar izlencelerinin, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,
- Belediye adına verilecek ayrıcalık sözleşmelerinin yapılması,
- Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması.

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de taşımaktadır. Encümeni oluşturan üyeler iki türdür. Birinciler, seçimle gelen üyelerdir. Sayıları ikiden az olmayan üyeleri her yıl belediye meclisi seçmektedir. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasında seçtiği encümen üyelerinin sayısı, encümenin doğal üyelerinin yarısını geçmemektedir. Belediye meclisi üyeliği sıfatı sona eren üyenin encümen üyeliği de sona ermektedir (Keleş ve Yavuz, 1989: 157).

Belediye Kanununun 88. maddesine göre, doğal üyeler Yazı İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü, Sağlık İşleri Müdürü veya veteriner, Fen İşleri Müdürü, Hukuk İşleri Müdürü

ve bulunan yerlerde Teftiş Kurulu Müdürüdür. Belediye encümeninin görevleri ise şöyle sıralanabilir:

- Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesi,
- Aylık gelir ve gider “icmallerin” incelenmesi ve denetlenmesi, artırma ve eksiltme şartlaşmalarının, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirilmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi,
- Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi, kamu yararı bulunduğuna encümenlerce karar verilmektedir.
- Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,
- Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,
- Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar çıkarılması,
- Taşıt araçları ücret tarifeleri ile zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narhların saptanması,
- Belediye taşınır mallarından gerekenlerin artırma ile satışa çıkarılması,
- Belediye cezalarının takdiri,
- Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması, terfi, ödüllendirme, cezalandırılmalarına ilişkin konuların karara bağlanması.

1963 yılına kadar, belediye meclisleri, belediye başkanlarını kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçebilmekteydiler (Keleş ve Yavuz, 1989: 180).

Belediye Başkanı belediyenin yürütme organı olarak görev ve yetkilere sahip, hem merkezi yönetimin bilgi kaynağı yani ajanı, hem de belediyenin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye Başkanı'nın görevleri şöyle sıralanabilir:

- En büyük mülkiye amirince tebliğ edilecek kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmek,
- Belediyelerin kolluk görevlerini yerine getirmesini sağlayacak buyruk ve kanunları uygulamak,
- Belediye meclisinin, encümenin ve üst organlarının kararlarını uygulamak,
- Belediyelerin görevleri arasında sayılan yerel işleri yürütmek,

- Belediyelerin yerel nitelikteki sağlık, ekonomi, esenlik, bayındırlık ve düzenine ilişkin işleri izlemek ve uygulamak yerine getirmek,
- Belediye mülklerini yönetmek,
- Belediyenin gelirlerini ve alacaklarını izlemek, elde etmek,
- Yetkili organ ve kurulların onayından geçmek koşuluyla, sözleşme yapmak, sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak,
- Mahkemede belediyelerin tüzel kişiliğini temsil etmek,
- Belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama buyruklarını imzalamaktır.

2.2.2. İl Özel İdareleri

Belediyeler ve köylerin yönetimi için Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlar uygulanmasına karşın, il özel idarelerinin temel kanunun Osmanlı döneminde, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun) 74. maddesinden sonra gelen maddeler, bazı değişikliklerle 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı kanuna kadar uygulanmıştır. İl Özel İdaresinin kurulması için herhangi bir yasal formaliteye gerek olmadan ilin kurulmasıyla İl Özel İdaresi de kurulmuş olmaktadır (Keleş ve Yavuz, 1989: 47).

İl Özel İdarelerinden önce 1913 tarihli kanunla verilen ve bir yıl sonra 1914'te değişikliğe uğratılan görevleri; tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi ve ticaret, bayındırlığı kapsayacak şekilde aşağıdaki gibi özetlenebilir. (Keleş ve Yavuz, 1989: 48):

- Örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, yabani ağaçları aşılama,
- Ziraat aletleri depoları kurmak, bu aletleri çiftçilere kiraya vermek,
- Damızlık hayvan depoları kurmak, at yarışları düzenlemek,
- Tarım müzeleri kurmak,
- Yeni ürün türleri yetiştirmek için parasız fidan ve tohum dağıtmak,
- Orman yetiştirmek,
- Tarım alanındaki gelişmeyi sağlamak üzere her türlü girişimlerde bulunmak,
- Hastane, düşkün evleri, yetim çocuklar için yuvalar, tımarhane, hayır kurumları

açmak,

- Orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları açmak,
- İlköğretimin gelişmesi için okullar, gerektiğinde gezici okullar açmak,
- Tarım ve ehli hayvan sergileri açmak,
- Tarım kooperatifleri kurmak,
- Kredi müesseseleri kurmak ya da kuracaklara izin vermek,
- Sanayi odaları açmak,
- Yerli malların özendirilmesi için yarışmalar düzenlemek, ödüller dağıtmak,
- Bölgede üretilen mallar için müzeler açmak,
- Ticaret Odaları, ticaret borsaları, sergiler açmak, panayır ve pazarlar kurmak,
- Ticaretin geliştirilmesi, kolaylaştırılması ve servetin artırılması için gerekli olan her girişimde bulunmak,
- İl sınırları içindeki bucaklara kadar, yönetim birimlerini birbirine bağlayan yolları yapmak, bunların sürekli onarımını sağlamak,
- Gerek devlet yollarının, gerek il yollarının şehir ve kasabalardan geçen kesimlerinin yapım ve bakımı, yerine göre Bayındırlık Bakanlığı ya da illerce sağlanacaktır.
- Göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması, ilin olağan ve olağanüstü gelirlerinin yeterliği ölçüsünde, iller tarafından gerçekleştirilecektir.

Bunların dışında, şehir içi ulaştırması, su, elektrik, havagazı gibi yerel kamu görevleri için kurulacak işletmelere, 40 yılı geçmemek şartı ile izin vermek yetkisi İl Özel İdaresi'ne bırakılmıştır.

Sayılan bütün bu işler 5 yıllık programlara göre yapılacaktır. Genel Meclisin hazırladığı programlar, ilgili Bakanlıkların görüşleri alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmektedir.

İl Özel İdarelerinin Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni olmak üzere üç organı vardır. Bunlardan Vali yürütme organını, diğerleri ise karar ve danışma organlarını oluşturmaktadır.

Vali, ilde genel yönetimin başı ve özel idarenin yürütme organıdır. Vali İl Genel

Meclisi'nin de başkanıdır. Vali üçlü kararname ile atanmaktadır. İl özel idare müdürü, il özel yönetimi hizmetlerinin yürütülmesinden Vali'ye karşı sorumludur. Özel idare örgütünü Vali adına yönetmektedir. Kaymakamlar da, Vali'nin vereceği özel idare hizmetlerini yerine getirmektedirler. Bu hizmetlerin yürütülmesinden kaymakamlar valiye karşı sorumludurlar.

İl Genel Meclis üyeleri seçimle kurulmaktadır. Seçim sonuçlandıktan sonra, Vali, İl Genel Meclisini toplantıya çağırılmaktadır. İlk birleşimde 2 başkanvekili ile 2 katip seçilmektedir. Bunların seçimi gizli oyla olmaktadır. Valinin bulunmadığı zamanlarda, meclis toplantılarına birinci başkan vekili, o da yoksa ikinci başkanvekili başkanlık etmektedir. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihlerinin İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi zorunludur. İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarında 30'ar günü geçmeyen olağan toplantılarını yapmaktadır. Toplantı sonuçlandığında, gündemdeki konuların görüşülmesi bitirilememiş ise, İl Genel Meclisi, 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatmakta ve gerekçesini İçişleri Bakanlığı'na bildirmektedir.

İl Daimi Encümeni, İl Genel Meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçmekte ve ivedi durumlarda meclis yerine kararlar alabilmektedir. Görev süreleri 1 yıldır. Encümen üyelerinin görev süresi 1 yıl olmakla birlikte, görevi sona eren üye yeniden seçilebilmektedir. İl Daimi Encümeni'ne ya vali, ya da görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık etmektedir. Başkan tarafından havale edilmeyen konuları daimi encümen kendi arasında görüşemez ve karar alamaz. Vali, İl Daimi Encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, Genel Meclis kararlarına ve kamu yararına uygun görmezse, konunun yeniden görüşülmesini isteyebilmektedir. Encümenin eski kararında 2/3 çoğunlukla direnmesi durumunda, encümen kararı kesinleşmektedir. Kesinleşen encümen kararlarına karşı, vali idari yargıya başvurulabilmektedir.

2.2.3. Köyler

Cumhuriyet'in ilanından sonraki dönemde köyler hakkında, 442 Sayılı Köy Kanun ile yasal düzenleme yapılmıştır.

Eski bir dayanışma modeli olan köyler, halkın yönetime katılması ve doğrudan demokrasi denilen yönetim şekline uygun ayrıca geleneklerine bağlı köylerde imece sistemi yaygındır. (Keleş, 1998: 176). 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanununa göre köy, nüfusu 2000 den az olan yerleşim yeri olarak ifade edilmiştir. Fakat ilçelerin nüfusu 2000'den az olsa bile belediye teşkilatı bulunuyorsa bu yerler köy olarak kabul görmemektedir.

442 Sayılı Köy Kanunu doğrudan demokrasi örneği, yönetime katılmayı üst seviyede tutan ve günümüzde hala uygulanan önemli yasadır. Köy Kanunu, köyün isteğe bağlı işleri ve yapılması zorunlu işler olarak ikiye ayrılmıştır. Köy halkı, isteğe bağlı işleri görmezse ceza bulunmazken, köyün zorunlu işlerini yerine getirmezse ceza görürler. Fakat köylünün isteğine bağlı işlerde köy derneğinin yarısından fazlasının isteği ve vilayete bağlı yerlerde valinin, kazaya bağlı köylerde kaymakamın onayı ile o iş bütün köylü için zorunlu iş olur.

Köy idaresinin köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve köy muhtarı olmak üzere 3 adet organı bulunmaktadır.

Köy derneği, Köy Kanunu'nun 20.maddesinde köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme hakkına sahip kadın ve erkek köylülerin oluşturduğu topluluk olarak tanımlanmaktadır. Köylünün doğrudan yönetime katılması ve alınan kararlara ortak olması köy derneği ile elde edilir. Bu uygulama, yerel yönetimlerde doğrudan demokrasinin ilk uygulamasıdır.

Köy Kanununa göre köy derneğinin, seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek ve yapılması isteğe bağlı işleri zorunlu iş haline getirmek başlıca görevleridir.

İhtiyar meclisi, köy derneği yani köyde yaşayan halk tarafından seçilmekte köyün imamı ve öğretmeni heyetin tabii üyesidir.

Köy ihtiyar meclisi, köy muhtarı başkanlığında haftada bir defa toplanıp, gündemdeki konuları görüşür. Köy muhtarına haber vermek kaydıyla köy ihtiyar heyeti, köy muhtarının kendilerini toplantıya çağırmadığı ve ihtiyar meclisinin toplanma günü olmadığı zamanlarda dahi kendiliğinden toplanabilir.

İhtiyar meclisi, köyün işlerini en lazım olandan başlamak suretiyle bir sıraya koyar ve biri yapıldıktan sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen köy işlerinden mektep, yol, sağlık işlerini geriye konulduğu haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı bulunduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolla yapılır.

442 Sayılı Köy Kanunu'na göre İhtiyar Meclisinin görevleri şunlardır:

- İhtiyar Meclisi köylüye ait işleri görüşür ve hangi işlerin köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine

karar verir. Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır.

- İhtiyar Meclisi bu kanunun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararı kesindir.
- Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halinden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziyi köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.
- İhtiyar Meclisi köylünün kaçır gün çalışacağına karar verir.
- Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını karar verir.

Köy bütçesi onaylanması gibi köy ihtiyar meclisinin almış olduğu bazı kararlar bağlı buldukları vali veya kaymakamın onayı ile yürürlüğe girer.

Muhtar köy yönetiminin başı ve devletin köydeki temsilcisidir. Siyasi partiler seçimlerde muhtar adayı gösteremezler.

Köy muhtarının işleri devlet işleri ve köyle ilgili işleri olmak üzere iki grupta yer alır. Köy muhtarının köy kanuna göre devlet işleri ile ilgili görevleri şunlardır:

- Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek;
- Köy sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak,
- Bulaşıcı ve salgın hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek;
- Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek;
- Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılınıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak;
- Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde

şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek;

- Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek;
- Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek;
- Asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek;
- Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak;
- Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek;
- Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak, (orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.);
- Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek;
- Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak;
- Bu kanunda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.
- Muhtarın göreceği köy işleri ise şunlardır:
- 13. maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;
- 14. maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek;
- İhtiyar Meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak;
- İhtiyar Meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak;
- Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek;
- Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek aybaşında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;
- Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğeri birini yerine (vekil) göndermek;

1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanununa göre muhtarların maaşı köy bütçesinden karşılanmakta ancak çıkarılan yeni yasa ile muhtarın maaşı genel bütçeden karşılanmaya başlanmıştır.

2.3. 1960-1980 Arası Dönemde Yerel Yönetimler

1961 Anayasası; yerinden yönetim sözcüğü, adem-i merkeziyeti kabul etmekte ayrıca idarenin kuruluşu ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceği hükmünü barındırmaktadır(Onar, 1966: 819) Bu yolla yerinden yönetim ilkesini Anayasal güvence altına almaktadır.

1961 Anayasası'nın 116. maddesinde, yerel yönetimler şöyle tanımlanmaktadır. "Mahalli İdareler, İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli İdarelerin seçimleri, kanununun gösterdiği zamanlarda ve 55'inci maddede belirtilen esaslara göre yapılır. Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmak ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli İdarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

1961 Anayasası; yerel yönetimleri il, belediye ve köy olmak üzere üç tür olarak yerel yönetim ile sınırlamış ve hizmet yerel yönetimleri bakımından bazılarının açık şekilde adını saymak suretiyle Anayasal güvence altına almıştır. Bu Anayasa yerel yönetimlerin özerk yani tüzel kişiliğe sahip olduğu, karar organlarının vatandaşlar tarafından seçildiği, organların organlık sıfatlarını elde etmelerinin ve kaybetmelerinin yargı kararıyla olacağı hükmüne yer vermiştir. Ayrıca yerel idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olduklarını da vurgulamıştır. Bu manada merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi sınırsız olmadığı denetimin, kanuna dayanması şartıyla mümkün olacağı ifade edilmektedir (Yayla, 1982: 18).

1961 Anayasası'nın yerel yönetimler ilkelerini barındırması ve demokrasinin gelişmesi yönünden, güçlü özerk bir teşkilatı arzu ettiğini görülmektedir.

1961 Anayasasınının 112. maddesinde; idarenin, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak teşkilatlandığı hüküm altına alınmaktadır. Bu anayasa, aynı maddede yer alan ayrıca maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim ile idari merkeziyeti,

yerinden yönetim ilkesiyle de adem-i merkeziyeti kast etmektedir. Yine aynı amaçlara yönelmiş olmasına karşın, yerinden yönetim kavramının, İngilizlerin ve Almanların özerk yönetim kavramlarına ters olduğu ifade edilmektedir (Delcamp, 1994: 94). Bu görüş baz alındığında, yerinden yönetim sözcüğünün üniter sistemle yönetilen devlete ait bir kavram olduğu ve merkezden çevreye bir erk aktarımını öngördüğü anlaşılmaktadır (Yayla, 1982: 18).

1961 Anayasası, yönetim ilkeleri ve idari teşkilatların düzenlenmesi açısından bir anayasada bulunabilecek en kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeyi getirmektedir. Fakat kanunlar ile ilgili yapılan değişiklikler, yeni Anayasanın ilk zamanlarında yapılan uyarlamalar ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları dışında önemli bir yasal düzenleme yapıldığı söylenemez (Yayla, 1982: 19-40). 1970'li yıllarda kentleşmenin yoğun yaşanması nedeniyle yerel yönetimler anlayışında değişim istekleri gündemde yer tutmuş, ancak 1980'li yıllara gelinceye kadar ciddi bir değişim olmamıştır.

2.3.1. Belediyeler

1963 yılına kadar, belediye meclisleri, kendi üyeleri içerisinde ya da dışarıdan belediye başkanlarını seçebilmekteydi. Seçilen belediye başkanının görevine başlayabilmesi, vesayet organlarının onayına bağlı bulunmaktaydı. 1580 Sayılı Kanunun, anayasaya uygun hale getirilmesi için 307 Sayılı Kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunda belediye başkanının halk tarafından seçilmesi ve seçim sistemi ise tek dereceli seçim sistemi olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, bu kanun ile belediye meclislerine, gensoru ve yetersizlik kararı verebilme yoluyla, belediye başkanının sahip bulunduğu yetkileri dengeleme yetkisi verilmektedir (Eryılmaz, 1994: 18).

1580 Sayılı Belediye Kanununun 61. maddesinin 19.07.1963 tarih ve 307 Sayılı Kanunun değişik 3. maddesi ile belediye meclisi üyeleri, belediye işleri ile alakalı herhangi bir hususta meclis başkanlığına önerge verip gensoruda bulunabilmektedir. Gensoru önergesi meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınmakta ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya cevap vermektedirler. Verilen cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeterli görülmezse yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilmektedir. Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a sunmaktadır. Danıştay tarafından yetersizlik kararı

verildiği takdirde belediye başkanı düşmektedir.

Anayasanın 116. maddesi akçal denkleştirme konusunda, devlete görev vermiş bulunmaktadır. Emlak Kanunu'nda 1972'de yürürlüğe giren değişiklikle belediye sınırları içinde toplanan emlak vergisi gelirin %45'i belediyeye, %35'i il özel idaresine, geriye kalan %20'si de, vergi toplama hizmeti karşılığında hazineye kalmaktadır. Belediye sınırları dışındaki arazilerden elde edilecek vergi gelirin %70'i il özel idaresine, bu gelirin %3'ü köy idareleri hesabına, iller bankasına yatırılmaktadır. Belediyelerin 1960 öncesinde, kendi sınırları içinde toplanan Bina Vergisinin yalnız %25'ini aldıkları düşünülürse, 1970'lerdeki değişikliğin belediyeler lehine önemli bir adım olduğu ortaya çıkmaktadır (Keleş ve Yavuz, 1989: 178).

Belediyelere pay ayrılan Hazine Vergileri, Gelir ve Kurumlar Vergisi (%5), Gümrük Resmi (%15), Tekel Maddeleri net gelirlerinde belediye payı (%2), Emlak Vergisi (%45), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Karayolları Trafik Kanununa göre trafik zabıtalarıncı toplanan cezalar (%11), Akaryakıt Üretim Vergisi (%3) gibi vergilerden alınan paylar İller Bankasında toplandıktan sonra %80'i belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmaktadır (Kün, 1981: 84).

2.3.2. İl Özel İdareleri

İdare-i Hususiye-i Vilayet geçici kanununda 19.07.1963 tarihli 306 Sayılı Kanunun 2. maddesi ile yapılan değişiklikle il genel meclisleri üyeleri ilçeler adına seçilmektedir. Son nüfus sayımı dikkate alınarak nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 1, 25.001'den 40.000'e kadar olan ilçelerden 2, 40.001'den 55.000'e kadar olan ilçelerde 3, 55.001'den 70.000'e kadar olan ilçelerden 4 üye seçilmektedir. Bundan sonra her 25.000 nüfus için 1 üye eklenmektedir.

02.02.1981 gün ve 2380 Sayılı Kanunla il özel idare yönetimi ve belediyelere ayrılan paylar birleştirilerek ve devlet bütçesinin vergi gelirlerinden %5'inin belediyelere, %1'inin il özel idarelerine aktarılması kabul edilmiştir.

2.3.3. Köyler

2972 Sayılı Kanuna göre; Köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde adaylık söz konusu değildir. Muhtar seçiminde, siyasi partiler aday gösterememektedirler. Seçmenler, muhtar olarak seçmek istedikleri bir kişinin adı yazılı oy pusulasını, yüksek seçim

kurulunca hazırlanmış özel zarfa koyarak oy sandığına atmaktadırlar. En fazla oy alan kişi muhtar olarak seçilmektedir. Muhtarın yedeği bulunmamaktadır.

1977 yılında kabul edilen 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy muhtarlarına köy derneğince takdir edilecek aylık ücretin, ayda (100) ek göstergenin her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilecek katsayının çarpımı ile bulunacak miktardan az olmayacağı ve bu asgari ödeneğin karşılığının her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konularak köy bütçelerine aktarılacak paralardan sağlanması öngörülmektedir. Aynı kanunun 7. maddesine göre de Köy Kanunu'nun bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmaktadır.

Köy Kanunu yürürlüğe girdiği zaman, kanunun altıncı bölümü (49-56. maddeler) “ihtiyar meclisinin göreceği davalar” başlığı altında köy ihtiyar meclisine bazı davalara bakıp kesin çözüme bağlama, bazılarında da uzlaştırma imkanlarını arama yetkisini vermektedir.

Kanunun 49. maddesine göre ihtiyar meclisi; On liraya kadar ödünç para davaları ile on liraya kadar alım satım ve icar ve ücret ve sairden doğan alacak davalarına bakmakta ve vereceği kararlar kesin olup, derhal yerine getirilmektedir. Kanunun 50. maddesine göre ise ihtiyar meclisi; on liradan elli liraya kadar ödün para davaları ve on liradan yukarı alım, satım, icar, ücret ve sairden doğan alacak davalarında tarafları uzlaştırmaya çalışır ve hakem gibi görev yapmaktadır. Bu konuda meclisin vereceği karar da kesinlik taşımaktadır. Kanunun 51. maddesine göre ise, yukarıda miktarları söz konusu davalarda önceden ihtiyar meclisine gidilmedikçe hiçbir mahkemeye gidilememektedir.

Bu maddelerden bir kısmı 1941 yılından yürürlüğe giren 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun ile bir kısmı da, 1963 yılında yürürlüğe giren ve Köy Kanununda bazı değişiklikler getiren 286 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmaktadır. Böylece köy muhtar ve ihtiyar meclisi önemli bir görev ve yetkiden, Anayasa'nın öngördüğü yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağı ana ilkesi nedeni ile yoksun kalmaktadır (Aytaç, 1990: 239).

2.4. 1980-2002 Arası Dönemde Yerel Yönetimler

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, devleti güçlendirmek için merkeziyetçiliği güçlü tutan yeni yapı oluşturularak devletin ülkesiyle ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumayı, pekiştirmeyi ve geliştirmeyi hedeflemektedir. Bundan dolayı merkezi yapıyı olabildiği kadar güçlendirmeyi arzu etmektedir.

Anayasanın 126. maddesine göre merkezi idare coğrafi durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve iller de diğer kademeli kısımlara ayrılmakta, ikinci fıkrada ise illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanmakta, buna ek olarak birden fazla ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği ifade edilmektedir. Fakat yetki genişliği ilkesine dayalı olarak faaliyette bulunan ve birden çok ili kapsayan teşkilatlar (OHAL Bölge Valiliği hariç) henüz kurulmamıştır. 1982 Anayasasının 126. maddesine göre iller, yetki genişliği ilkesi içerisinde merkezi yönetimin bir kademesi diğer yönden 127. maddesine göre ise idari özerkliğe ve tüzel kişiliği sahip, merkezin idari vesayetine tabi bir yerel yönetim kuruluşu olarak düzenlenmektedir.

1982 Anayasası yerel yönetimleri 1961 Anayasası gibi düzenlemektedir. Bu Anayasada vesayet ilkesine ilişkin hükümler net ve açık bir söyleme kavuşturulmasına karşın (Nadaroğlu, 2001: 163) yoğun bir vesayet yetkisi verdiği gerekçesiyle eleştirilmektedir (Eryılmaz, 2002: 19).

Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimleri “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” olarak tanımlanmakta ve yerel yönetimleri, il özel idareleri, belediye ve köyler olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, 23.7.1995 tarih ve 4121 Sayılı Kanununun 12. maddesiyle değişik 127. maddenin 3. fıkrasının son cümlesinde “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmünü getirmekte, Büyükşehir belediye ve alt belediyeler şeklinde yeni yönetim biçimleri oluşturulabileceğini belirtmektedir. 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 1982 Anayasası’nın en önemli yeniliği içinde sayılabilir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, yerel yönetimlerin genel karar organları kavramı yerine, karar organları kavramını kullanmakta ve karar organlarının da seçimle işbaşına geleceğini hükme bağlamaktadır. Genel karar organları, il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurullarıdır. 1982 Anayasası, genel karar organları terimi yerine, yalnız karar organı terimini kullanmayı yeğlemiş olduğuna göre il daimi encümeni ve belediye encümeni gibi müzakere ve karar organlarının da seçimle oluşturulacağı yolundaki bir ilkeye açıklık kazandırmış olmaktadır. Bu nedenle il daimi encümeni, il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürü gibi atanmış üyelerin girmesine olanak veren 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu ilgili hükmü, 1988 yılında

Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Belediye encümenine üye daire amirleri ve Büyükşehir belediye encümenlerinin oluşum biçimi de Anayasa'ya aykırı sayılabilir (Keleş ve Yavuz, 1989: 44).

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası gibi yürütme organı konusunda açık bir düzenlemeye gitmemiş olması bu organların, seçimden başka yöntemlerle de yani atamayla da iş başına getirebilmeleri yolunu açık tutmaktadır. Kanun koyucu, 307 Sayılı Yasayla Belediye Başkanı'nın seçimle işbaşına geleceği hükmünü içine alarak sorunu çözmesine karşılık, Belediye Encümenleri için bu sorun günümüze kadar sürmektedir. İl Özel İdarelerine bakıldığında bu son durum daha sorunlu olarak devam etmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'na kadar, yürütme organı olan vali adeta il özel idaresinde tek yetkili olarak görev yapmaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde, bir yönetsel vesayet yetkisinin olduğu açıkça görülmektedir. Vesayetin amacının ise yerel hizmetlerin, yönetim bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinmelerin karşılanması olarak belirtilmektedir. 1982 Anayasası, yerel yönetimler üzerindeki vesayetin boyutları yönünden önem taşımaktadır. Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarını ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar, görevden uzaklaştırabilmektedir. Seçilmiş organların keyfi bir biçimde görevden alınmalarına da yol açabilecek böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda bulunmamaktadır.

1961 ve 1982 Anayasaları, merkez ve yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımını ilgilendiren yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır ilkesine uygun biçiminde düzenlenmektedir.

2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri

1982 Anayasası'nın 127. maddesi, "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne yer vermektedir. 2972 Sayılı Yerel Seçimlerle İlgili Kanun, belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer Büyükşehir Meclisi ve ilçelerde birer İlçe Belediye Meclisi oluşturulmasını öngörmektedir. Aynı kanun, hem büyükşehir için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmektedir. İstanbul, Ankara ve İzmir, bu kanuna göre sınırı içerisinde birden çok ilçe

bulunan illerimiz olarak Büyükşehir statüsünü kazanmaktadır.

Yerel seçimlerle ilgili kanundan sonra, konu, Mart 1984'te kanun hükmünde kararname ile düzenlenerek 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Buna göre, Türkiye'de 16 adet Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bunların bir kısmında ilçe belediyesi bulunmamaktadır. Bu düzenlemeler, büyükşehirlerde kamu hizmetlerinin bir kısmının büyükşehir belediyelerince bir kısmının ise ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapımı, bakımı ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetlerin sağlanması ile ilgili olup, Büyükşehir düzeyindeki görevler ayrıntılı olarak şöyle sıralanabilir.

- Büyükşehir için yatırım plan ve izlenceleri hazırlamak, büyükşehir düzeyinde finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.
- Büyükşehir nazım planlarını hazırlamak, onaylamak ve uygulamak; bu planlara uygun olarak ilçe belediyelerince hazırlanacak olan ilçe belediyelerinin planlarını onaylamak ve uygulanmasını gözetim altında bulundurmak.
- Meydanlar, bulvarlar, yollar ve sokaklar yapmak, bunların bakımını sağlamak, trafikle ilgili kanunların belediyelere vermiş olduğu yetkileri kullanmak, yolcu ve yük terminalleri, çok katlı park yerleri yapmak ve işletmek, meydanlara, yollara ve sokaklara ve üzerlerindeki yapılara isim ve numara vermek.
- Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, insan sağlığı ve refahı için zararlı olan sınai ve ticari kuruluşların kurulmasına izin vermek, çöplerin ve sanayi artıklarının toplanma yerlerini belirlemek, imha edilmeleri için gerekli tesisleri kurmak, yiyecek ve içecekleri çözümleyecek laboratuvarlar kurmak, mezarlıkların yerini belirlemek ve işletmek.
- Su, kanalizasyon, havagazı merkezi ısıtma ve kamu ulaşımı gibi hizmetleri yerine getirmek.
- Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak, spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak.
- Toptancı halleri ve mezbahalar kurmak ve işletmek.

- Belediye kolluk hizmetlerini yerine getirmek, yangın söndürme hizmetlerini sağlamak, patlayıcı maddeler üreten tesislerin ve depoların kuruluş yerlerini belirlemek.
- İlçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlerin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde, özel kanun ile Büyükşehir belediyesine bırakılmamış görevler ve aynı zamanda yeşil alanlar, bahçeler oluşturmak, parklar, kültürel ve toplumsal hizmetler yapmak, mezbahalar yaptırmak ve toptancı halleri kurmak gibi görevleri de, ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilebilecek yerel kamu hizmetleri olarak sıralanabilir (Keleş ve Yavuz, 1989: 280).

Büyükşehir Belediye Meclisi; Büyükşehir Belediye Başkanı, İlçe Belediyelerinin Başkanları ve İlçe Belediyelerinin Meclis Üyeleri sayısının 1/5'inden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi beş yıl için oluşturulmaktadır. Meclis üyeleri halk tarafından doğrudan doğruya seçilmekte ve Kasım, Mart ve Temmuz olmak üzere yılda üç defa toplanmaktadır.

Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda toplanmaktadır. Üyeleri Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri, imar, hukuk, fen, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimleri başkanlarından oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Başkanı doğrudan doğruya halk tarafından 5 yıl süre için seçilmektedir. Başkan, yalnız kanunların kendisine verdiği görevlerin yürütülmesi yanında ilçe belediyelerinin hizmetleri arasında eş güdümün sağlanmasından da sorumlu olmaktadır.

2.4.2. İl Özel İdareleri

İl Özel İdareleri Kanunu olarak daha önce bazı değişikliklerle Osmanlı döneminde çıkan kanun uygulanmaktaydı. Cumhuriyet Dönemi'nde, 26 Mayıs 1987 tarihinde 3360 Sayılı Kanunla İl Özel İdareleri'nin Temel Kanunu da çıkarılmıştır.

1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanununun 2. maddesinde, “İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür.” denildikten sonra “İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve

müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur" hükmüne yer verilmektedir. Anayasa Mahkemesi, yapılan başvuru üzerine, bu son hükmü Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek mahkeme, gerekçe olarak, yerel yönetimlerin görevlerinin kanun ile belirlenmesi gerektiğini, oysa burada Bakanlar Kurulu kararının kanun yerini alabileceğini, hükmün, aynı zamanda, yerel özerklik ve yerinde yönetim ilkeleriyle çeliştiğini yönetsel vesayet yetkisiyle bağdaşmadığını, Anayasa'daki yönetim bütünlüğü ilkesine de ters düştüğünü öne sürmektedir (Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, No: 20001).

1984 yılında çıkarılan 3004 Sayılı Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdarelerine ayrılan payı, 1987'ye değin kademeli bir şekilde arttırmaktadır. Payın, 1984, 1985 ve 1986'daki oranını %1, 1987'de ise %2 olması öngörülmektedir. Daha sonra, 3239 Sayılı Kanun, payların miktarını yeniden değiştirmekte ve paylar 1986 yılı için %1, 1987 yılı için ise %1,40 olarak belirlenmektedir. 1987 yılında yapılan kanun değişikliği ile İl Genel Meclisinin kendi içinde seçtiği üyelere ek olarak, İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ve İl Bayındırlık ve İskan Müdürü İl Daimi Encümeni üyeleri de eklenecektir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanmaktadır. Toplantı süresi ise en fazla otuz gündür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2000 SONRASI DÖNEMDE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM ÇALIŞMALARI

Bu bölümde Türkiye’de 2000 yılından sonra yerel yönetim alanında yapılan reformlar ve özellikle 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun buna bağlı olarak çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu nihai olarak ise 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ele alınacaktır.

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri

Reformun iç dinamiklerinin, kamu idaresinde sorunların değişimine yönelik ihtiyaçların artmasıyla ilişkili olduğu söylenebilir. Bu dinamikler, uzun ve orta vadede ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal koşullar nedeniyle ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunları ortadan kaldırma amaçlı ortaya çıkan çözümler olarak belirtilebilir. Reform ihtiyacı, iç dinamiklerin etkisi görülmediği noktada dış dinamikler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı denilebilir ki yerel yönetim reformunun dış dinamikleri, yerel yönetimleri dünyada yer alan gelişmeler ışığında ve evrensel aktörlerin beklentilerine göre biçimlendirme arzusu ile ilişkilidir.

3.1.1. Dış Dinamikler

Yerel yönetimler yapılanması, ülke gündeminde uzun bir süredir var olan bir konudur. 1980’li yıllarda devletin teşkilatlanmasını değiştirmeye dayalı bazı reform çalışmaları yapılmıştır. Özellikle 1990’lı yıllarda bu çalışmalar hız kazanmıştır. Yerelleşmenin yoğun olarak yaşandığı bu dönemlerde, Türkiye’deki yerel yönetim reformunda dış dinamiklerin etkin olduğu düşünülmektedir.

Bu görüşler, reform çalışmalarının dünyadaki ekonomik ve toplumsal gelişmeler, küreselleşen dünya, neo-liberalizmin yükselişi, devletlerin uluslararası örgütlenmeler etrafında birleşmeleri ve dünyada yeni kamu anlayışının doğuşu/gelişimi ile yaygınlaştığı savı etrafında birleşmektedir (Emini, 2009).

Küreselleşme süreci, ülkeleri uluslararası ve yerelleşme bağlamında iki yönden etkilemektedir. Günümüzde iletişimin artması ve uluslararası boyutta sosyal, siyasal ve ekonomik anlamda etkileşim ile küreselleşme süreci hız kazanmakta, küreselleşmeyi tamamlayan devletler dünyanın genel kurallarına ve ülkeler arası kuruluşlarına ayak

uydurmak zorunda kalmaktadır. Küreselleşme sürecinde ülkeler hem zorunlu, hem de iletişim kaynaklarından dolayı biçimlenmiş dünya düzenine göre yeniden dizayn olma zorunluluğu yaşamaktadır.

3.1.2. İç Dinamikler

Türkiye'nin son yıllarda hızı artan ve içeriği karmaşık duruma gelen bir değişim ve dönüşüm içinde olması, her konuyu etkilediği gibi devletin teşkilatlanmasını da derinden etkilemektedir. Merkezi idarenin halkın taleplerine cevap verememesi nedeniyle yerel yönetimlerde reform yapılması ihtiyacının ortaya çıktığı söylenebilir. Bu durum diğer iç dinamiklerle desteklenmektedir.

3.1.2.1. Ekonomik Yapıdaki Değişim

Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı içinde barındıran sektörlerin ekonomi içindeki ağırlıklarının son zamanlarda nasıl bir seyir izlediğine göz atmak, bu değişimi anlamak için yeterli olmaktadır. DPT'nin 2010 yılında hazırladığı GSMH raporuna göre 2005 yılı ile 2010 yılları arasında tarım sektörünün GSMH içindeki payı %7 den % 5,9'a düşmüş buna karşın sanayi ve hizmetler sektöründe artış olmuştur. Tarım dışında yer alan sektörler kentle sıkı sıkıya ilişki içindedir. Buna göre, yerel yönetimlerin tarım sektörü dışında sanayi ve hizmet sektörlerinin taleplerini karşılayabilecek yetki ve sorumlulukla donatılması gerekmektedir (Uygun, 2012).

3.1.2.2. Hızlı Kentleşme

Türkiye'de kıır-kent dengesini, özellikle 1950'li yıllardan sonra başlayan iç göç bütünüyle değiştirmiştir. Ülke nüfusunun yaklaşık %75'i şehirlerde yani kentlerde oturmaktadır. Kentleşme hızı gittikçe artmaktadır. Örnek olarak 2004 yılında kentsel nüfus Türkiye nüfusunun %60,3'ü iken, bu oran günümüzde yukarıda denildiği gibi nüfusun %75'ine yükselmiştir (Uygun, 2012).

Ülkemizde kentleşme hızı, 1960'lı yıllarda kalkınma programına rağmen özellikle sanayileşmenin geliştiği Marmara Bölgesinde çok fazla olmuştur. Halen devam etmekte olan yoğun göçün pek çok nedenleri vardır. Göçle birlikte hızlı biçimde artan kentleşme hareketlerinin, beraberinde yerel yönetimler reformunu getirdiği söylenebilir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'nin 1970 ve 2008 yılları arasına ait rakamlarla ifade ettiği göç tablosu bunu kanıtlar niteliktedir.

Tablo 2.1: Türkiye’de 1970-2008 arası göç tablosu (TESEV)

Yıl	Toplam Nüfus	Kent Nüfus Oranı(%)	Kır Nüfus Oranı(%)
1970	35.605.176	28,7	71,3
1975	40.347.719	32,9	67,1
1980	44.736.957	35,9	64,1
1985	50.664.458	45,9	54,1
1990	56.473.035	51,3	48,7
2000	67.420.000	57,3	42,7
2004	71.332.000	60,3	39,7
2008	71.517.000	75,0	25,0

Kaynak:Uygun, 2012

Tablo 2.1’de anlaşılacağı üzere, nüfus ve kentleşme hızlı bir biçimde artmaktadır. Kentleşme beraberinde büyük sorunlarda getirmektedir. İstanbul, bunun en açık örneğidir. 1970’li yılların özellikle ortalarından itibaren İstanbul’un sorunlarını çözmek için metropol belediye idaresi kurma arayışı başlamıştır. Bu ihtiyacı karşılamak üzere 1984’te Büyükşehir Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanun ile birlikte İstanbul dışında bulunan büyükşehirlerde de metropol yönetimlere geçilmiştir. Kanuna rağmen nüfusun yoğun olduğu kentlerde sorunlar çözülememiştir. İhtiyaç dahilinde yeni kanunlar yürürlüğe konulmuştur. 10.04.2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe konmuştur. Fakat, 2005 yılında çıkarılan Belediyeler Kanunu ile Büyükşehir Belediye Kanunu’na da geçici maddeler konulmuştur (Uygun, 2012).

Yapılan ifadeler ışığında, işsizlik probleminin süregelmesi ve ülkesel kalkınmanın yeterince olmaması, bölgeler arası eşitsizliğe çözüm olunamaması gibi nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin etki alanının arttırılması gerektiği söylenebilir. Yerel yönetim reformu da bunu destekler nitelikte çıkarılmıştır.

Türkiye’nin çeşitli etnik, dini, kültürel yapılardan oluşması ve aynı zamanda her bölgenin farklı jeopolitik ve coğrafik özelliği, yerel bazda ekonomik ve sosyal ihtiyaçları farklılaştırmakta, aynı zamanda halk tarafından farklı taleplerin söz konusu olması yerel yönetimler bazında güçlü bir demokratik ve özerk örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır.

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

Türkiye’de kamu hizmet ve yatırımların, merkeziyetçi bir biçimde yerine getirilmesi benimsenmiştir. Fakat sürekli gelişen ve geliştikçe büyüyen ülkede halkın ihtiyaçları ve

talepleri, merkezi yönetim tarafından bürokratik karmaşayla çözülmesi günümüz şartlarında mümkün olmamaktadır. Merkezi bürokrasi, karar alma ve alınan kararı uygulama sürecinin çok uzun olması, sosyal ve ekonomik hayatı olumsuz anlamda etkilemektedir. Yakın zamana kadar, en küçük yerel sorunları merkezi yönetim Ankara bürokrasisi eliyle çözmeye çalışmaktaydı. Hızlı nüfus artışı eğitim alanında yeniliklerle eğitim seviyesinin artması ve hızlı kentleşme gibi nedenlerden dolayı, sorunların çözüme kavuşması pratik ve aciliyet gerektirmekteydi. Bu bağlamda merkezi yönetim, sahip olduğu yetkilerin bir kısmını, merkeziyetçilik anlayışının etkisinin kırılması veya azaltılması için yerel yönetimlere devretmek zorunda bırakmıştır.

Bürokratik engeller ve vatandaş taleplerinin yerine getirilememesi, merkezi yönetimin halk önünde prestij kaybetmesine neden olmaktadır. En uzak yerlerin bile örneğin bir köye su götürülmesi, okul yapılması gibi yerel etkinlikler için Ankara'da program yapılması ve ödenek ayrılması işlerin geç olmasına neden olmakta ve bu durum halkın hükümete olan güvenini zedelememektedir. Buradan hareketle, buna benzer işlerin merkezi idareden daha hızlı ve sonuç alıcı işleyebilmesi için yerel yönetim reformuna ve yetki devrine ihtiyaç duyulduğu ve bu nedenle de 1980'ler sonrası geçen her gün yetki devri ilkesinin gelişme içinde olduğu söylenebilir.

3.1.2.4. Artan Demokrasi Talebi ve Sivil Toplum Örgütlenmesi

1980 askeri darbesinden sonra Türkiye özgürlüklerin kısıtlı olduğu bir dönem yaşamaktadır. 1982 Anayasasının hak ve özgürlükleri kısıtlı tutan içeriğinin buna etkisi olmuştur. Ancak özellikle 1990 yıllardan sonra demokratikleşme talebinde gözle görülebilir bir artış olduğu da aşıkardır.

Türkiye, dünyaya paralel olarak gelişen kitle iletişim araçları sayesinde, insan hakları ve daha fazla demokrasi talebini halkın gündemine taşımayı sağlamıştır. Yakın zamana kadar toplumda adı dahi yer almayan grupların taleplerini açık şekilde ifade etmeleri iletişim araçları sayesinde sadece metropollerde değil, küçük yerleşim yerlerinde yaşayan halkında hakkı olarak ortaya çıkmıştır.

Küreselleşen ve yeni dünya düzeninde kentleşmenin artması ve bu artışa bağlı olarak toplumda eskiye dayalı düşüncelerin dışında yeni fikirlerin doğması veya yeni yaşam bakış açılarının ortaya çıkmasının, demokratik anlamda bir talep artışına neden olduğu söylenebilir. Demokrasi, insan hakları düşüncesinin gelişmesi ve kentleşme ile beraber yerleşkelerin alt

yapı sorunları vb. durumlar sivil toplum örgütlerinin güçlenmesine yardımcı olmuş; Türkiye'nin hemen her tarafında yerel sorunlarla ilgilenen dernekler ve sendikalar kurulmaya başlamıştır. Çevresel sorunlar başta olmak üzere iklim değişikliği gibi dünyayı kapsayan sorunlar yanında bireylerin içinde bulunduğu çevreyi etkileyen koşullar, halkın giderek artan bir şekilde kamu idaresine karşı sesini çıkarmasına yardımcı olmuştur.

Artan talepler, merkezi yönetimleri ve yerel yönetimleri yeniden yapılanmaya gitmek zorunda bırakmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde karar verme mekanizması içinde sivil toplum kuruluşlarının rol alması gerekliliği bu hareketi daha da güçlü kılmıştır. Tekelci veya merkeziyetçi yönetim yapısı, yerini daha demokratik ve modern bir yapıya terk ederek yerinden yönetime doğru gitmek zorunda kalmıştır.

3.2. Reformun Temel Çerçevesi: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Yukarıda, Türk yerel yönetimlerini yeniden yapılanmaya iten nedenler tartışılmıştır. Bu bölümde ise bir kısmı 2004, bir kısmı ise 2005 yılında yürürlüğe giren yerel yönetimlere ilişkin mevzuat yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirilerek anlatılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede ilk önce kamu yönetimi reformuna hakim olan felsefenin temel çerçevesi olarak KYTKT'den bahsedilecek, bu tasarıya hakim olan felsefenin yerel yönetimlere ilişkin mevzuata ne ölçüde yansıtıldığı tartışılacaktır.

3.2.1. Yasal Süreç

KYTKT, kamuoyunda Kamu Reformu Tasarısı olarak bilinen en kapsamlı ve en önemli olan tasarıdır. KYTKT 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. 51 anıl 9 geçici maddeden oluşan KYTKT, Bakanlar Kurulunca üzerinde bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 60 madde halinde 29 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının 6, 7, 8, 11, 18, 35, 36, 42, 44, 47, 48 ve geçici 1, geçici 3. maddeleri TBMM'ce yeniden düzenlenmiştir (Aslaner, 2006: 63). 15.07.2004 tarihinde TBMM'ce kabul edilen KYTKT 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından bir defa daha görüşülmek üzere meclise gönderilmiştir. Tasarı daha sonra hiç görüşülmemiştir.

Bu reform paketinin bir bütün olarak değil de, mümkün olduğu ölçüde parça parça yasalaşması yönünde bir strateji uygulanacağı anlaşılmaktadır. Nitekim kamu yönetimi reformunun önemli bir ayağı olan yerel yönetimler reformu, 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yasal değişikliklerle gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2007: 542). Tasarının öngördüğü

yenilikler ve düzenlediği yapının önemli bir kısmı, yerel yönetimlerle ilgili yürürlüğe girmiş olan mevzuata yansıtılmıştır.

3.2.2. Tasarının Önemi

KYTKT pek çok açıdan önem arz etmektedir. Söz konusu tasarı asıl olarak, kamu yönetimi reformu konusunda Hükümetin temel yaklaşımını ortaya koymakta ve yönetim sisteminde önemli değişiklikleri gündeme getirmektedir. Tasarı, yerel yönetimlerin sorumluluk alanını genişletmekte ve yerel yönetimleri merkezi yönetime karşı koruyucu hükümler içermektedir. KYTKT ile stratejik yönetim ve performans denetimi Türk kamu yönetimine girmekte; personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi tercih edilmekte; kamu hizmetlerinin gördürülmesinde piyasa mekanizması ve sivil toplumdan yararlanma imasının önü açılmakta; bakanlıklarda hiyerarşik kademeler azaltılmakta; böylece yeni kamu yönetimi anlayışı Türk yönetim sistemine girmektedir (Arıkboğa, 2007: 49). Tasarı ile "küçük devlet" anlayışı içinde merkezi yönetimin gücü sınırlanmakta ve geleneksel olarak merkezi yönetimin kapsamı içinde kalan pek çok hizmet yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Tasarıda merkezi yönetim tarafından yürütülecek hizmetler liste halinde sayılmakta ve bu hizmetlerin dışında yerel yönetimler genel yetkili görülmektedir. Yerel yönetimler mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla her türlü görev, yetki ve sorumluluğu yerine getirecektir (Aslaner, 2006: 66).

Tasarıda, birçok görev ve yetkinin yerel yönetimlere aktarılması ile birlikte bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacakları bunlardan bazılarının araç, gereç, personel ve binaları ile yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmektedir. Bununla ilgili düzenleme tasarının 16. maddesinde öngörülmektedir. Buna göre ek (II) sayılı cetvelde gösterilen Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, ... gibi bakanlıklar taşra teşkilatı kuramayacaklardır. 1- Dışişleri Bakanlığı 2-Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 3- Sağlık Bakanlığı 4- Ulaştırma Bakanlığı 5- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı 6- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 7» Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 8- Kültür ve Turizm Bakanlığı 9- Çevre ve Orman Bakanlığı. Zaten tasarının geçici 1. maddesi de taşra teşkilatları kaldırılan bu bakanlıkların birçoğunun malvarlığı ile personelinin, İl özel idareleri veya belediyelere devrini öngörmektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı, malvarlığı ve personeli ile birlikte İl Özel İdarelerine devredilmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin önemi giderek artmaktadır.

Tasarıda, yerel yönetimlere bırakılan geniş görev alanını garanti altına almak için

birtakım güvencelerde öngörülmektedir. Bu güvencelere göre merkezi yönetim, yerel yönetimlerin sorumluluk alanında bulunan görev ve hizmetler için yerel düzeyde teşkilat kuramayacak, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır. Ayrıca, yerel yönetimlerle ilgili olarak çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı tasarıda belirtilmektedir.

KYTKT ile yönetim anlayışında da önemli değişiklikler öngörülmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir.(Yüksel, 2004):

- Tasarının 5. maddesinin f bendinde "Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır" ifadesiyle kamu politikalarının oluşumu sürecinde halkı temsil eden sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da görüşüne başvurulacağı belirtilmektedir.
- Yine 5. maddenin b bendinde "Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır" ifadesiyle sonuç odaklı, vatandaş odaklı, saydam, hesap verebilir, katılımcı ve sürekli gelişen bir kamu yönetimi anlayışına vurgu yapılmaktadır.
- Tasarı ile getirilen diğer bir yenilik ise subsidiarite ilkesidir. KYTKT madde 5-e'de "Görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten fayda sağlayanlara en yakın ve en uygun birimlere verilir" denilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (AYYÖŞ) yer alan "hizmette yerellik" ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmaktadır.
- Tasarının öngördüğü diğer bir yenilik ise kamu hizmetlerinin gördürülmesi hususundadır. Buna göre "Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetimler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir" hükmünden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, alternatif yöntemlerin kullanılabilmesi tasarıda öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi her ne kadar yasalaşmasa da KYTKT kamu yönetimi reformuna

hakim olan temel felsefeyi belirlemesi açısından, Türk kamu yönetimi sistemi için büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda KYTKT, Türk kamu yönetimi sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmekte ve reform kapsamında çıkarılacak diğer yasaları da etkilemektedir.

3.3. 2000 Sonrası Yerel Yönetimler Reformları ve Getirdikleri

Türkiye’de yerel yönetimlerde reform yapılması uzun süredir gündemde olan ve tartışılan konular arasında yer almaktadır. Ancak yerel yönetimler alanında reform yapmak sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Şüphesiz bunun farklı nedenleri mevcuttur. Yerel yönetimlerde reform yapmayı zor kılan temel neden, reformun sadece yerel yönetimlere has bir alanda yapılmasının yeterli olmaması, bununla birlikte tüm devlet yapılanmasının ve toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerektirmesidir (Arap, 2006: 185; Güler, 2002: 11; Erbay, 2000: 71; Ünüsan, 1994: 6).

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları 2005 yılında tamamlanabilmiş yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerin önemli bir kısmında, YKY anlayışının izlerini görmek mümkündür. Bu çerçevede, çalışmanın bu bölümünde, yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları kapsamında, değişen mevzuatın analizi yapılacaktır.

3.3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

9 Temmuz 2004’te 5215 sayılı Belediye Kanunu TBMM’de kabul edilmiş, ancak söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından 3. ,14. ve geçici 4. maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM’ye iade edilmiştir.

Cumhurbaşkanı, geri gönderme gerekçelerinde, 5215 Sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesindeki belediyenin "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulduğu" ifadesini Anayasanın 126. ve 127. maddesine aykırı bulmuştur. Belde halkının yanında kullanılan belde kelimesi ile belediyelerin genel yönetime ilgili konularda da yetkili hale geldiği savunulmuştur. Yine aynı Kanunun 14. maddesinde "Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen nitelikli her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır" denerek belediyelere geniş bir yetki ve görev alanı verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu maddeyi de, belediyelerin görev ve yetkilerinin soyut olarak ifade edildiği gerekçesi ile tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye iade etmiştir. Geçici 4.madde ise af niteliği taşıdığından meclis üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ile kabul edilmesi gerektiği gerekçesi ile yeniden görüşülmesi için TBMM’ye iade edilmiştir (Arap, 2006: 186-

187).

Cumhurbaşkanı'nın 5215 sayılı Belediye Kanunu'nu tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade etmesi üzerine, 2004 yılı tamamlanmadan TBMM, Belediye Kanunu Tasarısı'nı yeniden görüşerek bu kez 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı kanunu onaylamıştır. Ancak 14/2. maddesindeki "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen, mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ibaresi için Anayasa mahkemesine başvuracağını duyurmuştur. Ana muhalefet partisi de 5272 Sayılı Belediye Kanunu'nun şekil bakımından iptal için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 18 Ocak 2005'te verdiği kararla 5272 Sayılı Belediye Kanunu'nu şekil bakımında iptal etmiştir. Ancak iptal kararının yürürlük tarihini, kararın Resmi Gazete'de yayımından itibaren altı ay sonra olarak belirlemiştir. Bunun üzerine TBMM 3 Temmuz 2005'de, 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu'nu kabul etmiştir.

5393 Sayılı Kanunu Cumhurbaşkanı onaylamış, RG'de yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermiş, ancak 14/2. maddesinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Aynı şekilde ana muhalefet partisi de Kanun'un 13 maddesinin iptal edilmesi ve bu maddenin yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi, 22 Eylül 2005'de verdiği bir kararla Kanununun 14/b. bendinde geçen belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği hükmü ile 14/2 fıkrasında geçen "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" hükmünün yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

3.3.1.1. Belediye Kurulması

Kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimince sunulması, birçok avantajı olmasına karşın, bazı durumlarda hizmeti sunan idarenin küçük ölçekte olması nedeniyle üretim maliyetlerini yükselterek israfa yol açabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 54). Belediyelere bu açıdan bakıldığında, 1580 Sayılı Belediye Kanunu belediye kurulması için 2.000 nüfus şartını öngörmektedir. Ancak 2000 nüfus şartı ile her yerde belediye kurulduğu için başlanmıştır belediyelerin sayısı oldukça artmıştır.

Belediye kurulması için gerekli nüfus şartının 2000 olması verimsiz bir yapının oluşmasına neden olmuştur. 2000 nüfus şartını sağlayan muhtarlıklar belediyeye dönüşmüş,

zaman içerisinde bu belediyelerin büyük bir kısmının da nüfusu 2000'in altına düşmüş, harcamalarda etkinlikten uzaklaşıp, örgütsel yapılarını geliştirememişlerdir (Çetinkaya, 2003: 59).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulması için gerekli olan nüfus şartı 5000'e; 1580 Sayılı Kanuna göre bir belediyenin 500 metre mesafesinde belediye kurulamaması şartı ise 5000 metreye çıkarılmıştır. Ayrıca belediye kuruluşu için en son aşamada gerekli olan cumhurbaşkanı onayı kaldırılmış ve belediyenin son aşamada müşterek kararname ile kurulacağı belirtilmiştir (Alıcı, 2007: 8). Bu bağlamda, belediye kurulmasında daha demokratik bir usul benimsendiği söylenebilir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, yeni Belediye kurulması nüfus şartını 2.000'den 5.000'e çıkararak bu yöntemle israfın önüne geçmekte kararların hızlı ve etkili alınması için yerel yönetimlere geniş yetki ve görev vermektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununda, belediye tüzel kişiliğine hangi durumlarda son verileceğine dair açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bundan nedenle, kurulma şartı olan 2.000 nüfusun altına düşerek kurulma şartını kaybeden belediyeler varlığını devam ettirmekte, kaynaklar verimsiz biçimde kullanılmakta, çarpık kentleşme ile birlikte gecekondulaşma ciddi boyutlara ulaşmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinde bu konu düzenlenmektedir. Buna göre "Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür". Ayrıca, "Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır" denilerek daha ekonomik ve etkin işleyen bir yapı tesis edilmeye çalışılmıştır.

Belediye Kanunu'nda düzenlenen diğer bir konuda birleşme ve katılma uygulamalarıdır. Buna göre bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahaslarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olmaması gerekmektedir. Kanuna göre "Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalardan arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan

seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması halinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşir" (Belediye Kanunu, m.8).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile daha demokratik olarak nitelenebilecek bir değişiklik de belde adının değiştirilmesi ve sınırların kesinleşmesi konusudur. 1580 Sayılı Kanunda belde adının değiştirilmesi, belediye meclisinin ve il idare kurulunun kararı sonrasında, Danıştay'ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu'nun onayı ile gerçekleşmekteydi. 5393 Sayılı Kanuna göre, "Belde adının değiştirilmesi belediye meclisinin üye tamsayısının 3/4 çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile gerçekleşir" ifadesi ile belde adının değiştirilmesindeki usul basitleştirilmektedir.

Aynı şekilde bir düzenlemede belediye sınırlarının kesinleşmesinde söz konusudur. 1580 Sayılı Kanunda, belediye sınırlarının kesinleşmesi için nüfusa bağlı olarak iki yöntem benimsenmektedir. Belediye sınırları, nüfusu 80.000'den az olan yerlerde ilçe idare kurulunun görüşü ve il idare kurulunun onayı; nüfusu 80.000'den fazla olan yerlerde il idare kurulunun görüşü, valiliğin önerisi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşmektedir. 5393 Sayılı Kanun ile bu uygulamaya son verilmekte; belediye sınırlarının, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile kesinleşeceği karara bağlanmaktadır. Böylelikle usulde basitlik sağlanmakta, sınırların kesinleşmesi konusunda belediye meclisine karar alma yetkisi verilerek daha demokratik bir açılım sergilenmektedir.

3.3.1.2. Belediyelerin Yetki ve Görevleri

Belediyelerin yetki ve görevlerinin belirlenmesinde üç ilke mevcuttur. Bunlar; genel yetki ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir. Genel yetki ilkesine göre, belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler. Yetki ilkesine göre ise, belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Üçüncü bir ilke olan liste ilkesine göre belediyelerin yetki ve görevleri ise liste halinde teker teker sayılarak düzenlenmektedir (Eryılmaz, 2002: 137).

1580 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevleri 81 madde halinde teker teker

sayılarak düzenlenmektedir. Bunun yanında 19. maddede genel yetki ilkesi uyarınca, belediyeler genel yetkili olarak görülmektedir. Çevikbaş'a göre (1993: 83), belediyelerin görev ve yetkilerinden uzun süre bir yakınma olmaması, 1580 Sayılı Kanunun şekillendirdiği geniş görev ve yetki yelpazesine bağlıdır. Ona göre, 1580 Sayılı Kanunun uzun süre değişmeden yürürlükte kalması liste ilkesinin yanında, genel yetki ilkesinin de benimsenmesinden ileri gelmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevlerinin tek tek liste halinde sıralanması usulünden vazgeçilerek belediyelerin görev alanları genel bir biçimde sayılmaktadır. Bu alanların yanında, kanunlarla bir başka kamu kurum veya kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikli diğer görev ve hizmetler yapmak veya yaptırmak görevi belediyelere verilmektedir. Kanunun madde gerekçelerinde de ifade edildiği üzere, yeni kamu yönetimi anlayışında öngörülen yerelleşmeyle ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu bir düzenleme yapıldığı söylenebilir.

Yeni Belediye Kanunu ile birlikte belediyenin görev ve işlevleri ilgili olarak kent bilgi sistemi, şehir içi trafik, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere kadın ve çocuk korunma evleri açılması gibi yeni görevler eklenmektedir. Ayrıca Kanunun 14. maddesinde "Belediye hizmetleri, halka en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" denilerek subsidiarite ilkesi kabul edilmektedir (Alıcı, 2007: 9). Bu düzenleme ile KYTKT' ye uygun bir yaklaşım sergilenmektedir. Ayrıca söz konusu düzenlemenin AYYÖŞ ile de uyumlu olduğu söylenebilmektedir.

Mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla, her türlü ihtiyacı karşılamak üzere kurulan belediyelere 5393 sayılı Kanun ile birlikte önemli görevler, yetki ve imtiyazlar verilmektedir. 5393 sayılı Kanunun 15. Maddesi, belediyelerin yetkilerine ve imtiyazlarına yer vermektedir. Buna göre, belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyette ve girişimde bulunabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca yetki veya imtiyazlar incelendiğinde yapmak-yaptırmak, işletmek- işlettirmek gibi ifadelerin kullanıldığı dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, yeni kanunun hizmetlerin sunumunda piyasalardan faydalandığı, yerleşme anlayışına ve subsidiarite ilkesine uygun biçimde düzenlendiği görülmektedir (Alıcı, 2007: 9). Söz konusu düzenleme, desantralizasyonu ilke edinen yeni kamu yönetimi anlayışı ile de uyum göstermektedir.

3.3.1.3. Belediye Organlarının Oluşumu ve İşleyişi

Belediye organlarının oluşumu ve işleyişi konusunda, yeni belediye kanununda eski belediye kanunundan farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Eski kanunda güçlü başkan modeli hakimken, yeni yasa ile birlikte bu model sona ermemekte ancak başkanların gücü biraz azalarak belediye meclisi güçlenmektedir(Azaklı ve Özgür, 2005: 298). Böylece Belediye Kanunu'nun madde gerekçelerinde de ifade edildiği gibi, yeni kamu idaresi anlayışına uygunluk sağlanmakta, meclis çalışmalarında katılımcılık, saydamlık, hizmetlerden yararlananların taleplerine uygunluk ve odaklılık, hesap verilebilirlik, sivil toplum kuruluşlarının önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması düşüncelerini hayata geçirecek bir sistem kurulması öngörülmektedir.

Yeni belediye kanunu ile birlikte, önceden Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yapılan belediye meclisi toplantıları sürekli hale gelmektedir. Belediye meclisi aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası toplanmaktadır. Yapılan bu değişiklikte, yerel hizmetlerin şeffaf ve katılımcı bir anlayışla sunulması ve meclis denetiminin daha etkin ve rasyonel biçimde yerine getirilmesi arzu edilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu önemli bir demokratik gelişmeyi de beraberinde getirmektedir. 1580 Sayılı Kanuna göre, belediye meclislerinin almış olduğu kararların yürürlüğe girmesi için onaylanması gerekmektedir. 5393 Sayılı Kanun bu kurala son vererek yeni bir sistem getirmektedir. Buna göre, belediye meclisinin kanunda açıkça belirtilen konular dışındaki kararları, onaya tabi olmamaktadır. Sadece, yürürlüğe girebilmeleri için mülki amire gönderilmektedir. Mülki idare amiri hukuka uygun görmedikleri kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile mülki idare amirinin onay yetkisi kaldırılarak, yerel özerkliği güçlendiren bir uygulama başlatılmaktadır.

Yeni belediye kanunu ile gelen diğer bir demokratik gelişme ise belediye meclisinin feshi ile ilgilidir. 1580 sayılı Kanunun 53.maddesine göre belediye meclisi; kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, siyasi konular müzakere eder ve siyasi dileklerde bulunursa, kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaz ve bu hal belediye meclisine ait işleri gecikmeye veya sekteye uğratırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile fesh olunabilmektedir. Bu durumda yeni belediye meclisi seçimine gidilmekte ve seçilen yeni meclisler eskisinden geriye kalan süreyi tamamlamaktadır (Keleş, 2000: 234). 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclislerinin fesih nedenlerine yer vermektedir. Yeni

düzenlemeye göre belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmaz veya ihmal eder ise ve bu durum belediyeye ait işlerde gecikmeye veya sekteye neden olursa; belediyeye verilen görevler ile ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa; İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilebilmektedir. Yeni düzenleme ile birlikte, seçmenlerin oylan ile oluşan belediye meclisinin daha rahat çalışabilmesi istenmekte, yerel demokrasiyi güçlendiren bir adım atılmaktadır. Yeni yasal düzenleme ile birlikte belediye meclisi, ayda bir toplanan ve kentin geleceğine yönelik önemli kararların alındığı gerçek anlamda bir karar organı haline getirilmeye çalışılmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 305).

5393 Sayılı kanunun, belediyenin organları konusunda getirdiği önemli değişiklikler belediye encümeninde de gözlenmektedir. 1580 sayılı kanunda, encümen belediyenin karar ve danışma organı olarak düzenlenmektedir (Doğan, 1996: 30).Yeni hukuki düzenlemelerin vermiş olduğu yetkilerle birlikte belediye encümeni yürütme organı niteliğine de kavuşmaktadır (Eryılmaz, 2005: 144).

Yeni belediye kanunu ile birlikte encümenin oluşumu belediyelerin nüfusu göz önüne alınarak belirlenmektedir. Aynı zamanda encümenin üyeleri konusunda da bir değişiklik söz konusudur. 1580 sayılı kanunda encümenin doğal üyeleri teker teker sayılırken, 5393 sayılı kanunda bu uygulamadan vazgeçilmektedir. 5393 sayılı kanuna göre, belediye encümeni il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Encümen toplantıları haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen yerde yapılmaktadır.

3.3.1.4. Belediyelerin Denetimi

5393 sayılı belediye kanunu belediyelerin denetimi konusunda önemli değişiklikleri içermektedir. Kanunun madde gerekçelerinde, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, belediyelerin denetim sistemi ve tekniklerinin yeniden düzenlendiği ifade edilmektedir.

Bir çok değişikliği içeren Yeni Belediye Kanununda da denetim mekanizması İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi ile olmaktadır. Yerel yönetimlerin tamamı İçişleri Bakanlığının

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü denetimindedir.

5393 sayılı belediye kanununda denetimin amacı; "Faaliyet ve işlemlerde hataların engellenmesine yardımcı olmak, personelin ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin güvenilir, geçerli ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak" olarak belirtilmektedir. Kısaca, yeni kamu yönetimi anlayışında; geleceğe yönelik, plan yapan, yönetime rehberlik edecek bir denetim anlayışı benimsenmektedir.

Yeni belediye kanunu ile belediyelerde dört tür denetim biçimi öngörülmektedir. Bunlar iç denetim, dış denetim, faaliyet raporu yolu ile denetim ve müdahale sistemidir. İç denetim, hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve buna dayanak olan kararların yerel yönetim biriminin kendi birimleri ve organlarıncı inceleme ve teftiş tabi tutulmasıdır. Bu denetim, hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi yerel yönetimin bünyesinde bulunan teftiş kurulu tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Yeni belediye kanununa göre iç denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. İç denetim belediyelerde belediye başkanı ya da görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Belediyelerin dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Dış denetimin amacı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması olarak ifade edilmektedir. Bunların yanında, belediyelerin mali işler dışında yer alan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygun olması ve idarenin bütünlüğü yönünden İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği ortaya konulmaktadır.

İç denetim kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir denetim mekanizması da il belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde bulunan belediyelerde belediye meclisince oluşturulması öngörülen denetim komisyonudur. Kanuna göre belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşmaktadır. Bu komisyon, her siyasi

parti grubunun ve bağımsız meclis üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır. Komisyon belediyeye bağlı kuruluşla ve birimlerden her türlü belge ve bilgiyi istemeye yetkilidir. Komisyon, çalışmalarını kırk beş işgünü içerisinde tamamlamakta ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunmaktadır. Konusu suç oluşturan konular ile ilgili olarak meclis başkanlığınca adli mercilere suç duyurusunda bulunmaktadır. Yapılan bu düzenleme ile meclis üyelerinin belediyelerin işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi sahibi olmaları ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclis üyelerinin bilgi edinmesi ve denetim yollarının daha etkili bir biçimde işletilmesi arzu edilmektedir.

Yeni Belediye Kanunu ile getirilen yeni bir denetim türü ise faaliyet raporu yolu ile yapılan denetimdir. Bu yolla yapılan denetim ile performans ve stratejik denetim de belediye mevzuatında yer almaktadır. Buna göre, belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre stratejik plan ve performans programı dahilinde yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans ölçütlerine göre gerçekleşme durumunu, hedef ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayarak, Nisan ayı toplantısında meclise sunmaktadır. Faaliyet raporu meclis üyelerinin tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, görüşmeleri kapsayan tutanak mahallin en büyük mülki idare amirine iletilmektedir. Vali ise dosyayı gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştay'a göndermektedir. Yetersizlik kararı Danıştay tarafından da uygun görülürse belediye başkanının başkanlığı düşmektedir.

Kanunla getirilen yeni bir kontrol ve denetim sistemi de müdahale sistemidir. Belediye hizmetlerinde ciddi bir şekilde aksama olduğu ve bu aksamanın halkın huzurunu, sağlığını ve esenliğini hayati derecede etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebiyle yetkili hukuk hakimi tarafından tespit edilmesi halinde, İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi verilmektedir. İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul süre içerisinde aksamanın giderilmesini ilgili belediyeden istemektedir. Verilen bu süre içerisinde herhangi bir olumlu gelişme sağlanamazsa Bakanlık, belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini istemekte, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanarak aksamayı yok etmektedir(Ekici ve Toker, 2005: 10).

3.3.1.5. Belediye Teşkilatı ve Personeli

1580 Sayılı Belediye Kanununda belediye teşkilatının Yazı İşleri, Hesap İşleri, Sağlık, Veteriner, Fen İşleri, Personel ve Hukuk İşleri Müdürlüklerinden oluşacağı belirtilmektedir.

Yeni belediye kanununda belediyelerin teşkilat yapılan açısından daha esnek düzenlemeler öngörülmekte ve birim sayılarının azaltılması yoluna gidilmektedir. 5393 sayılı Kanunun 48. maddesine göre belediye teşkilatı norm kadroya uygun olarak Yazı İşleri, Fen İşleri, Mali İşler ve Zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Diğer birimlerin oluşturulması yetkisi, beldenin nüfusu, coğrafi ve fiziki yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikleri ile gelişme potansiyeli ile norm kadro ilkeleri ve standartları göz önünde alınarak belediye meclisine verilmektedir. Bu düzenleme ile birlikte belediyeler için ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek mahalli hizmetlerin verimli, etkili, saydam, hızlı ve halkın taleplerine odaklı bir biçimde sunulması yönünde bir adım atılmaktadır.

Belediye personel sistemi ile ilgili olarak da yeni yasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayetçi anlayış belediye personeli üzerinde de kendini göstermektedir. 1580 sayılı eski Belediye Kanununda, belediyelere personele ilişkin sınırlı olsa bazı yetkiler tanınmakta ancak belediyeler bu yetkilerini iyi kullanamamaktadır. Artan ekonomik sıkıntılar sonucu ortaya çıkan işsizlik ve adam kayırmacılığın artması, belediye personel sisteminin merkezi idarenin denetimi altına alınması sonucunu beraberinde getirmektedir (Eken ve Şen, 2005: 110). Kısa bir zaman önceye kadar, belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı KHK kapsamında merkezi yönetim kuruluşlarınca yönetilmekteydi. İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı izin ve onay makamıydı. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile bu uygulama geçerliliğini yitirmektedir. Çünkü 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 18.maddesinde, norm kadro kapsamında belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdası, iptali ve değiştirilmesine belediye meclisi karar vermektedir. Bu kapsamda, 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri yürürlükten kaldırılarak merkezi yönetimin belediye kadroları üzerindeki yetkilere son verilmektedir. Personelin atanması konusunda ise herhangi bir değişiklik söz konusu değildir. Personeli atamaya belediye başkanı yetkilidir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 49.maddesinin ikinci fıkrasında "Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur" ifadesi yer almaktadır.

Personel sistemiyle ilgili olarak getirilen diğer bir yenilik ise belediyelere sözleşmeli personel istihdamının yolunun açılmış olmasıdır (Alıcı, 2007: 11). Sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi 5393 sayılı Kanunun 49/3. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre:

belediye ve bağılı kuruluşlarında, norm kadroya uygun şekilde çevre, hukuk, sağıık, ekonomik, veterinerlik, teknik, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mühendis, mimar, şehir ve bölge plancısı, programcı ve çözümleyici, tabip, uzman tabip, hemşire, ebe, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Yine aynı maddenin 6. fıkrasında, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri yeni bir düzenleme ile öngörülmektedir. Buna göre belediye başkanının isteğı ile kamu kurumlarında çalışan memurlar, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerde birim amiri veya üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilmektedir (Eken ve Şen, 2005: 121).

Yeni yasa ile birlikte personel giderleri konusunda da bir sınırlamaya gidilmektedir. Buna göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin % 30'unu, nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde % 40'ını aşmamaktadır. Yeni yasanın, personel sistemi açısından çok esnek çalışma koşullarında personel istihdamını hedeflerken eski yasanın, memur ağırlıklı güvenceli bir personel sistemini hedeflediğı söylenebilir (Alıcı, 2007: 11).

3.3.1.6. Katılımcılığı Arttıran Düzenlemeler

Yönetime halkın katılması yönetim kültürü ile ilgili bir gelişmedir. Ülke yönetimine halkın katılımını artırabilmek için bu bilincin bireylere verilmiş olması gerekmektedir.

Bu süreçte yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlamak merkezi yönetime göre daha kolaydır. Yerel mal ve hizmetlere ilişkin politikalar daha kolay izlenebilmektedir. Ancak, yerel halkın yönetime katılımının sağlanabilmesi için halkın yerel ihtiyaçları önemsemesinin ve yerel sorunların çözümünde katkı sağlayabileceğı mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir (Üste, 2005: 54). 5393 sayılı belediye kanunu bu bağlamda önemli düzenlemeler öngörmektedir. Kanun ile mahalle yönetimi, hemşehrilik hukuku, ihtisas komisyonları, kent konseyi ve belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi konuların düzenlenmesiyle birlikte yeni katılımcı kanallar ortaya çıkmaktadır.

Yeni Belediye Kanunu ile birlikte hemşehrilik hukuku farklı bir boyuta taşınmaktadır. 1580 sayılı Kanun "Her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir" ifadesiyle hemşehrilikte nüfusa kayıtlı olunan yeri esas almaktadır. 5393 sayılı Kanun bu yaklaşımdan vazgeçerek hemşehrilik hukukunu yeniden düzenlemektedir. Kanunda,

hemşehrilik hukuku şeffaflığı ve yönetime katılımı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenerek hemşehrilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden faydalanmalarına ilişkin yeni hususlar getirilmektedir. Buna göre ,artık herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisi sayılmaktadır. Bu düzenleme ile birlikte herkes ikamet ettiği beldedeki belediyenin kararlarına ve hizmetlerine katılabilmekte, belediye işleri ile ilgili bilgilenebilmekte ve belediyenin yardımlarından yararlanabilmektedir.

5393 sayılı Kanun, hemşehriler arasında kültürel ve sosyal ilişkilerin artırılması ve özellikle kültürel değerlerin korunması hususunda gerekli çalışmaları yapma görevini belediyelere vermiştir. Belediyeler bu görevi yerine getirirken, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, sendikaların ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri almaktadır.

Yeni Kanunda katılımcılık bağlamında değerlendirilebilecek diğer bir gelişmede mahalle yönetiminin düzenlenmesidir. 5393 sayılı Kanun ile mahalle yönetimine ilişkin yerel demokrasi, katılım ve belediye ilişkileri açısından önemli yapısal değişikliklere gidilmiştir (Öner, 2005: 69). Yeni belediye kanununda mahalle, belediye sınırları içerisinde, ihtiyaçları ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim olarak ifade edilmektedir. Mahallenin kurulması daha basit hale getirilmiştir. Yeni düzenleme ile birlikte mahalle, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile birlikte kurulmaktadır. Burada katılımcılık açısından vurgulanması gereken nokta muhtara, mahalle sakinlerinin ortak katılımı ile ortak ihtiyaçları belirleme yetkisi verilmesidir. Ayrıca muhtar mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme yetkisine sahiptir.

5393 sayılı kanun ile katılımcılığı arttırmayı hedefleyen yeni bir düzenleme ise kent konseyi uygulaması olarak belirtilebilir. Kent konseyi, belediye kanununun 76. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre kent konseyinin amacı, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, kentin hakkının ve hukukunun korunması, sosyal dayanışma ve yardımlaşma, çevreye duyarlılık, hesap verme ve hesap sorma, saydamlık, yönetime katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme olarak sıralanabilir. Kent konseyi, siyasi parti temsilcilerinin, kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarının, noterlerin, sendikaların, üniversitelerin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır. Belediyeler kent konseylerinin faaliyetlerinin verimli ve etkili yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla görevlidir. Kent konseyinde görüşülen

konular belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınmakta ve değerlendirilmektedir. Ancak Azaklı ve Özgür'e göre (2005: 305); kent konseyi görüş ve kararların hangi ilk toplantıda meclis gündemine alınacağı, kent konseyinin nasıl oluşacağı, belediyelerin kent konseyine yardımlarının neler olacağı ve nasıl sağlanacağı kanunda belirtilmemiştir.

Katılımcılık bağlamında değerlendirilebilecek diğer bir gelişmede belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. Madde değerlendirilebilir. Bu madde beldede sosyal dayanışmayı ve yönetime katılmayı, tasarrufu, hizmetlerde verimlilik ve etkinliği artırmak amacıyla; sağlık, spor, eğitim, çevre, sosyal yardım ve hizmet, kütüphane, trafik, park ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadınlara ve çocuklara, engellilere, düşkün ve yoksullara yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi belediyelere verilmektedir.

5393 sayılı kanun ile getirilen ve katılımcılık bağlamında önemli olan diğer bir düzenleme ise ihtisas komisyonları ile ilgilidir. İhtisas komisyonları düzenlemesi 1580 sayılı Belediye Kanununda da mevcut olup, aynı durum 5393 sayılı kanunda da korunmaktadır. Buna göre; belediye meclisi, üyeleri içerisinde en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısı meclis üye tam sayısının oranlanması suretiyle elde edilmektedir. İl belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu olmaktadır. Mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, üniversiteler ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum teşkilatlarının temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına içerisinde bulunan hususların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmekte ve görüş bildirebilmektedir. Komisyon raporları aleni olup çeşitli yollarla halka ilan edilmekte ve talep edenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak kaydıyla belirlenecek bedeli karşılığında verilmektedir.

Bu komisyonlara oy hakkı olmaksızın katılan mahalle muhtarlarının, kamu kurum amirlerinin, sendikaların, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının kendilerinin görev ve faaliyet alanında yer alan konularda görüş bildirmesi katılımcılık ve demokrasi yönünden önem taşımaktadır (Öner, 2005: 73).

3.3.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Küreselleşme, post-fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikaların itibar kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimlerde etkinliğin ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Uluslararası rekabetin metropoller aracılığıyla yürütülmesi küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu çerçevede 1980'li yılların başlarından itibaren, başta Fransa olmak üzere İngiltere, Almanya gibi ülkelerde çok sayıda küçük belediye birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni sağ politikalarının etkisiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'yi de etkilemiş ve büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Aydınlı, 2003: 76). Böylece Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasasında yapılan düzenlemenin sağladığı temelle, 1984 yılında 3030 sayılı kanunla, belediye hizmetlerinin verimli ve etkin sunulması, kentleşmenin düzenli olması ve yerel hizmetlere daha etkin katılımı sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Türkiye'de ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, bu illere Adana, Gaziantep ve Konya eklenmiştir. Bunlardan sonra çıkarılan yasalarla başka illerde katılmıştır. 1984 yılından bu yana büyükşehir belediyesi yönetimi zaman içinde hızla yaygınlaşma eğilimi göstermiştir. Bu gün için ülkemizde toplam 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2006: 216). Büyükşehir belediyelerinin sayılarının artması onlara sağlanan ek mali imkanlara bağlanmaktadır.

3.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulması

Büyükşehir belediyelerine ilişkin yeni yasal düzenleme 10.07.2004 tarihinde TBMM'de kabul edilerek, 23.07.2004 tarihli Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun getirdiği önemli yeniliklerden birisi büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin düzenlemedir.

3030 sayılı Kanunda bir büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması yeterli sayılmaktadır. Buna göre, büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir "Büyükşehir Belediyesi", büyükşehir dahilinde bulunan ilçelerde ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulmaktadır. 1984-1989 yılları arasında kurulan Büyükşehir Belediyeleri'nde genellikle bu yol izlenmektedir (Özgür ve diğerleri, 2007: 478- 479). Ancak ilçe kurmanın maliyetleri ve bürokrasiyi artırdığı fark edilince bu yöntem terk edilmekte, yeni ilçe kurulmaksızın alt kademe belediyeleri oluşturularak veya kentsel alan bütünündeki

mevcut belediyeler alt kademeye dönüştürülerek büyükşehir belediyeleri oluşturulmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin kurulmasını 3030 sayılı kanundan farklı ölçütlere bağlamaktadır. 5216 sayılı Kanununa göre, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir il merkezi belediyesinin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içinde yaşayan nüfusun 750.000 ve üstünde olması getirilen en önemli şartlardan birisidir. 3030 sayılı kanun bir yerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulması için nüfus şartı bulunmamaktadır. Herhangi bir nüfus şartı bulunmaması nedeniyle nüfusu çok az olan yerlerde büyükşehir belediye teşkilatları kurulmuştur. Bu durum, hizmetleri olumsuz şekilde etkilemiş olup kaynakların verimsiz ve etkisiz kullanımına sebep olmuştur. Ayrıca, 5216 sayılı kanun ile bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için öngörülen diğer şartlar; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin varlığı; fiziki yerleşim ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin büyükşehir belediyesinin kurulmasını gerektirmesi; kanunla düzenleme yapılmasıdır. Tuzcuoğlu'na göre (2007) 5216 sayılı Kanun getirdiği bu yeni düzenleme ile birlikte bir ilke imza atmıştır. Bu düzenleme ile birlikte kanun; metropol kent yönetimi oluşturulabilmesini, ABD'de metropoliten alanların sınırlandırılmasında kullanılan nüfus ve mesafe kriterlerine benzer şekilde şartlara bağlamaktadır.

Hizmetlerin verimli ve etkili biçimde yerine getirilmesi, kaynakların israfının önlenmesi amacıyla yapılan bu yeni düzenleme olumlu bir gelişmedir. Çünkü yerel yönetim birimlerinin nüfus ölçeği büyüklüğünün rasyonel bir şekilde düzenlenmesi ya da büyütülmesi, kişi başına üretim çıktısını artıracaktır. Nüfusun artması, servislerin daha etkili olmasını, yerel idarecilerin sorumluluğunu ve hemşehrilerin katılım düzeyini artıracaktır (Özgür, 2001: 7).

3.3.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Sınırları

5216 sayılı kanun ile getirilen yeni bir düzenleme de büyükşehir belediyesi sınırlarına ilişkindir. 3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırları olarak kabul etmektedir. Ayrıca büyükşehirine bağlı ilçe belediye sınırları da bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içerisinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. 3030 sayılı kanun, büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanunda gösterilmekte ve sınırların idari işlemlerle değiştirilmesine imkan bulunmamaktadır. 5216 sayılı kanun büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan belediye veya köylerin önceden belirlenen şartları taşınması halinde, Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınmasına imkan tanımaktadır. Kanuna göre temel alt yapı hizmetlerinin ve imar düzeninin zorunlu kıldığı hallerde, büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde ve aynı il sınırları içinde bulunan

belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine katılabilmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşmektedir. Diğer belediyeler ve köylerin tüzel kişiliği ortadan kalkmaktadır. Tüzel kişiliği ortadan kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin ise mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilmektedir. Madde gerekçelerinde bu düzenleme ilgili olarak hizmetlerin etkin, verimli ve koordinasyonlu bir şekilde yerine getirilmesi ifade edilmektedir. Ancak Tuzcuoğlu (2007: 59) bu düzenlemenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ile uyumsuzluk gösterdiğini ifade etmektedir. AYYÖŞ'ün 5. maddesine göre yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği hallerde ve mümkün olduğunca bir referandum ile ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılmaması hüküm altına alınmıştır. Tuzcuoğlu'na göre AYYÖŞ ile uyumlu olarak düzenlendiği, gerekçesinde ifade edilen 5216 sayılı Kanun bu anlamda AYYÖŞ ile çelişmektedir. Aynı konudaki diğer bir eleştiri de Anayurt (2007: 24-41) tarafından Belediye Kanunundaki katılma ve birleşme uygulamaları için ifade edilmektedir.

3030 sayılı kanundan farklı şekilde, 5216 sayılı kanun büyükşehir belediye sınırı içinde iki farklı ölçütü barındırmaktadır (Tuzcuoğlu, 2007: 53-54). Bu ölçütler nüfus ve çap ölçütü ile mülki sınır ölçütüdür. Kocaeli ve İstanbul mülki sınır ölçütü içerisinde ele alınmaktadır. Kocaeli ile İstanbul illerinde, il mülki sınırı büyükşehir belediye sınırlarıdır. Nüfus ve yarıçap ölçütü bağlamında büyükşehir belediyesi sınırları ise; mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak kaydıyla nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktadır. Yine aynı maddenin 2.fikrasına göre bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldelerin ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelmesi hükme bağlanmaktadır. Özgür ve diğerlerine göre (2007: 482- 483) bu ilginç ve sıra dışı formülün 5216 sayılı kanun ile birlikte uygulanmasıyla, Türkiye gerçek büyükşehir belediye sistemine sahip az sayıdaki ülkeler arasında yerini almaktadır.

3.3.2.3. Görev ve Yetkilerin Paylaşımı

1982 Anayasanın 127. maddesinde yer alan hususlar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında bulunan esaslar kapsamında 5216 sayılı kanun ile büyükşehir

belediyelerinin görevler, yetkileri ve sorumluluk alanları yeniden ortaya konulmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri belediye kanununda yer alan düzenlemelerden daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmektedir. Madde gerekçelerinde belirtildiği gibi büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkması olası görev ve yetki çatışmasını engel olmak için görevler ayrıntılı bir şekilde sayılmaktadır.

3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyesinin görevleri tek tek sayıldıktan sonra, bu sayılanlar dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerine bırakılmaktadır. 5216 sayılı Kanunda ise gerek büyükşehir belediyesinin, gerekse ilçe belediyelerinin görevleri tek tek sayılmaktadır. Tuzcuoğlu'na göre (2007: 61) bu değişim çok önemlidir. Çünkü önceki kanuna göre ilçe belediyeleri genel yetkili konumda iken yeni kanunda bu sistem terk edilmektedir. Sezer ve Torlak da (2005: 95) 5216 sayılı Kanunda büyükşehir ile alt kademe belediyeler arasındaki görev ve yetkilerin paylaşımının ilçe belediyeleri aleyhine bozulduğuna vurgu yapmaktadır. Yeni kanunla, başta planlama yetkileri olmak üzere, alt kademe belediyelerinin pek çok yetkisi büyükşehir belediyesine verilmektedir. Bu anlayışla alt kademe belediyeleri büyükşehir belediyesinin bir organı gibi görülmektedir. Alt kademe belediyelerinin görev ve yetkileri ikincil bir anlayışla dizayn edilmektedir. 5216 sayılı kanunda bu bağlamda 3030 sayılı Kanundaki anlayışı korumaktadır (Sezer ve Torlak, 2005: 104).

5216 sayılı kanun görev ve yetki paylaşımında ilçe ve ilk kademe belediyesi sınırları içinde yapılabilen veya etkisi bu belediyelerin sınırları içinde bulunan ortak yerel hizmet ve görevlerin ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından ifa edilmesini düzenlemektedir. Metropolitan düzeyde koordinasyon ve planlamayı zorunlu kılan veya finansman yönünden büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken hizmet ve görevlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasını, bunun yanı sıra ilçe ve ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek fakat uygulamada ihtilaflara neden olabilecek olan hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından ifa edilmesi anlayışını benimsemektedir (Tuzcuoğlu, 2007: 56-57). Bu bağlamda ilçe belediyelerinin en önemli görevleri arasında yer alan, uygulama imar planlarının yapımı ve onaylanması yetkisi, bu planları değiştirerek onaylamak ya da bir yıl içinde yapılmayan planları yapmak yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmektedir (Sezer ve Torlak, 2005: 95-104). Ayrıca bu yeni düzenlemeyle birlikte BŞB sınırları içinde yer aldığı halde BŞB sistemine dahil olmayan, dolayısıyla imar ve planlama konuları belirsizlik teşkil

eden belde belediyeleri de büyükşehir disiplini içine alınmaktadır (Arıkboğa, 2007: 36). 5216 sayılı kanuna göre, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi imar uygulamalarını denetleme yetkisine sahiptir. Denetim yetkisi, her türlü belgeyi ve bilgiyi talep etmeyi, incelemeyi ve gerektiği durumlarda bunların birer örneklerini almayı kapsamaktadır. Bu amaçla en geç on beş gün içerisinde istenen bilgi ve belgeler verilmektedir. İmar uygulamalarının denetiminde üniversitelerden, kamu kurum ve kuruluşlarından ve kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinden faydalanabilir. Denetim sonucunda belediyelere üç ayı geçmemek üzere ortaya konulan aykırılık ve eksiklerin giderilmesi için süre verilmektedir. Bu süre zarfında aykırılıklar ve eksiklik giderilmediği durumlarda, büyükşehir belediyeleri bu eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi yönetimi ile ilçe belediye yönetimleri arasında ortaya çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarının giderilebilmesi için, büyükşehir yönetiminin görev ve yetkilerinin büyük ölçüde artırıldığı söylenebilir. Ancak bunun dünyadaki yönetim ve planlama yaklaşımları içerisinde en temel vurgular olan yerellik, katılım, aktif müzakereci kent ve süreç yönetimi yaklaşımı açısından ne derece uyumlu olduğu uzun süre tartışılacağı benzetilmektedir.

3.3.2.4. Büyükşehir Belediyesinin Organları ve İşleyişi

5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesinin organları ve bunların işleyişi konusunda da bazı değişiklikler gündeme gelmektedir. 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. 5216 sayılı Kanun, burada 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna atıf yapmaktadır. 2972 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediye meclisleri belediye sınırları içerisinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak koşuluyla bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Ayrıca, büyükşehir meclisi üyelerinin, her ilçe ve ilk kademe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre, baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunacağı aynı kanununun 24. maddesinde hükme bağlanmaktadır. 5216 sayılı kanun 3030 sayılı kanunun bu konuda farklı bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir.

3030 sayılı kanunda bulunan, ilçe belediye meclisi üye tamsayısının beşte biri oranındaki üyenin büyükşehir belediye meclisinde yer alması konusu kanunun TBMM’de görüşüldüğü sıralarda, alt komisyonun en çok tartıştığı konular arasında bulunmaktadır. Gerek Hükümetin gönderdiği kanun metninde, gerekse komisyonların kabul etmiş olduğu metinlerde dolaylı seçim yönteminden vazgeçilerek, "Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçim çevreleri için belirlenen belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir" şeklindeki hüküm önerilmesine karşın; Kanun, genel kuruldan eski şekliyle geçirilmiştir. Yani 3030 sayılı kanundaki gibi dolaylı seçim yöntemi devam ettirilmektedir.

3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediye meclisi her ay toplanmaktadır. 3030 sayılı kanunda, büyükşehir belediye meclisi Kasım, Mart ve Temmuz ayında büyükşehir belediye başkanı başkanlığında toplanmaktadır. 5216 sayılı kanunda ise meclisin, her ayın ikinci haftası, önceden yine meclis tarafından belirlenen, mutata toplantı yerinde toplanması öngörülmektedir. Kasım ayı meclis toplantısı dönem başı toplantısıdır. Toplantılar en çok beş gün olup, bütçe görüşmesine rastlayan toplantının süresi ise en çok yirmi gündür. Ayrıca büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi durumunda belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırma yetkili kılınmıştır. 30.05.2007 tarihli ve 5657 numaralı yasa ile olağanüstü toplantı çağrı usulü ve gündemin en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulması ve mutata usuller ile ilan edilmesi ve olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren hususlar haricinde hiçbir konunun gündeme alınarak görüşülemeyeceği hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca, daha önceki yasal düzenlemelere göre; meclisin mutata toplantı yerinin dışında toplanması fesih sebebi iken yeni düzenlemede, zorunlu durumlarda meclise mutata toplantı yerinin dışında toplanabilme imkânı sağlanmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 96). Mutata toplantı yerinin dışında toplanılmasının zorunlu hallerde üyelerine önceden bilgilendirmek şartıyla, belediye sınırları içerisinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılmaktadır. Ayrıca, toplantının zamanı ve yeri mutata yollarla belde halkına duyurulmaktadır.

5216 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesi hususunda da birtakım değişiklikler meydana gelmektedir. Kanun ile birlikte valinin büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki idari vesayet yetkileri sınırlandırılmaktadır (Demiral, 2007: 91; Kaplan, 2006: 283-284). Yeni düzenleme ile birlikte

büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe konulması için valiye gönderilmesi yeterli olmaktadır. Buna göre kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmektedir. Mülki idare amirine hukuka uygun bulmadığı kararlar aleyhine idari yargı mercilerine başvurma hakkı tanınmaktadır. Aynı şekilde büyükşehir belediye başkanına da hukuka uygun görmediği belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirtmek üzere yeniden görüşülmek için belediye meclisine iade etme yetkisi verilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ve yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Büyükşehir belediye başkanına, meclisin ısrarı ile kesin olan kararlar aleyhine idari yargıya başvurma yetkisi verilmektedir.

5216 sayılı Kanun ile ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenmektedir. Madde gerekçelerinde düzenlemenin, komisyonları etkinliği ve katılımı sağlayan bir yapıya kavuşturmak ve sorun ve taleplerin mecliste görüşülmeden ihtisas komisyonlarında görüşülmesi ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine de yer verilmesini sağlamak amacıyla yapıldığı ifade edilmektedir.

5216 sayılı Kanununun 15.maddesine göre ihtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisinde üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması ile oluşmaktadır. Komisyon üyeleri, belediye meclisinin üyeleri arasında seçeceği beş ila dokuz kişiden oluşmaktadır. Ayrıca; imar ve bayındırlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, kültür, eğitim, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. "Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir" ifadesiyle komisyonların daha katılımcı bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

5216 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediye encümeninin yapısı da değişmektedir. 3030 sayılı kanunda belediye encümeni, belediyenin üst düzey atanmış bürokratlarından oluşmaktayken, yeni Kanunla birlikte encümenin atanmış ve seçilmişlerden oluşması öngörülmektedir. Buna göre encümeni oluşturan 10 üyeden 5'inin seçimle belirlenmesi, geri kalan 5 üyenin ise biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak

üzere belediye başkanınca seçilme kuralı getirilmektedir (Demiral, 2007: 92). Öngörülen bu yeni yapı ile encümen idari bir organ olarak ifade edilmekte, uzmanlık niteliği kuvvetlendirilecek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması olarak tasarlanmaktadır. Belediye meclisince seçilecek 5 üyenin encümende yer alması da, encümeni katılım ilkesine uygun hale getirmektedir (Tuzcuoğlu, 2007: 57). Ayrıca; 3030 sayılı Kanunda encümene verilen; büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözme yetkisi 5216 sayılı kanun ile birlikte belediye meclisine verilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı konusunda 5216 sayılı kanunda pek bir değişiklik bulunmamaktadır. Kanununa göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyenin başı olup aynı zamanda tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslarına göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan seçmenler tarafından seçilmektedir. Burada değinilmesi gereken yeniliklerden biri, büyükşehir belediye başkanlarına görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetiminde ve denetiminde görev almalarının, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapmalarının ve yönetimlerinde görev almalarının yasaklanmasıdır. Bu yeni uygulamayla birlikte belediyenin kaynaklarının amaç dışı kullanımının önüne geçilmek istendiği, madde gerekçelerinde belirtilmektedir.

Belediye başkanı konusunda değinilebilecek diğer bir yenilik ise, büyükşehir belediye başkanına danışman atama yetkisinin verilmiş olmasıdır. Seçimle işbaşına gelen idareciler olması ayrıca taşıdıkları görevler nedeniyle büyükşehir belediye başkanlarının uzman kişilerden yararlanması zorunluluktur. Bundan dolayı, belediye başkanlarının görevi ile sınırlı kalmak ve memurluğa geçiş için kazanılmış hak olmamak üzere nüfusu iki milyonu üzerindeki büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beş olmak üzere başkan danışmanı görevlendirilebilmesi ve danışman olarak görevlendirilen kişilerin en az dört yıllık yüksek öğrenimden mezun olması gerekmektedir. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Bu sürenin belediye başkanının görev süresini aşamayacağı kanunda belirtilmektedir. Ancak bu uygulama, danışmanın temel özellikleri tam olarak belirlenmediğinden dolayı eş, dost, akraba ya da ideolojik yakınlığı esas alınarak atamalar yapılabileceğinden dolayı eleştirilmektedir (Demiral, 2007: 92).

Büyükşehir belediyelerinde belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Başkana yardım eden, onun adına ve onun sorumluluğu altında genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları bulunmaktadır. Genel sekreter, belediye başkanının önerisiyle, İçişleri Bakanlığınca, genel sekreter yardımcıları ise belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Genel

sekreterlik belediye başkanını güçlendiren bir kurum olup, genel sekreter belediye teşkilatında, belediye başkanından sonra en yetkili kişidir.

3.3.2.5. Büyükşehir Belediye Teşkilatı

3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye teşkilatı genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşmaktadır. Birimler, hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclisi kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kurulmaktadır. 5216 sayılı kanunda ise belediye teşkilatının norm kadro hususlarına uygun şekilde genel sekreterlik, daire müdürlüklerinden ve başkanlıklarından oluşması planlanmaktadır. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesine uygun olarak birimlerin kurulması, kaldırılması veya kurumların birleştirilmesi için gerekli olan İçişleri Bakanlığı onayı terk edilerek, belediye meclisinin kararı yeterli sayılmaktadır. Yeni düzenlemelerle birlikte şeflik gibi bir arabirim kaldırılarak hiyerarşi azaltılmakta, taleplere ve hizmetlere göre devamlı gelişen ve değişen örgütün oluşması sağlanmaktadır.

3.3.2.6. 6360 Sayılı On Üç ilde Büyükşehir ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun

Türkiye'de yerel yönetimler alanında köklü değişiklikler yapan 6360 Sayılı On üç ilde büyükşehir ve yirmi altı ilçe kurulması kanunu çıkarılmaktadır. Bu kanunun bir kısmı resmi gazetede yayınlandığı gün olan 6 Aralık 2012 yürürlüğe girmiş bir kısmı da ilk yerel seçimde yani 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmektedir. Bu kanun ile 16 olan büyükşehir sayısı Ordu ilinin de eklenmesi ile 30'a çıkmaktadır (TBB, 2014: 4).

3.3.2.6.1. 6360 Sayılı Kanunun Önemi

Çok sayıda ülke büyükşehir yönetimleri üzerinde reform çalışması başlatmıştır. Büyükşehirlerin yönetiminin nasıl olması gerektiği üzerinde başlayan tartışmalar, kentsel alanlarda yönetsel sorumluluk alanlarının birbiri ile örtüşmesi üzerinden devam etmiştir. Türkiye yerel yönetim sisteminde 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile büyük kentler "büyükşehir" olarak tanımlamış ve ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı değerlendirilmiştir. Bu zamandan sonra "büyükşehir" kentin büyüklüğü değil; özel bir yönetim sistemini "idari sistemi" anlatır bir terim olmuştur. Kentlerin büyümesi beraberinde yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 6360 Sayılı Yasa, yeni bir yönetim sistematiği getirirken, planlama ve koordinasyon; ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılmaması; artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğu; kaynak israfının önlenerek etkin ve yerinde kullanımının sağlanması, kamu hizmetlerinde

kaliteli, etkin ve verimli biçimde karşılanması; kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarının ortaya çıkması; optimal ölçekli hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması; küçük ölçekli belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamaması; yetersiz mali kaynaklar gibi sorunlara çözüm üretmeyi hedeflemektedir (Tosun, 2014: 3-4).

3.3.2.6.2. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri

Büyükşehir belediyesi 6360 Sayılı kanundan sonra “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde ifade edilmektedir (Özçelik, 2014: 1136).

6360 Sayılı Kanun ile yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ve önceden var olan büyükşehir belediyelerin görev ve sorumluluk alanları il mülki sınırlarına genişlemektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan belde belediyeleri ve köyler kaldırmakta, mahalleye dönüşmektedirler (TBB, 2014: 4).

3.3.2.6.3. Büyükşehir-İlçe Belediyelerin Görev ve Yetki Bölüşümü

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyeleri mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması göreviyle geniş yetkilerle donatılmıştır. 6360 Sayılı Yasa ile ise büyükşehir belediyeleri görev kapsamına karla mücadele; köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı; anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yollardaki reklam ve ilan işleri; çöp toplama, evlendirme, cenaze defin hizmetleri; büyükşehir belediyelerinin yetkisi dışında kalan imar işleri ve yollar; yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma eklenmiştir (Tosun, 2014: 9).

3.3.2.6.4. İl Özel İdareleri

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan 30 yerde il özeleri kapatılmakta ve nüfusu 2.000 altında olan belde belediyeleri köye dönüşmektedir. Büyükşehir olmayan yerlerde ise il özel idareleri varlığını sürdürmektedir. Bunun yanı sıra, nüfusu 2.000’i üzerinde olan belde belediyeleri varlığını devam ettirmekte, diğerleri ise köye dönüşmektedirler (TBB, 2014: 5).

3.3.2.6.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Vali veya görevlendireceği vali yardımcısı tarafından sevk ve idare edilmektedir. Valilik gerektiğinde kadro, yer unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumlarına göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları görevlendirebilir.

6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir olan yerlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmaktadır. Bu başkanlık; “İllerde yapılacak yatırımları etkin şekilde yapılmasını; acil çağrılar; afet ve acil hizmetlerin koordinasyonu ve yerine getirilmesini; ilin tanıtımı; merkezi yönetimin taşrada yapacağı yatırımları; temsil, protokol ve tören hizmetlerini; ilde bulunan kamu birimlerine rehberlik etme ve denetlemek; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları il özel idareleri tarafından kullanılan görevleri yerine getirmek; madenlerin veya jeotermal ve mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin alt yapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar bütçesine konulan ve İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılan ödenekleri kullanmak; merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili rapor hazırlamak; Büyükşehir bulunan illerde Organize Sanayi Bölgeleri mevzuatına göre il özel idarelerince kullanılan yetki ve görevleri yerine getirmek” ile görevlidir (TBB, 2014: 5-6).

3.3.2.6.6. 6360 Sayılı Kanun ile Köy Tüzel Kişiliklerinin Mahallelere Dönüşmesi

6360 Sayılı yasa ile büyükşehir içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk devam edecektir. Mahalleye dönüşen köy ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden mahalle sakinleri yararlanmaya devam edecektir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. İçme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin %10’unu on yıl süre ile ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için tedbir alınmıştır. İlçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesi destek sağlayabilecektir (Tosun, 2014: 7).

3.3.3. İl Özel İdaresi Kanunu

Ülkemizde, kuruluş kanunu bakımından en uzun ömürlü olan yerel yönetim birimi il özel idaresidir. Belediye ve köylerin bugünkü statüsüyle ilgili yasal düzenlemeler Cumhuriyetten sonra yapılmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında, 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında kabul görmektedir. Oysaki il özel idareleri 2005 yılına kadar, 1987 yılında yapılan değişiklikler hariç, 1913 yılında çıkarılan kanunla yönetilmektedir. İl Özel İdarelerine, 1876 yılından bu yana tüm anayasalar, önem içeren idari, siyasi, sosyal ve iktisadi değişikliklere rağmen yer vermektedir (Eryılmaz, 1997: 125, Çevikbaş, 1993: 83).

Tanzimat'tan sonra hızlı bir değişim geçiren Osmanlı Devleti, sarsılan ve yıpranan kamu düzenini, idari usul ve teşkilatları, gerek iç gerekse dış faktörlerin etkisiyle yeniden dizayn etmek zorunda kalmaktadır. Bundan dolayı merkezi yönetim, iç ve dış çevrenin desteğini sağlamak maksadıyla, teb'asına daha fazla eğilmek ve ülke yönetiminde ondan daha fazla yararlanmak yoluna yönelmektedir. Bu kapsamda 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayun'u kabul edilmektedir. Bu hatt-ı hümayun ile birlikte Osmanlı Devleti, siyasi, idari ve sosyal içerikli bir değişim sürecinin içine girmektedir (Eryılmaz, 1997: 126).

Tanzimat Fermanı'nın kabulü ile gelen değişimle birlikte, merkezi ve yerel düzeyde çeşitli meclisler oluşturularak ve gayrimüslimler, müslümanlarla birlikte bu meclislerde temsil edilmeye başlamaktadır. Bunun taşradaki ilk uygulama örneği eyalet ve sancaklarda oluşturulmuş olan idare meclisleridir. Söz konusu bu meclisler 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin kabulüne kadar işlevlerini sürdürmektedirler. Bu meclisler mahalli hizmetlerin yürütülmesinde mülki yöneticilere yardımcı olmaktadır.

1864 yılında yönetim yapısında önemli bir değişikliğe gidilmekte, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmektedir. Bugünkü il özel idarelerinin temeli 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte atılmaktadır (Eryılmaz, 1997: 177; Çiftelinar, 2006: 123). Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişle birlikte iller için genel ve özel olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmektedir. Bu nizamname ile birlikte mülki idare sisteminin her biriminde, üyelerinin çoğu seçim ile göreve gelen ve tüzel kişilikleri bulunmayan il idare meclisleri ortaya çıkmaktadır. Vilayet ve sancaklarda, mülki yöneticinin başkanlığı altında faaliyet gösteren bu meclislerde, gayrimüslim halkın temsilcileri de yer almaktadır. İl idare meclisi, valinin başkanlığında, şer'i mahkemelerin müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ve halkın seçtiği iki müslüman ve iki gayrimüslim üyeden teşekkül etmektedir. Vilayetlerden bu meclisten hariç birde vilayet genel meclisi bulunmaktadır. Vilayet genel meclisi, her

sancaktan, iki müslüman ve iki gayrimüslim arasından seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktadır. Bu meclisin tüm üyeleri, vilayet idare meclisi üyelerinden farklı olarak, seçilerek işbaşına gelmektedir (Eryılmaz, 1992: 197-198).

Vilayet idare meclislerinin görev ve yetkilerini kesin bir biçimde açıkça belirleyen herhangi bir nizamname ya da talimatname bulunmamaktadır (Ortaylı, 2004: 163). Ancak vilayet idare meclisleri; mülki, mali, hariciye ve ziraata dair olan konuların müzakerelerini yapmaktadır. Ancak merkezi yönetim memurlarının bu meclislerden bekledikleri arazi anlaşmazlıklarının çözümlenmesidir. Vilayet genel meclisi de, yılda bir defa toplanarak vilayet içindeki devlet yollarıyla, kaza ve köy yollarının düzenlenmesi gibi konuları görüşmektedir. Vilayet genel meclisi de, yılda bir defa toplanarak vilayet içindeki devlet yollarıyla, kaza ve köy yollarının düzenlenmesi gibi konuları görüşmektedir. Bu anlamda vilayet genel meclisleri, günümüzdeki il özel idarelerinin temelini meydana getirmektedir. Vilayet genel meclisinin tüzel kişiliği olmaması ve toplantılarının halka kapalı olması onun gerçek anlamda bir yerel yönetim organı olmasını engellemektedir (Vural, 2004: 191).

1876 yılında ilk Osmanlı Anayasası Kanun-i Esasi ile birlikte, vilayet yönetimi ile ilgili yeni hükümler getirilmektedir. Anayasa ile birlikte vilayet yönetiminde yetki genişliği, iş bölümü ve görevlerin ayrılığı ilkesi benimsenmektedir. Ancak adem-i merkeziyetçiliğin temel esaslarını benimseyerek ortaya çıkan düzenlemeler, 1913 tarihli İdare-i Umur-u Vilayet Kanun-u Muvakkati ile gerçekleşmektedir (Güler, 2000: 17).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat, İdare-i Umumiye-i Vilayet(İl Genel Meclisi) ve idare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) başlıkları altında iki bölümden oluşmaktadır. Kanunun birinci bölümü, 1926 tarihinde "Vilayet İdaresi Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmakta ve bu konuda 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" ile yeni hale getirilmektedir. Kanunun ikinci bölümü ise il özel idaresine tüzel kişilik ve özerklik tanıyan bazı değişiklikler ile 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yerel yönetimler reformundan önce son olarak 1987 yılında 3360 sayılı kanunla yeni düzenlemeler getirilmekte ve kanunun adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak ifade edilmektedir (Toprak, 1990: 52).

1913 tarihli idare-i Umur-u Vilayet Kanun-u Muvakkati, esas itibariyle il özel idarelerini merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak düzenlemektedir. Daha sonraki düzenlemelerde aynı düşüncüyü korumakta ve bir yerel idare birimi olan il özel idareleri, merkezi yönetimin birer "şubesi" niteliğinde işlev görmeye devam etmektedir (Eryılmaz,

1997: 129).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanınmaktadır. Ancak aradan geçen süre içinde birçok genel kanun ve bakanlıkların kuruluş kanunları ile özel idarelerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanındaki görevleri başka kuruluşlara verilmektedir (Tortop ve diğerleri, 2006: 129). Bundan dolayı, zaman içerisinde il özel idareleri etkin ve verimli işleyemeyen bir yapı haline gelmiştir. Ayrıca konum bakımından merkezi idare ile belediye ve köyler arasında kalan il özel idareleri, daha çok ara düzey niteliğinde bir yönetim birimi olmuştur. Bundan dolayı da il özel idarelerinin gelişemediği söylenebilir (Eryılmaz, 1997: 131-132).

İl özel idareleri ile ilgili olarak 1913 yılında yapılan düzenleme, 1987 değişikliği hariç olmak üzere büyük ölçüde yürürlükte kalmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir yaklaşımı benimseyen İl Özel İdaresi Kanunu 2005 yılında kabul edilmektedir. Bu çerçevede, il özel idareleri eski kanuna hakim olan anlayıştan daha farklı olarak yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır.

3.3.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

İl özel idareleri, 1960 yılı öncesine kadar pek çok hizmeti yürütmektedir. Daha sonra il özel idareleri; görevli olduğu alanların daraltılması, mali kaynaklarının yetersiz olması ve merkezi yönetim ile arasındaki dengenin bulunmaması veya rasyonellikten uzak olması nedeniyle işlev göremez duruma gelmiştir (Çiftelinar, 2006: 124).

Aslında 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati il Özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımaktadır. Ancak Cumhuriyetin kurulması ve milli birliğin sağlanması ile birlikte merkezi yönetimin kuvvetli hale gelmesi, il özel idarelerinin görev alanlarına giren pek çok konuda bakanlıkların kurulması ile sonuçlanmış, il özel idarelerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanındaki görevleri başka kuruluşlara da verilmiştir (Tortop ve diğerleri, 2006: 129). Bu kuruluşlara verilen görevler il özel idarelerinden alınmakta, pek çok alanda merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile il özel idareleri aynı anda yetkili olmakta ve görev karmaşaları ortaya çıkmaktadır.

1950 yılı öncesine kadar il özel idareleri öğretmen maaşları dahil eğitim, sağlık, tarım vb. hizmetlerinin tek sorumlusuydu. Bu dönemde il özel idareleri pek çok okul, numune çiftliği gibi tesisler yapmakta; köy yolu, içme suyu gibi hizmetleri yürütmektedir. Özellikle ilköğretim ve büyük yol yapımı gibi işlerin merkezi yönetime ait kurumlara bırakılması, il

özel idarelerinin küçülmesine ve verimsiz bir yapı haline gelmesine yol açmıştır. Bu süreçte il özel idareleri personel yetersizliği, mali kaynak sıkıntısı ve bazı görevlerin merkez tarafından üstlenilmesi gibi nedenlerle, mevzuatında kendisine yüklenen görevlerin ancak bir kısmını yerine getirebilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005: 160).

5302 sayılı Kanunla İl Özel İdaresi'nin görevlerinde önemli değişiklikler yapılmaktadır. 3360 sayılı Kanunda il özel idarelerinin görevleri maddeler halinde sıralanırken, yeni kanunda görev alanları sıralanmakta ve il özel idarelerine bazı yeni görev ve yetkiler verilmektedir (Tortop vd., 2006: 130). Anayasanın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen ilkelere uygun biçimde yeni düzenlemeler yapılarak, il özel idarelerinin görevleri ve yetkileri tekrar düzenlenmektedir. Yeni kanunda özel idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılmamakta, bunun yerine hizmet alanları ortaya konulmakta ve kanunlarla açık biçimde başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek nitelikli her türlü görev ve hizmetin özel idareler tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca il özel idarelerinin hangi hizmetleri belediye sınırları dışında yapacağı ve hangi hizmetleri il genelinde yapacağı yeni kanunda ortaya konulmaktadır (Madde Gerekçesi). Bu sayede yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde daha etkin ve verimli işleyen bir yapının dizaynı yönünde önemli bir adım atılmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla il özel idaresinin görevleri şöyle sıralanmaktadır:

- İl sınırları içinde: Gençlik ve spor, tarım, sağlık, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, erozyonun engellenmesi, toprağın korunması, kültür, turizm, sanat, sosyal hizmet ve yardımlar, ihtiyaç sahibi yoksullara mikro kredi verilmesi, yetiştirme yurdu ve çocuk yuvaları; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa sağlama, binalarının yapımı, bakımı ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler,
- Belediye Sınırları Dışında: İmar, su, yol, kanalizasyon, çevre, katı atık, orman köylülerinin desteklenmesi, acil yardım ve kurtarma, park ve bahçe yapma, ağaçlandırmaya ilişkin hizmetler.

İl özel idarelerine 5302 sayılı yeni kanun ile acil durum planlaması adıyla yeni görev verilmektedir (Parlak, 2005: 186). Bundan dolayı yangın, deprem, sanayi kazaları ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bu doğal afetlerin zararlarını azaltmak amacıyla ilin

nitelikleri de göz önüne bulundurarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak, ekip ve donanımı hazırlamak, il özel idarelerinin görevleri arasında bulunmaktadır. Bu konuda ilgili bakanlığın, kamu kuruluşlarının, meslek erbabının, üniversitelerin ve yerel idarelerin görüşleri alınarak, varsa diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanmaktadır. Planlar doğrultusunda, vatandaşın eğitilmesi konusunda gerekli önlemler alınmaktadır. Ayrıca il dışındaki yangın ve doğal afetlere gerekli destek ve yardım sağlanmaktadır.

İl özel idarelerine yeni kanunda, valinin başkanlığında büyükşehir olmayan belediyelerde il belediyesi, büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyeleri ve il özel idaresi ile beraber il çevre düzeni planı hazırlanması görevi verilmektedir. İl çevre düzeni planı belediye meclisi ve il genel meclisince onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Ancak Kanun'da bu konu ile ilgili bazı eksiklikler bulunmaktadır. Derdiman'a göre (2007: 6) İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer kanunlarda, il çevre düzeni planı, beş yıllık kalkınma planlarına ve yıllık programlara ve Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yapılacak her türlü çevre planına uygun olması gerekmektedir.

İl özel idarelerinin, hizmetleri halka en yakın yerde ve en uygun araçlarla ifa edeceği; hizmetlerin yerine getirilmesinde yaşlı, engelli, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı yeni yasada yer almaktadır. Söz konusu düzenleme ile KYTKT de öngörülen yeni kamu yönetimi anlayışı ile uyumlu bir düzenleme yapılarak, hizmet sunumunda subsidiarite ilkesinin esas alınması yasal mevzuatla düzenlenmektedir. Bu düzenleme ile birlikte, KYTKT'de ifade edilen görev, yetki ve sorumlulukların hizmetlerden fayda elde edenlere en uygun araçlarla ve en yakın kurumlar tarafından görülmesi (Özden, 2007: 389) ifadesi ile uyumlu ve bunu tamamlayıcı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir.

İl özel idaresine verilen bu görevlerin yanında 7. madde ile il özel idarelerine bir takım yetki ve imtiyazlar tanınmaktadır. Bu kapsamda il özel idarelerine, hizmet alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmektedir. Böylece, Anayasa'da uygun bir düzenleme yapılarak il özel idarelerinin yürüteceği hizmetlerle ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasa'nın 124. maddesine göre, kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Ancak eski kanunda böyle bir düzenleme bulunmadığından, il özel idareleri yönetmelikle ilgili düzenleyici işlem yapamamaktaydı (Coşkun ve Uzun, 2005: 161).

3.3.3.2. İl Özel İdaresinin Organları ve Yapısı

3360 sayılı kanun ile il özel idareleri için üç yönetim organı belirlenmektedir. Bu

organlar il daimi encümeni, il genel meclisi ve vali olarak sıralanabilir. İl daimi encümeni bazı zamanlarda yürütme organı bazı zamanlarda ise karar organı; il genel meclisi karar organı; vali ise yürütme organı niteliği taşımaktadır. (Coşkun ve Uzun, 2005: 161-162). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'da bu üçlü organ yapısı ve bunların il özel idaresi örgütü içindeki temel fonksiyonunu korumakla birlikte bazı yenilikler yapılmaktadır.

İl özel idarelerine ilişkin reform sürecinde, il özel dairelerinin birinci karar organı niteliğiyle faaliyet gösteren il genel meclislerine önemli sorumluluk ve görev yüklenerek il özel idaresinin ana yönetim organı konumu verilmektedir. Verilen yeni işlevlere paralel olarak, meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmektedir (Parlak, 2005: 187).

Bilindiği üzere, il özel idarelerinin küçük parlamento niteliğinde olması ve demokrasi bilincini geliştirmesi en önemli özelliklerinden birisidir. Ancak, uzun yıllar valinin il genel meclisinin başkanı olması, bu özelliğiyle aykırı bir durumu ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz,1997: 129).3360 sayılı Kanun'da düzenlenen, valinin il genel meclisinin başkanı olması durumu, gerek yerinden yönetim ilkesine gerekse AYYÖŞ'te düzenlenen, "Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi" ilkesine aykırıdır (Toprak, 1990: 156).

5302 sayılı yeni il özel idaresi kanunu, valinin il genel meclisinin başkanı olması uygulamasına son vermekte, bunun yerine il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci günde en yaşlı üyenin başkanlığında kendiliğinden toplanmakta ve bu toplantıda, üyeleri içerisinden ve gizli oyla il genel meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeyi ilk iki yıl için seçmektedir. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapmaktadır.

Yeni 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte il genel meclisinin toplantı sürelerinde de değişiklik yapılarak var olan yapıya işlerlik kazandırılmakta, aynı zamanda daha katılımcı, daha müzakereci bir sistem öngörülmektedir. 3360 sayılı kanunda il genel meclisinin her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftalarında olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır ve toplantı süreleri en çok otuzar gündür (Eryılmaz, 2002: 130). 5302 sayılı Kanunla il genel meclisinin kendi belirleyeceği bir aylık tatil dışında her ayın ilk haftası meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanması öngörülmektedir. Yeni düzenlemede toplantıların süresinin en çok beş gün

olması, bütçe görüşmesine rastlayan toplantının ise en çok yirmi gün olması hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca, acil hallerde lüzum görmesi durumunda il genel meclisi başkanı il genel meclisini yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilmektedir. Olağanüstü toplantı çağırması ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak bildirilmekte ve ayrıca mutata yöntemlerle ilan edilmektedir. Olağanüstü toplantılarda çağırması gerek kılan konular dışında hiçbir konu görüşülmemektedir.

İl genel meclisinin toplantı gündemi valinin de görüşü alınmak suretiyle meclis tarafından belirlenmektedir. Aynı zamanda meclis üyelerine de gündem önerme hakkı tanınmaktadır. Bu düzenleme ile birlikte katılımcı bir yönetim anlayışının tesisi yönünde olumlu bir adım atılmaktadır.

5302 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden birisi de il genel meclisinin kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgilidir. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisinin kararları, valinin onayını gerektirmektedir. Vali onaylamak istemediği meclis kararlarına karşı 20 gün içinde Danıştay'a itiraz etme hakkı bulunmaktadır. 5302 sayılı Kanunla il genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi için gerekli olan vali onayına son verilmektedir. Ayrıca, kesinleşen il genel meclisi kararlarının özetleri en geç 7 gün içinde vatandaşa duyurulması öngörülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında merkezi yönetimin ajanı olan valinin il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisine son verilmekte ve kesinleşen meclis kararlarının vatandaşa duyurulması öngörülerek daha şeffaf bir yönetim anlayışı arzu edilmektedir.

5302 sayılı Kanun'un, demokratik olarak nitelendirilebilecek, getirdiği yeniliklerden birisi ise il genel meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmasıdır. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisi dört halde fesih edilebilirken, 5302 sayılı Kanun'da fesih halleri ikiye indirilmektedir. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisi; kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa; kanunen kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmaz ve bu durum il genel meclisine ait işleri gecikmeye veya sekteye uğrattırsa; siyasi meseleleri görüşür veya siyasi temennilerde bulunur ise vali bu durumla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'nı bilgilendirir ve İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi Danıştay kararı ile fesh olunmaktadır. 5302 sayılı kanun ise il genel meclisinin fesih sebeplerine iki maddede yer vermektedir. Buna göre: il genel meclisi; kendisine kanun tarafından verilen işleri süresi içinde yapmaz, ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksattırsa; il özel idaresine verilen görevleri ile ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirisi

üzerine Danıştay'ın kararı ile fesih olunmaktadır. Bu düzenleme il özel idarelerinin daha demokratik duruma gelmesinde olumlu bir adım olarak nitelendirilebilir. Ayrıca madde gerekçelerinde, serbest seçimle oluşan il genel meclislerinde rahat çalışma ortamının sağlanmasına öncelik verildiği belirtilmektedir.

5302 sayılı Kanun'daki yeniliklerden diğeri de meclisin kendi üyeleri içinden seçeceği ihtisas komisyonlarıdır (Coşkun ve Uzun, 2005: 162). İl genel meclisi, kendi üyeleri içinden seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Üye sayısı, imar ve bayındırlık ile plan ve bütçe komisyonu için en çok 7'dir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması gerekmektedir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın, kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmektedir. Her şeyden evvel, ihtisas komisyonları düzenlemesi katılımcı demokrasinin kurumsallaşması(Öner, 2005: 74) yönünden olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir. İhtisas komisyonları aracılığı ile bir taraftan toplumsal birikim il özel idarelerine yansıtırken, diğer taraftan katılım arttırılmakta ve bu komisyonların etkililiğini sağlayacak bir yapının oluşturulması hedeflenmektedir. İhtisas komisyonları yoluyla kararların tartışılarak alınması, kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması sağlanmaktadır (Madde Gerekçeleri).

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile yer bulan diğeri bir yenilik ise denetim komisyonu kurulmasıdır. Buna göre il genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında, il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturmaktadır. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır. Denetim komisyonu her tür bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir. Komisyon, Şubat ayı sonuna kadar çalışmasını tamamlayacak ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunmaktadır. Konusu suç teşkil eden hususlar ile ilgili olarak meclis başkanlığı, adli mercilere suç duyurusunda bulunabilmektedir. Denetim komisyonu mekanizması sayesinde, meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi

edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi mümkün olmaktadır (Madde Gereççeleri).

5302 sayılı Kanunla birlikte il daimi encümeninin ismi il encümeni olarak değiştirilmekte ayrıca il encümeninin yapısında da önemli değişiklikler yapılmaktadır. Eski kanunda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içerisinde seçtiği beş üyeden oluşurken, belediye encümenine benzer biçimde il encümeni atanmış üyeler ve seçilmiş üyelerin birlikte görev aldığı bir duruma getirilmekte, üye sayısı ise iki katına çıkarılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 163). Yeni düzenleme ile birlikte il encümeni; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ve biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl için birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Bu sayede encümenin idari bir organ olduğu vurgulanmakta ve encümen üyelerinin uzmanlık niteliğinin kuvvetlendirecek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizmasının tesisi amaçlanmaktadır.

5302 sayılı kanunla il encümeninin görev ve yetkileri de yeniden düzenlenmektedir. Yeni düzenleme ile güdülen amaç, encümenin yürütme organı olma niteliğini güçlendirmek olarak ifade edilmektedir (Madde Gereççeleri). Bu kapsamda 3360 sayılı Kanun'da var olan encümenin acele durumlarda il genel meclisinin alabileceği kararları genel meclisin ilk toplantısında meclise sunmak kaydıyla alabileceği hükmü yeni kanunda benimsenmeyerek, encümenin il genel meclisi yerine geçerek karar alabilmesi engellenmektedir (Özer, 1986: 93). Ayrıca yeni kanunda encümenin görev ve yetkileri 10 madde halinde sıralanmaktadır. Stratejik plan hakkında görüş belirtmek, taşınmaz mal alımına ve satımına karar vermek, tahsis ile alakalı kararlarını uygulamak, bu taşınmazların trampa edilmesine ve süresi üç yılı aşmamak kaydı ile taşınmazların kiralanmasına karar vermek il encümeninin yeni görev ve yetki alanı içerisinde yer almaktadır (Parlak, 2005: 189).

Yeni kanunla birlikte il encümeni için getirilen yeni bir düzenleme ise encümen toplantılarının gündeminin belirlenmesi hususundadır. 3360 sayılı Kanun döneminde il daimi encümeni valinin getirmediği konuları görüşemezken, yeni düzenleme birlikte il encümeni üyelerine de gündem maddesi teklif edebilme hakkı getirilmektedir. Ayrıca, il encümeninin haftada bir kez toplanması hükme bağlanmakta, toplantılarda çekimser oy kullanılmayacağı ve encümene havale edilen konuların bir hafta içinde sonuçlandırılması gibi ilkeler öngörülmektedir. Eski kanunda valinin bulunmadığı encümen toplantılarına bir vali yardımcısı başkanlık ederken, yeni düzenleme ile bu duruma da son verilmekte, valinin

bulunmadığı encümen toplantılarına il genel sekreterinin başkanlık etmesi uygun görülmektedir.

Vali, encümen kararlarını kanuna, tüzüğe, yönetmeliğe ve il genel meclisi kararlarına uygun bulmazsa yeni düzenlemeye göre bir sonraki toplantıda yeniden görüşülmesini isteyebilmektedir. Encümen, aldığı kararında ısrar eder ise bu karar kesin hale gelmektedir. Bu durumda, vali, kesin duruma gelen encümen kararının uygulanmasını durdurarak on gün içerisinde idari yargıya yürütmeyi durdurma talebi ile başvurabilmektedir. Bu itiraz, en geç altmış gün içinde Danıştay tarafından karara bağlanmaktadır. Burada eski düzenlemeye göre bir fark söz konusu olmamakla birlikte eski düzenlemede belirtilen, encümenin valiye karşı ısrar etmesinde aranacak olan 2/3 oy nisabı yeni düzenlemede belirtilmemektedir.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olma sıfatına yönelik eleştiriler öteden beri mevcuttur(Coşkun ve Uzun, 2005: 164). 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati, ilin özel çıkarlarını koruyacak ve işlerini görecektir, onu temsil edecek organların, vali, il daimi encümeni ve il genel meclisi olduğunu belirterek, bütün yerel işleri ve görevleri yürütme yetkisinin münhasıran valiye ait olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle, öteki organların sadece icrai kararlar almak ve ilin yerel işlerini denetlemek yetkisi vardır. Kanun, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için devletle il arasında bir iş bölümü yapmakta; il işlerinde bu gücün karar alma ve denetleme bölümlerini iki organa vermekte; maddi güçleri ve araçları kullanarak kararların hükmünü yerine getiren bölümünü de, il özel idaresinin bir organı olmakla birlikte, devleti temsil eden ve gerçekte merkezi idarenin bir ajanı olan valiye bırakmaktadır (Giritli vd., 2006: 248).

Gerek 3360 sayılı Kanun, gerekse 5302 sayılı Kanununa göre, vali, bir yandan merkezi yönetim örgütünün taşradaki bir birimi, merkezin bir yürütme memuru ve devletin temsilcisi; diğer yandan da, il özel idaresinin başı ve bu tüzelkişinin temsilcisidir. Ancak 5302 sayılı Kanun ile birlikte valinin il özel idaresi konumu içinde bir takım değişiklikler öngörülmektedir. Yeni Kanunla birlikte valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilmekte, ancak il özel idaresinin başı olması dolayısıyla yürütme organı olma niteliği korunmaktadır.

5302 sayılı kanunda valinin görev ve yetkileri 15 fıkra halinde sayılmaktadır. İlk fıkroda valinin il özel idaresi içerisindeki durumu tarif edilmektedir. Buna göre vali, il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel

idaresinin haklarını ve menfaatlerini korumakla görevlidir. Diğer fıkralarda ise il özel idaresini stratejik plana uygun biçimde idare etmek, bütçe ve kurumsal stratejileri oluşturmak, faaliyetleri, personel performansını buna göre izlemek ve değerlendirmek yetkisi valiye verilmektedir.

Yeni kanun ile valilere, kamu yönetimi reformunun temel felsefesine de uygun şekilde, ilin yıllık performans planını ve stratejik planını hazırlama görevi verilmektedir. Buna göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun biçimde stratejik planı ve ilgili olduğu yılın ilk gününden önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmaktadır. Stratejik plan, konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının ve var ise üniversitelerin görüşleri alınmak suretiyle hazırlanmakta ve il genel meclisinde kabul gördükten sonra yürürlüğe girmektedir. Performans planı ve stratejik plan, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmekte ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmektedir. Böylece il özel idarelerinde, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, stratejik yönetime geçilmekte, gelecek yönelimli bir yönetim anlayışı doğrultusunda il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması sağlanmış olmaktadır (Madde Gerekçeleri).

Vali başlığı altında incelenebilecek diğer bir gelişme ise valinin yetki devri ile ilgilidir. 5302 sayılı yasanın 32. maddesine göre vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun bulunduğu durumda, yöneticilik sıfatına haiz olan ilçe kaymakamlarına devredebilecektir. Vali yardımcılarının, söz konusu bu hüküm kapsamında il özel idare yönetiminde devre dışı kaldıkları göze çarpmaktadır (Parlak, 2005: 191).

3.3.3.3. İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı ve Personeli

İl özel idarelerinin görev alanlarında meydana gelen değişimle birlikte, il özel idarelerinin teşkilat yapıları da değişime uğramaktadır. Bu değişim daha büyük ve yaygın bir teşkilat yapısı olarak tezahür etmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005: 165). 5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre il özel idaresi teşkilatı içerisinde genel sekreterlik, sağlık, imar, mali işler, tarım, hukuk işleri, insan kaynakları birimleri yer almaktadır. Teşkilatlanma açısından hiyerarşik yapı kademesi illerde genel sekreterlik, müdürlük; büyükşehir belediyesi olan illerde ise genel sekreterlik- daire başkanlığı-müdürlük şeklinde olması öngörülmektedir.

Yeni yasal düzenleme ile birlikte, il özel idarelerinde ihtiyaç veya taleplere göre değişebilen, esnek bir teşkilat yapısı arzu edilerek mahalli müşterek hizmetlerin hızlı, saydam,

verimli, etkili ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir biçimde sunulabilmesi amaç edinilmektedir (Madde Gerekçeleri). Bu kapsamda il genel meclisine, norm kadro standartları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurarak yeni birimler kurma yetkisi verilmektedir. Ayrıca, il genel meclisine birimlerin başka birim ile birleştirilmesi veya birimlerin kaldırılması konusunda da yetki verilerek, gelişime müsait ve esnek bir teşkilat yapısının oluşturulması hususunda düzenlemeler yapılmaktadır.

Yeni yasanın öngördüğü diğer bir yenilik ise il genel sekreteridir. Genel sekreter, validen sonra il özel idaresinin teşkilat yapısı içerisinde idari işlerde en yetkili bürokrat durumundadır. Yasaya göre genel sekreter, valinin adına ve onun talimatları doğrultusunda, il özel idaresi hizmetlerini, mevzuata uygun şekilde, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlenmekte ve yürütmektedir. Bu amaçla genel sekreter, il özel idareye bağlı kuruluşlarına gerekli talimatları vermekte ve bunların yerine getirilmesini gözetmekte ve sağlamaktadır. Genel sekreter, hizmetlerin yürütülmesi hususunda valiye karşı sorumludur. Genel sekreterin atanması valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla olmaktadır. Validen sonra il özel idaresinin en önemli yetkilisi durumunda olan genel sekreter, illerde müstakil daire başkanıyla, büyük şehirlerde ise bakanlık genel müdürü ile aynı haklara sahiptir. Genel sekreterlere ek olarak nüfusu 3 milyonu aşan illerde en çok dört, diğer illerde iki genel sekreter yardımcısı kadrosu ihdas edilmektedir.

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasında, büyük bir teşkilatın gerektirdiği personel kaynağının temini amacıyla bazı yeni düzenlemelere gidilmektedir. Bu kapsamda personel sisteminde norm kadro uygulamasına geçilmekte ve personel performans ölçütlerinin geliştirilmesi için düzenleme yapılmaktadır. Buna göre il özel idarelerinin norm kadro, standart ve ilkeleri İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca müştereken belirlenmektedir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde, norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapmakta veya yaptırabilmektedir.

5302 sayılı kanuna göre il özel idarelerine, teknik ve uzmanlık gerektiren belirli alanlarda (çevre, hukuk, eğitim ve danışmanlık, sağlık, veterinerlik, iletişim, teknik, sosyal ve ekonomi, bilişim ve planlama, kültür ve sanat, araştırma ve geliştirme) tabip, uzman tabip, mühendis, avukat, veteriner, hemşire, ebe, mimar, çözümleyici ve programcı, teknisyen ve tekniker gibi sözleşmeli personel çalıştırabilme yetkisi verilmektedir. Ayrıca sözleşmeli personel ile ifa edilen hizmetlere ilişkin boş bulunan kadrolara yeniden atama yapılamayacağı

ve bu şekilde çalışan personelin yerine getirecekleri hizmete ilişkin nitelikleri taşımaları gerektiği kanun ile hüküm altına alınmaktadır.

Yeni il özel idaresi kanunu ile birlikte getirilen diğer bir yenilik ise, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurların il özel idaresi yönetici kadrolarına atanabilmesidir. Bu şekilde gerçekleştirilen atamalarda memur, kurumundan izinli sayılmakta ve yine bu tür bir görevlendirme ile atanan memurlar görev bitiminden sonra belli koşullarda önceki görevlerine atanabilmektedirler (Parlak, 2005: 192).

3.3.3.4. İl Özel İdarelerinin Denetimi

Yeni il özel idaresi kanunu ile birlikte il özel idarelerinin denetimi hususunda da önemli değişiklikler meydana gelmektedir. Yeni kanunla birlikte il özel idarelerinin denetimi YKY anlayışına uygun şekilde tekrar yapılandırılmaktadır. Bu bağlamda geleneksel denetim olan personelin ve idarenin hatalarını bulma anlayışı terk edilmekte, bunun yerine hizmetlerin yerine getirilmesindeki süreçlerin kontrolü ve gelecek yönelimli denetim anlayışı benimsenmektedir (Madde Gerekçeleri).

5302 sayılı Kanun'un 37. maddesinde il özel idarelerinde denetimin amacı; "Faaliyet ve işlemlerde hataların önüne geçilmesine yardımcı olmak, il özel idaresinin ve personelinin gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, tutarlı ve güvenilir duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuat hükümlerine, önceden ortaya konan amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, ölçmek ve karşılaştırmak; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak" olarak ifade edilmektedir. Bu düzenleme 5227 sayılı KYTKT'de öngörülen denetim anlayışı ile de uyumaktadır.

5302 sayılı kanunda, KYTKT ile uyumlu olarak, il özel idarelerinin denetimi için birden fazla yapı oluşturulduğu görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005: 167). Bunlar; iç denetim ve dış denetim, faaliyet raporları yoluyla denetim ve müdahale sistemidir. İl özel idarelerinde yapılan denetim, yapılan iş ve işlemlerin hukuki mevzuata uygun olması ve mali açıdan denetimini, performans denetimini, il özel idarelerinde yapılan denetimi içermektedir (Tortop vd., 2006: 137).

Yeni yasada il özel idarelerinde iç ve dış denetimin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılması öngörülmektedir. 5018 sayılı kanuna

göre iç denetim, kamu idarelerinin çalışmalarına geliştirmek ve değer katmak için kaynakların ekonomiklik, verimlilik ve etkililik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik etmek amacıyla yapılan, bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olup, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. 5018 sayılı kanun iç kontrol müessesesi iç denetimin bir diğer unsuru olarak öngörülmektedir. Buna göre iç kontrol; kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuat hükümlerine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir. İç denetim daha çok etkinlik ve verimlilik gibi konulara odaklanırken, iç kontrol mevzuata uygunluğa odaklanmaktadır.

5018 sayılı kanuna göre yapılan diğer bir denetim türü ise dış denetimdir. Buna göre dış denetim "Genel yönetim içerisinde yer alan kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğu kapsamında, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; mevzuat hükümlerine, kurumsal amaç, plan ve hedeflere uygunluk açısından incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor edilmesi" olarak ifade edilmektedir. Harcama sonrası Sayıştay tarafından yapılan dış denetime, genel kabul görmüş uluslararası denetim ilkeleri göz önünde bulunmaktadır. Dış denetime ilişkin sonuçlar hem il genel meclisinin bilgisine sunulmakta hem de kamuoyuna açıklanmaktadır. Ayrıca, mali işlemler dışında bulunan il özel idarelerinin diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygun olması yönünden İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği personeller tarafından denetlenmektedir.

İl genel meclisinin, validen faaliyet raporu istemesi il özel idareleri için öngörülen diğer bir denetim yöntemidir. Vali, bir önceki yılda yapılan çalışmaların, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile ortaya çıkan sapmaların nedenlerini açıklayan bir rapor hazırlayarak meclise göndermektedir (5018 sayılı Kanun, m.41). Mart ayı oturumunda vali ya da genel sekreter tarafından bu faaliyet raporu meclise sunulmaktadır. Faaliyet raporu meclisin üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, İçişleri Bakanlığı'na gereği yapılmak üzere bildirilmektedir (Sanal, 2008: 115).

5302 sayılı kanunla gelen diğer bir denetim metodu ise müdahale sistemidir. Bu metoda göre il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın huzurunu, esenliğini ve sağlığını hayati derecede olumsuz şekilde etkilediği ilgili bakanlığın talebi ile yetkili sulh hukuk hakimi tarafından ortaya konursa, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde

ortaya çıkan aksamanın giderilmesini, makul bir süre vererek hizmetlerin il özel idaresi tarafından görülmesini isteyecektir. Hizmetlerde meydana gelen aksama giderilmediği takdirde, aksamanın giderilmesi o ilin valisinden istenmektedir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidermeye çalışacaktır. Mümkün olmadığı durumlarda ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu imkandan yararlanacaktır.

3.3.3.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idarelerinin üstlendikleri sorumlulukları yerine getirecek gelir kaynaklarından yoksun olmaları, yıllardır süregelen tartışmalardan olmuştur. Bunun nedeni, il özel idarelerinin sunacağı hizmetlerin büyük bir bölümünün, sonradan çıkarılan kanunlarla, merkezi idare tarafından üstlenilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 158).

Gerek KYTKT ve gerekse bu tasarı doğrultusunda çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler meydana gelmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinin gerekçesinde de, yeni kanunla birlikte il özel idarelerinin görevlerinde önemli bir artışın meydana geleceği ve bu yözde Anayasa'nın 127.maddesi ile AYYÖŞ'ün 9.Maddesi gereği bu idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanması gerektiği ifade edilmektedir.

2005 yılına kadar yürürlükte olan mevzuatta, il özel idarelerinin gelirlerini; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler, devlet gelirlerinden ayrılan paylar ve emlak vergisinden alınan paylar(%15) olarak beş grupta toplamak mümkündür(Pehlivan, 2002: 217). 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, öz gelirleri 80. maddesinde 12 fıkra halinde saymaktadır (Parlak, 2005: 196).

İl özel idarelerine diğer mevzuatla sağlanan gelirleri ise maden işletme payları, özel idarelerin yer aldığı ortaklıklarda elde edilen pay, özel idareler tarafından yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı, 3039 sayılı Çeltik Ekim Yasası'nın 10. ve 31. maddesine göre, çeltik ekiminde bulunanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri; Devlet Orman İşletmeleri ve kereste fabrikalarından satılan orman mallarından elde edilen gelirler ile iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleridir.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, son yirmi beş yıl içinde farklılıklar göstermektedir. Bu konuya ilişkin ilk yasal düzenleme 2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

Verilmesi Hakkında Kanun" ile yapılmaktadır. Burada il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alacağı oran % 1 olarak belirlenmiş daha sonra bu oranda 21.2.2001 tarih 4629 sayılı kanunla değişiklik yapılarak % 1,12 olarak belirlenmiştir. Ancak uygulamada yıllar itibariyle farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin 1984 yılında bu oran % 2,30'a kadar çıkmış, 1985'te %1,70'e indirilmiş, ancak % 1,20 olarak uygulanmış, 1991'de ise tekrar % 1,70'e çıkarılmıştır. İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hususunda son düzenleme ise 5779 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"la yapılmaktadır. Kanun 02.07.2008 tarihinde kabul edilmiş, 15.07.2008 tarihli RG'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 2.maddesine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmıştır. Ayrıca Bakanlar Kurulu'na bu oranları iki katına kadar artırma veya kanuni haddine kadar indirme yetkisi verilmektedir.

5302 sayılı kanunda il özel idarelerinin gelirleri 42.maddede düzenlenmektedir. Buna göre özel idarelerinin gelirleri şu şekildedir: Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, harç, resim ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; özel ve genel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler.

43. maddede ise il özel idaresinin giderleri 16 fıkra halinde sayılmaktadır. Yeni kanunda dikkati çeken farklı gider kalemleri şunlardır: Muhtaç, yoksul ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum kuruluşları ile birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemelerdir (Parlak, 2005: 197). Ayrıca 3360 sayılı Kanun, il özel idaresi harcamaları yönünden ita makamı olarak sadece valiyi yetkili kılarken, 5302 sayılı Kanun, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğunu, ilçelerde ise bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağını belirtmektedir.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte yapılan önemli bir değişiklik de il özel

idaresinin bütçesine ilişkindir. 3360 sayılı Kanun'da il özel dairesinin bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. 5302 sayılı Kanun ile bu duruma son verilmektedir. Vali, Eylül ayının başında bütçe tasarısını il encümenine sunmaktadır. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının ilk günü öncesi il genel meclisine sunmaktadır. İl genel meclisi, yılbaşından önce aynen veya değiştirerek bütçe tasarısını uygun görmekte ve meclis, bütçede gider artıran ve gelir azaltan değişikliklerde bulunamamaktadır.

5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin borçlanmaları hususunda önemli değişiklikler yapılmaktadır. Bilindiği üzere 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, il Özel idarelerinin borçlanma konusunu ve koşullarını 131. maddesinde düzenlemektedir. Buna göre, il özel idareleri ancak sağlık ve eğitim hizmetleri için borçlanabilmektedir. Yine bu maddeye göre, toplamı il özel idaresi bütçesinde belirtilen olağan gelirlerin bir yıllığının üçte birini geçmeyen borçlanmalar, valinin teklifi ve il genel meclisi kararı ile yapılabilmektedir. Bu miktardan daha fazla ve toplamı özel idare bütçesi olağan gelirlerinin bir yıllığı kadar olan borçlanmalar için ise Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmektedir. Ayrıca borçlanma toplamı bir yıllık olağan gelirlerin miktarın da geçecek olursa, özel kanun çıkartılması zorunluluğu bulunmaktadır. Kısacası, borçlanma bir taraftan mevzuatla sınırlanmakta, diğer taraftan ise merkezi yönetimin ağır vesayetine tabi tutulmaktadır (Bali, 2007: 554). 5302 sayılı Kanun'da ise borçlanma yeniden düzenlenmektedir. Yukarıda sözü edilen hususlar kolaylaştırılmakta, hatta 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kapsamında ve sadece il özel idaresinin programında bulunan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma yetkisi verilmektedir. Ayrıca il özel idaresinin büyük miktarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımları ve ileri teknoloji Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınarak, Bakanlar Kurulu tarafından kabul gören projeler için dış kaynak kullanılabilir (Parlak, 2005: 198).

3.4. Yerel Yönetimler Reformunun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından Genel Bir Değerlendirmesi

Çalışmanın bu bölümünde, yerel yönetimler reformunun yeni kamu yönetimi anlayışı açısından genel bir değerlendirilmesi yapılmaktadır.

3.4.1. 1980 Sonrası Yeni Sağ İdeoloji ve Yerel Yönetimler

Küreselleşmenin getirdiği piyasa değerlerine yönelik sürecinin etkisinde kamu hizmeti alım satım değerleriyle ifade edilen bir meta olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetimi ise

birimleri, serbest rekabet ortamında karlılık ve verimlilik ilkelerine göre faaliyette bulunmaları gereken özel işletme benzeri birer kamu işletmesi biçiminde ele almaktadır. Bunun doğal sonucu olarak kamu hizmetinden faydalanan vatandaşlar birer “tüketici” ya da “müşteri” olarak görülmeye başlanmıştır. Kamu yönetimindeki değişimi daha iyi ortaya koyabilmek için küreselleşme öncesi ve sonrası düşünce ve değerlerdeki değişimin temel özelliklerinin öncelikle ortaya konulması gerekmektedir (Toprak, 2006: 13).

Refah devletinin kamu yönetimi anlayışına hakim olan sosyal adalet, eşitlik, kamu malı, toplumsal sorumluluk, toplumsal dayanışma gibi kavramlarının yerini yeni dönemde sınırlı devlet, özelleştirme, rekabet, gönüllülük, bireysel sorumluluk, karlılık, verimlilik gibi kavramlar almıştır. Kamu yararı, kamu çıkarı, kamu güvencesi, ortak çıkarın gözetilmesi gibi ilkelerin zayıflamasına karşılık, kişisel yarar ve çıkar, kendi kendine yeterli olma, kar ve başarı elde etme, risk alma ve girişimcilik gibi değerler ve düşünceler güçlenmiştir Keynesçi refah devletinin tam istihdama ve tam zamanlı çalışma esasına dayalı çalışma düzeni ile gelir dağılımını dengeye kavuşturucu, kapsayıcı sosyal güvenlik ve sosyal adaletçi harcama politikalarının yerini, kısmi zamanlı, kısa dönemli ve sözleşme esasına dayalı çalışma düzeni ile devletin piyasanın işleyişine ve kesimler arasındaki ekonomik dengelere karışmadığı, tam rekabete dayalı serbest piyasa düzenini amaçlayan “Friedmancı” politikalar almıştır (Saran, 2004: 19).

Küreselleşmenin getirdiği zihniyet değişimi ile şekillenen yeni kamu yönetimi katılıktan esnekliğe; hizmeti bizzat sağlayıcı ve sunucu olmaktan, düzenleyici, kolaylaştırıcı ve katalizör olmaya; kapalılıktan şeffaflığa; edilgen ve yönetilir olmaktan aktif ve katılımcı olmaya; sorumsuzluktan hesap verebilirliğe; kaynakların israfından etkili ve verimli olmaya; belirsizlikten öngörülebilir olmaya doğru esaslı bir değişim sürecine girmiştir (Keleş, 2006: 23; Saran, 2004: 21).

Devlet faaliyetlerini meşrulaştıran "kamu yararı" gerekçesi liberallerin karşı çıktığı bir kavramdır. Öncelikle "iyi", ancak tek tek bireyler için söz konusudur, birinin yararına olan diğerinin zararına olmaktadır. Toplumun geneli için ortak yarar kapsamına alınabilecek hizmetler oldukça sınırlıdır. Ortak bir iyi, toplumun üyelerinin bireysel iyiliğinden üstün olarak düşünüldüğünde, bir kesimin iyiliği için diğerlerinin ya da azınlığın kurban edilmesi ve ortak iyi düsturuna boyun eğmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle "kamu yararı" kavramı, devletin yeniden dağıtımcı rolüne bürünmesinin haklı gerekçeleri olamaz. Ayrıca devletin faaliyetlerinin artması büyük bir bürokratik mekanizmayı da doğurmaktadır. Atanmışlar

(bürokratlar), çoğu zaman seçilmişlerden (politikacılar) daha güçlüdür ve devletin otorite ve yetkisini en geniş ölçüde kullanmaktadırlar. Bürokrasinin sınırlandırılması sorunu, bürokratların kişisel özelliğinden değil, siyasal rejimin karakterinden kaynaklanmaktadır. Totaliter sistemlerdeyse, bürokrasinin hakimiyeti tahakküme dönüşmektedir (Tekeli, 1983: 3).

Burada kullanılan kamu yönetimi kavramı, geniş bakış açısı içinde kurumsal bir ayrışmadan daha çok, işlevsel anlamda kamusal yönetim ve örgütlenme biçiminin uygulandığı kamusal görev, ödev, yetki ve sorumluluk alanlarının oluşturduğu bir çerçeveyi anlatmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu hizmeti ilişkisi, kamu yönetiminin görev alanını belirleyen kamu hizmeti ve kolluk gibi iki temel kavramla ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminin görev alanının daraltılması yoluyla devletin küçültülmesi, kamu hizmetleri ve kolluk olarak bilinen bu görevlerin azaltılması veya kamu yönetiminin görev alanından çıkartılması anlamına gelmektedir. Öte yandan toplumsal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla, kimi zaman doğrudan bireylere, kimi zaman ise toplumun ve ekonominin belli kesimlerine yönelik özendirme, yönlendirme, teşvik ve destekleme işlerinin yürütülmesi, kamu yönetiminin görev alanına girmektedir. Kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması gibi bir başka görev alanı ise, çeşitli yönetim politika, strateji ve yöntemlerini belirlemektir. Sonuç olarak kamu yönetiminin görev alanını oluşturan işlevler; kamu hizmetleri, kolluk, özendirme ve destekleme işlemleri, öngörme ve alternatif belirleme ve yönetim sürecini oluşturan işler olarak özetlenebilir (Duran, 1982: 243–247).

Kamu hizmeti kavramı 20. yüzyılın başlarında, “Devletin, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla giriştiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti taşıdığı” şeklindeki klasik bir anlayışla açıklanmaktaydı (Duran, 1982: 23). Devletin görevlerinin sosyal refah devleti anlayışı ile giderek artmasının yanı sıra, liberal ekonomik sistemin gelişmesi sonucu özel kesimin başta endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri de dahil olmak üzere birçok hizmeti yapabilir hale gelmesi, bunların artık kamu hizmeti niteliğini kaybettiği şeklindeki anlayışı kuvvetlendirmektedir. Söz konusu hizmetlerin özel kesimce üretilmesinin kamuya daha yararlı ve verimlilik açısından uygun olacağı yönündeki görüşler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla, aynı tür hizmetin hem kamu ve hem de özel sektör tarafından yapılıyor olması, kamu hizmetleri kavramının tanımına da yeni boyutlar kazandırmaktadır. Kamu hizmeti kavramının sürekli değişim arz eden özellikleri şöyle sıralanabilir (Ortaylı, 1985: 9):

- **Organik Zorunluluk:** Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılma zorunluluğunu ifade

etmektedir. Her ne kadar günümüzde kamu hizmetlerinin özel kesimce kamunun gözetiminde veya değil yürütülebildiği bilinen bir gerçektir.

- **Yönetim Biçimi:** Kamu hizmetlerinin, kamuya kamu yararı gözetilerek, geniş kesimlere eşit, sürekli, düzenli, kar amacı gütmeyen yöneltmesi nedeniyle bürokratik bir örgütlenme ile kamu yönetiminin sağlanmasıdır. Ancak bu husus özel kesimin kar, verimlilik, iç denetim vs. gibi esaslara göre yönetilebileceği görüşünü ortaya çıkarmaktadır.
- **Kamu Yararı:** Kamu hizmetinin “kamu yararı” gözetilerek toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak üzere sağlanmasıdır.
- **Kamuya Yönelmesi:** Hizmetin doğrudan kamuya yönelik yapılmasıdır.
- **Karşılık:** Kamu hizmeti kural olarak karşılıksızdır. Kar amacı gütmeyen ve rekabet unsuru yoktur. Ancak değişen ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin çeşitliliği nedeniyle, endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri başta olmak üzere fiyat, harç, katılma payı vs. gibi karşılıklar alınmaktadır. Ayrıca, kamu hizmetlerinden faydalanan ile faydalanmayan arasında eşitsizlik yaratması bakımından, özelleştirme politikaları çerçevesinde eleştirilmektedir.
- **Sürekli ve Düzenlilik:** Kamu hizmetinin bir özelliği de, toplumun bu hizmetlere sürekli ihtiyaç duyması nedeniyle, düzenli sağlanma zorunluluğudur.
- **Değişkenlik ve Uyarılma:** Kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın zaman zaman değişen talep artışları ve nüfus artışı gibi nedenlerle uyarılması gerekmektedir.
- **Nesnellik ve Eşitlik:** Kamu hizmetinin amacı toplum yararını ve topluma hiçbir ayırım gözetmeksizin genellik ilkesi içinde sunulmasıdır. Kamu hizmetlerinden faydalanmada tüm bireyler eşit durumdadırlar.
- **Tekel:** Bir hizmetinin kamu hizmeti sayılması için tekel olması gerekmez. Ancak bir hizmetin tekel olarak kamu kuruluşunca sağlanması, kamu hizmeti için karine teşkil edebilir.
- **Genişlik:** Kamu hizmetleri ülke çapında veya yerel ve bölgesel olabileceği gibi, toplumun belli kesimine yönelik de olabilir (Yıldırım, 1994: 12).

Yukarıda sayılan kavramlar, bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağını anlaşıldığında ölçüt olarak kullanılmaktadır. Bu kavramların kamu hizmeti kavramının

belirlenmesinde katı ve dar bir çerçevede ele alınması, liberal devlet görüşünün bir sonucu olarak değerlendirilmektedir (Çırakman, 1976: 76). Bu özelliklerin aranmasında, daha esnek ve geniş bir kamu hizmeti kavramının kabul edilmesi ise sosyal devlet anlayışının gereğidir (Toprak, 2006: 14).

3.4.2. Yerinden Yönetime Verilen Önem

Yerel yönetimin özerk olması, mali kaynakları ve yetki alanlarına bakıldığında, yapılan kanuni reformlar yerinden yönetime verilen önemi ortaya koymaktadır (Arıkboğa, 2007: 56).

Özerk yerel yönetim kavramı AYYÖŞ'ün 3. maddesinde ifadesini bulmaktadır. Buna göre özerk yerel yönetim kavramı; mevzuat ile belirlenen sınırlar içerisinde, yerel idarelerin, kamusal hizmetlerinin önem arz eden kısmını kendi sorumluluğu kapsamında ve yerel halkın çıkarları ışığında yönetme ve düzenleme yetkisi ve imkanı anlamını taşımaktadır. Ayrıca, yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu, kanunda yer verilen durumlar haricinde, bu yetkilerin diğer merkezi veya bölgesel makamlarca sınırlandırılmayacağı ve zayıflatılmayacağı AYYÖŞ'ün 4. maddesinde belirlenmektedir.

Yerel yönetimler reformunun temel çerçevesini çizen KYTKT'de de yukarıda bahsedilen ilkeler benimsenerek yerel yönetimler, merkezi yönetim karşısında genel yetkili kılınmakta; merkezi yönetim yerel yönetimler karşısında sınırlandırılmaktadır. Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahale etmesini zorlaştıracak hükümlere de yer verilmektedir. Bu felsefeyi esas alarak çıkarılan yerel yönetimler mevzuatında da aynı durumu görmek mümkündür. Yeni mevzuatla birlikte yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmakta, yerel yönetimlere yeni yetkiler verilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları belirlenirken liste yönteminden vazgeçilerek yerel yönetimlerin görev alanları sayılmakta ve mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla her türlü görevi yerine getirme yetkisi verilmektedir (İl Özel İdaresi Kanunu, m.6; BK, m. 14). Ancak bu durum bazı sorunlara da yol açmaktadır. Çünkü il özel idarelerinin yetkili kılındığı hemen hemen bütün alanlarda, belediyelerin ise kültür ve turizm, sosyal hizmet, gençlik ve spor gibi yeni görev alanlarında, aynı zamanda merkezi yönetimin taşra kuruluşları da yetkilidir. KYTKT'nin yasalaşması durumunda, merkezi yönetimin bu alanlardaki taşra kuruluşları kaynakları, malları ve personeli ile birlikte yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmektedir. Ancak bu tasan yasalaşmadığı için söz konusu devrin gerçekleştiği söylenemez. Bu konuda, ikili yapı halen devam etmektedir. Diğer bir ifade ile il özel idarelerinin yetki ve görevleri, büyük

ölçüde kağıt üzerinde görünmeye devam etmektedir. Belediyeler ise mali güçleriyle paralel bir şekilde, görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır (Arıkboğa, 2007: 57).

AYYÖŞ madde 3'e göre, yerel yönetimlerde yönetme hakkı, eşit ve genel oy ile gizli seçim esasına göre serbest şekilde yapılan seçimlerde seçilmiş üyelerin yer aldığı ve kendilerine karşı sorumlu tutulan yürütme organlarına sahip meclisler veya kurul toplantıları tarafından yerine getirilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler reformunda da önem değişiklikler yapılmaktadır. İlk olarak, yıllardır önemli bir tezat teşkil eden, valinin il genel meclisinin başkanı olması durumu sonlandırılmaktadır. Aynı zamanda yeni mevzuatta idari vesayet denetimi en aza indirilmekte, yerel yönetimlerin kararların yürürlüğe girmesi için öngörülen onay mekanizması kaldırılarak bunun yerine bildirim sistemi getirilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin bütçeleri için öngörülen onay veya değiştirerek kabul sistemine de son verilmektedir.

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki sıkı işbirliği, merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçilerek, yerel yönetimlere ihtiyaçlarını karşılayabilecek görev ve yetkilerin verilmesini gerektirmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev ve yetki devretmesi, demokratik kurumların yerleşmesi ve işlemesiyle paralel olarak gitmektedir (Özdenkoş, 1999: 77-78). Bu bağlamda reform değerlendirildiğinde, daha demokratik daha özerk bir yerel yönetim sisteminin dizayn edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

3.4.3. Yerel Hizmetlerin Sunumu

Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik değerlerine dayalı olan YKY anlayışı, özel sektörü hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak görmektedir. 1990 sonrası dönemde bu düşüncenin daha da yaygınlaşarak devletin girişimcilik ruhu ile hareket etmesi gerektiği ve piyasa yönelimli olması gerektiği vurgulanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 3-5).

Özellikle 1980 sonrası dönemde başlayan liberalleşme, özel sektörün ekonomik gelişmede önemli bir faktör olduğunun görülmesinde önemli rol oynamaktadır. Türkiye'de 1984 yılında özelleştirme uygulamalarına başlandığı söylenebilir. 2005 yılında ise bu çabanın büyük bir hızla devam ettiği görülmektedir. 2005 yılında nerdeyse 1984- 2005 yılları arasında yapılan toplam kadar özelleştirme yapılmıştır. Söz konusu toplam tutar 1984-2005 yılları arasında 8,6 milyar dolar iken sadece 2005 yılında yapılan özelleştirme tutarı 8,2 milyar dolardır (Arıkboğa, 2007: 59).

Özelleştirmenin kamu yönetimi reformuna etkilerine bakılacak olursa, burada da

reformun önemli bir unsuru olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adlı raporda 21. Yüzyılın kamu yönetimi vizyonundan bahsedilirken, piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarından faydalanan bir kamu yönetimine vurgu yapılmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:12). Bu çerçevede hazırlanan KYTKT'de ise kamu hizmetlerinin gördürülmesinde uygulanacak yöntemler arasında özel sektöre de yer verilmektedir (Bkz. KYTKT, m.11).

KYTKT'ye hakim olan felsefe, yerel yönetimlere ilişkin mevzuatı da etkilemektedir. Yerel yönetimlere ilişkin yasalarda, bu kuruluşlara piyasa mekanizmasından faydalanmaları tavsiye edilmektedir (Arıkboğa, 2007: 59). 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunları'nda bu kuruluşların görmekle yükümlü olduğu hizmetleri yapip, yaptırabilecekleri, kurup, kurdurabilecekleri, işletip, işletirebilecekleri şeklinde ifadeler yer verilerek, piyasa mekanizmalarından yararlanabilmelerinin önü açılmaktadır. Diğer taraftan belediye ve il özel idarelerinin norm kadro standartlarını belirleyen yönetmelikle de memurlar ve diğer kamu görevlilerinin eliyle yerine getirilmesi zorunluluk arz etmeyen hizmetlerin, hizmet satın alınarak görülmesinin yolu açılmaktadır.

3.4.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi

YKY anlayışı, geleneksel anlayış gibi girdilere odaklanmamakta, daha çok çıktı odaklı ya da sonuç odaklı bir yönetim anlayışını benimsemektedir. Dolayısıyla kurumların değerlendirilmesinde, sadece işlemlerin yasal süreçlere uygunluğu denetlenmemekte, bunun yanında performans denetimi de gündeme gelmektedir (Yenice, 2006: 57-58).

KYTK, Türk kamu yönetimine bu alanda da yeni yaklaşımlar getirmektedir. Tasarı ile birlikte stratejik yönetim kavramı Türk kamu yönetimi sistemine girmektedir. Tasarının 3. maddesinde stratejik planın tanımlaması yapılmaktadır. Buna göre stratejik plan kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade etmektedir. Bu tanım 5018 sayılı Kanun'un 3. Maddesinde de yapılmaktadır. Bu bağlamda stratejik plan, hesap verme sorumluluğuna ve performans denetimine temel oluşturmaktadır.

Yukarıda bahsedilen temel kanun çerçevesinde yerel yönetimlerde bu alanda da yenilikler yapılmaktadır. Buna göre, yerel yönetimler önce stratejik planını, daha sonra ise bu

planda öngörülen stratejiye uygun olarak da bütçelerini hazırlamaktadır (5393, m.41,61; 5302, m.31,41). Stratejik plan, yıllık performans programı ve bütçe, yerel yönetimlerin meclislerince kabul edildiğinde, yönetimin elinde kentin ve kurumun sorunlarını, öncelikli amaç ve hedeflerini içeren bir plan bulunacaktır. Bu sayede, yönetimin bu plana ne kadar uygun davrandığı meclis tarafından denetlenir hale gelmektedir. Ayrıca yönetimin bu plana ne kadar uygun davrandığı, hazırlanan yıllık faaliyet raporu aracılığıyla denetlenmekte, yönetimin hesap verme sorumluluğuna bir temel oluşturulmaktadır. Çünkü yıllık faaliyet raporlarında stratejik plan, performans programı, bütçe hedeflerinin gerçekleşme durumu ve varsa bu hedeflerdeki sapmaların nedenleri hakkında değerlendirmeler yapılmak zorundadır (5018, m.41; 5393, m.56; 5302, m.39). Hazırlanan faaliyet raporları meclis tarafından görüşülüp onaylanabilmekte ya da oy çoğunluğu ile yetersiz görülebilmektedir. Yıllık faaliyet raporu yetersiz bulunan kurum, bir belediye ise yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmektedir. Vali ise dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermektedir. Yetersizlik kararı, Danıştay tarafından uygun görüldüğü durumda belediye başkanının başkanlığı düşmektedir (5393, m.26). Eğer faaliyet raporu yetersiz bulunan kurum, il özel idaresi ise yetersizlik kararıyla görüşmeleri içeren tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir (5302, m. 18). Bu sayede, yerel yönetimlerde kurumsal performans değerlendirmesinin yapılmasına imkan veren mekanizmalar oluşturulmaktadır.

Performans değerlendirmesinin diğer bir boyutunu da bireysel performans değerlendirmesi oluşturmaktadır. Yeni mevzuatta, bu konuya ilişkin hükümlerde göze çarpmaktadır (Arıkboğa, 2007:62-63). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49.maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36.maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesinde sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç, yerel yönetimlerde çalışan memurlara toplam memur sayısının yüzde onunu geçmemek üzere, başarı durumlarına göre, encümen kararıyla yılda en çok iki defa ikramiye ödenebileceği belirtilmektedir. Personele ilişkin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek yetkisi ise meclise verilmektedir.

3.4.5. Yerel Yönetimlerin Örgütsel Yapısı

Büyük ölçüde Weberyen bürokrasinin özelliklerini taşıyan geleneksel yönetim anlayışında, örgütlenme hiyerarşi esasına dayanmaktadır. Hiyerarşideki yetki alanları ve her seviyedeki görevlilerin hak ve yükümlülükleri açıkça belirlenmektedir (Çevik, 2007: 150). Bu

tür yapılarında dikey hiyerarşiden dolayı kademe sayısı fazladır. Sanayi toplumu ile birlikte organizasyon hayatında yerini alan bürokratik yapı, zaman içerisinde gelişim ve performans için gayret göstermeyen, risk ve sorumluluk üstlenmeyen memur tipini ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan hiyerarşik kademelerin çokluğu, değişen şartlara adapte olamama, yeniliklere direnç gösterme; orijinal ve atılım yapmaya yol açacak düşüncelerin, hiyerarşi içerisinde dikkate alınmayacağı varsayımı ile yer altında kalması gerektiği gibi olumsuzluklara yol açmıştır (DuGay, 2002: 102-102).

YKY anlayışında dikey hiyerarşik yönetim yapıları yerine yatay hiyerarşik örgütlenme tercih edilmektedir. Yatay hiyerarşi sayesinde bağımlılık azalmakta, ara yönetim kademeleri kaldırılarak, ana hizmet birimleri altında örgütlenme sağlanmaktadır. Bu sayede örgüt içi iletişim kolaylaşmakta, çalışanlar arasında eşitlik sağlanmakta, gereksiz bürokrasi önlenmektedir. Özellikle politika üretme ve uygulamayı yönlendirmekle görevli birimlerde, değişik unvanlardan oluşan personel çeşitliliği azaltılarak yatay hiyerarşide yalınlaşma gerçekleştirilmektedir.

Dikey hiyerarşik örgütlenme devletin verimlilik esasına göre çalışmasını da engellemektedir. Dikey hiyerarşik örgütlenme modeli memura hizmet eden memurları çoğaltmaktadır. Ülkemizde halen 150-200 bin civarında memurun memurlara hizmet ettiği tahmin edilmektedir (şoför, odacı, hizmetli vb.) (Dinçer, 2007: 17). Türk kamu yönetimine bu açıdan bakılırsa dikey örgütlenme ve hiyerarşinin halen var olduğu görülmektedir. Yeni yasalarla bu durum ne kadar değiştirilmeye çalışılırsa çalışılınsın, halen sonlandırılmamaktadır.

Yerel yönetimler reformu yatay hiyerarşik örgütlenme bağlamında değerlendirilirse şu sonuçlara varmak mümkündür (Arıkboğa, 2007: 64):

- Büyükşehir belediyelerindeki hiyerarşik unvanlar, eski Kanun'daki yapıya benzer şekilde genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde belirlenmiştir.
- İl özel idarelerinde ise hiyerarşik unvanlar genel sekreterlik ve müdürlük şeklinde belirlenmiştir ve büyükşehir olan illerde bu yapı genel sekreterlik, daire başkanlığı şeklinde olacaktır. İstenirse genel sekreter yardımcısı görevlendirilecektir.
- Belediyelerde müdür yardımcılığı unvanı kaldırılmıştır. Ayrıca nüfusu 20000'i aşan belediyelerde başkan yardımcılığı kadrosunun da olabileceği belirtilmektedir.
- Genel olarak yasa maddelerinin yazımı açısından reforma bakılırsa yasalar belli hiyerarşik unvanları vererek diğerlerinde ise tercihi yerel yönetim birimlerinin

tercihine bırakarak, gerekmedikçe buna ilave hiyerarşi yapılmasını önlemek istemiştir.

Dolayısıyla yerel yönetimlerin, dikey örgütlenme yapısı içinde bir anlamda daha yalın organizasyon yapıları içinde çalışma imkanına sahip olduğu söylenebilir.

Yatay hiyerarşi bağlamında değerlendirilebilecek bir diğer durum ise esnek teşkilat yapısının oluşturulmasıdır. Bu duruma her üç yasada da (5216, 5302, 5393) imkan tanınarak, yerel yönetimlerin hangi temel birimlerden oluşacağı belirtilmekte, geri kalan birimlerin kurulup kaldırılması yetkisi yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Ayrıca, il özel idarelerine verilen yönetmelik çıkarma yetkisi de yerel yönetimlerin kendi iç işleyişlerini ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlemesine imkan verecek bir düzenleme olarak belirtilebilir.



SONUÇ

Kamu yönetimi, içinde bulunduğu toplumun siyasal, kültürel yapısından ve geleneklerinden etkilenen disiplinler arası bir konumda yer alan bir bilim dalıdır. Ancak kamu yönetiminin en fazla iç içe bulunduğu alan siyaset bilimidir. Siyaset kurumuna karşı kamu yöneticileri belli bir sorumluluk taşımaktadır. Halkın talepleri ya da dış dünyadaki yeni gelişmeler, uluslararası kuruluşların, çok uluslu şirketlerin, ulus üstü örgütlerin çeşitli tavsiye ve istekleri siyaseti yönlendirmektedir. Siyasal alanda üretilen kamu politikaları ise kamu yönetimini değiştirmektedir. Bu değişim genellikle çıkarılan kanunlar vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Kanunların uygulanması, çeşitli taleplere yöneltilen cevaplar, uygulamanın izlenmesi, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesinden politikacılar sorumlu tutulmaktadır.

Günümüz koşullarında siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiler daha karmaşık bir hal almıştır. Siyasal alandaki bir tıkanma veya çözümsüzlük hemen yönetsel alana sıçramaktadır. Yönetsel alandaki sorunlar toplumun mevcut bürokrasiye olan bakış açısını olumsuz yönden etkilemektedir. Bu durum devlete karşı genel bir güvensizlik ortamının oluşmasıyla somutlaşmaktadır. Siyasal istikrarın sağlandığı, ekonomik büyüme sayesinde herkesin toplumsal refahtan belli bir pay alabildiği durumlarda yönetsel sorunlar kısa zamanda çözülerek önemli değişimler kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir. Kamu yönetimindeki bürokratik statüko ve istikrarın yegane korunağı durumundaki geleneksel doku yerini çağdaş yönetim yaklaşımlarına bırakmaktadır.

Yeni sağ, düşünce siyasal bir tasavvur olarak siyasetin kamu yönetimini biçimlendirme gücünü ve olanağını simgelemektedir. Yeni sağa kadar yaşanan devletçi nitelikteki müdahaleci ekonomik politikaları sosyal refah devletini rafa kaldırmaktadır. Yeni sağa göre, refah devleti sunduğu sosyal hizmetler ve gelir transferleri aracılığıyla bireylerdeki çalışma şevkini kırmaktadır. Bireylerde her şeyi devletten bekleme alışkanlığı yaratarak bir bağımlılık kültürü oluşturmaktadır. Yeni sağın refah devletine yönelik bu eleştirilerinin özünü, refah yardımlarının aşırı ölçüde artması sonucunda devletin hantallaşması tezi oluşturmaktadır.

Yeni sağ muhafazakar ve liberal yönlerden oluşan eklektik bir siyasi ideolojidir. Yeni sağın muhafazakar yönü, devletin kamu politikalarının yürütülmesinde kural koyucu bir hakem konumunda olması gerektiğini savunarak, refah devletini devletin toplumsal sahadaki rolünü genişletmekle suçlamaktadır. Buna göre, refah devleti bireylere hali hazırda ailelerin,

gönüllü toplulukların sunabileceği hizmetleri sunarak toplumsal değerleri zayıflatmış, ailedeki “baba” rolünü devletin direkt kendisi üstlenmektedir.

Yeni sağın liberal yönü, devletin asli fonksiyonlarını etkin bir biçimde yürütmesi haricinde tüm hizmetlerini piyasaya bırakmasını savunmaktadır. Liberalizmin yeni sürümü olan neoliberalizm, devletin küçültülmesinde piyasa düzeninin kurallarını ortaya koyarak, kamu harcamalarını sınırlandıracak bir anayasa oluşturulmasını istemektedir. Yeni muhafazakarlık ise sosyal durum eşitliğini ve kolektivizmi tamamen reddederek liberal yeni sağın sosyo - ekonomik projelerine sahip çıkmaktadır.

Yeni sağ devletin sınırlarının belirlenmesi sorununu ortaya atarken, sadece ekonomik gerçekliklerden hareket etmemektedir. Yeni sağın liberal sınırlı devlet vurgusu, bürokrasinin verimsiz ve pahalı bir biçimde çalıştığına dair önyargılarından da beslenmektedir. Bu önyargılar, esas itibarıyla bürokratların kişisel prestijlerini ve çıkarlarını artırmaya dönük bir çaba içinde, kamu kurumlarının bütçelerini gereksiz yere şişkinleştirdiklerini öne süren kamu tercihi kuramının yeni sağ üzerindeki etkisini betimlemektedir. Kamu kurumlarındaki bu verimsiz yapının yerini amaç ve misyonlara dayalı, deregülasyon ve delegasyon uygulamalarıyla desteklenmiş bir yapının alması gerektiğini savunan yeni sağ, bunun için katı kural ve prosedürlerden uzak bir “işletme” mantığını kamu yönetimine eklemeye çalışmaktadır. Buna göre, bu mantık doğrultusunda, kamu kurumları yürüttükleri hizmetlerde etkinlik, verimlilik, ekonomiklik unsurlarını daha fazla dikkate alacaktır.

Yeni sağ, sol siyaset üzerinde de siyasal ve yönetsel sistemde gerçekleştirdiği köklü değişimler sayesinde güçlü bir etki yaratmıştır. Sosyal demokratik yaklaşımın savunduğu devletçilik artık modası geçmiş bir kavramdır. Komünist rejimlerdeki her şeyin devletin mülkiyetinde olduğu, sınıf kavramının kaybolmaya yüz tuttuğu, kamu iktisadi teşebbüsleriyle güdümlü bir ekonomiye hizmet eden işçi sınıfının reel anlamda özgürlüklerinden yoksun kılındığı bir devlet yapılanması artık iflas etmiştir. Devlet tekelinin toplumun her alanına müdahalede bulunduğu bürokratik bir düzen, dünyada liberal ve anayasal devlet düzenini savunan hiçbir demokratik ülkede kabul görmemektedir. Yeni sağ, devletçi solu ehlileştirerek liberal bir çizgiye kaydırmıştır ve sol siyasetin kolektivist siyasal bandını, paydaşçı kapitalizm ekseninde yeniden etiketlendirmiştir. Bugün sol siyasal partiler iktidara geldiklerinde, yeni sağın uygulama ve önerilerine karşı sil baştañcı muhalif bir tavır sergilememektedirler. Yeni sağ uygulamaları daha da geliştirerek, devlet yönetimindeki reformcu perspektifi genişletmektedirler.

Yeni sağın başarılı bir siyasal akım olarak dünya genelinde kabul görmesinde, iki işlevsel araç önemli bir rol oynamıştır. Bunlardan küreselleşme özel sektörle kamu sektörü arasındaki rijit sınırları ortadan kaldırmış, kamu yönetiminin sadece kurallar yönünden değil, kurumlar yönünden de küçülmesini sağlamıştır. Küreselleşme, merkeziyetçi hiyerarşik değerleri ve kuruluşları önemsizleştirip tasfiye ederek yerelleşme, bölgeselleşme, özelleştirme / deregülasyon politikalarının teşviki ve dünya genelinde yaygınlaştırılması hususunda yeni sağa yardım etmiştir. Kamu yönetiminde profesyonelleşme olgusunu ön plana çıkartarak, beyaz yakalı nitelikli işgücünün önemini arttırmıştır. Ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde uluslararası standartlardaki değer ve ilkeleri benimsemeleriyle, ortak sorunlara ortak çözümler üretilmesi yönünde genel geçer bir fikir birliğine varmalarını sağlamıştır.

Yeni sağın dünya genelinde yaygınlaşmasını sağlayan bir diğer araç, YKY anlayışıdır. YKY, yeni sağın savunduğu liberal ve muhafazakar değerlerin tümünü benimsemektedir. Ülkelere yeni sağ politikaları kamu yönetimi reform paketi şeklinde ithal ederek, yeni sağın amaçlarını araçsallaştırmaya hizmet etmektedir. Yeni sağ politikaların ruhuna vücut vermektedir ve bunların ulusal hükümetler zarfında ortaklaşa temel değerler olarak somutlaştırılmasında bir elçi rolü üstlenmektedir. Yeni sağ söylemi, icraatlarıyla canlandırmaktadır. Reform sürecini güncelleştirerek, yeni sağ gündemi sıcak tutmakta, bu gündemin ülkeler arasında geçerlilik kazanarak kabul görmesinde etkin bir işlev üstlenmektedir. Ayrıca YKY performans ölçümleri, çıktı kontrolleri, performans denetimine dayalı etik uyum ile sözleşme temelli bir idari modeli esas alarak, bir yandan yöneticileri özgürleştirirken, öte yandan ortaya çıkan sonuçlardan da sorumlu kılmaktadır. Böylece yeni sağın sıkça endişe duyduğu kamu kaynaklarının rasyonel olarak kullanılıp kullanılmadığı sorununu, yönetsel hesap verebilirlik mekanizması sayesinde çözüme kavuşturmuştur.

1980'lerden sonra, yerel yönetimler alanında adem-i merkeziyetçi politikalar ile yerel yönetimleri güçlendirmekten yana muhafazakar yeni sağ bir temelde hareket etmesine rağmen Türk idari kültüründeki geleneksel merkeziyetçi yaklaşımı kırmada başarısız olmuşlardır. Bu alanda atılan adımlar yerel yönetimlerin liberal demokratik değerlerle bütünleşmelerini sağlamada yetersiz kalmıştır. Özelleştirme ve bürokrasiyi azaltma kapsamında atılan adımlarda batılı ülkelerle kıyaslandığında radikal olmaktan oldukça uzaktır. Özelleştirme alanında kurumsal ve hukuki bir altyapı oluşturulması ile bürokrasi alanında ilk kez statükoculuğun kırılması yönündeki çalışmalara girişilmiş bulunulması, yeni sağ düşünce sisteminin Türk kamu yönetimine eklemlenmesi doğrultusunda sadece olumlu bir atmosfer

sağlamaktan öteye gidememiştir.

Mevcut hükümet dönemi ise Türkiye'deki geleneksel bürokratik zihniyetin rafa kaldırılması, devletçi nitelikteki uygulamalara son verilmesi bakımından oldukça radikal adımlarla kamu yönetimi sistemini bütüncül bir biçimde ele alarak batılı ülkelerdeki yeni sağ reformları programlı bir biçimde yürürlüğe koyması bakımından başarılıdır. Mevcut hükümet iktidara geldikten sonra yeni sağ çerçevede siyasi liberalizmini iktisadi bir liberalizmle pekiştirerek ekonomik büyüme ve istikrarı sağlamıştır. Mali alanda performans programı, faaliyet raporları, stratejik plan eksenli bir anlayışla YKY'nin özel sektör perspektifini kamuda hakim kılmıştır. Yerel yönetimlerde gönüllülük ve sivil toplumun aktifliği gibi muhafazakar yaklaşımların esas alınmasıyla "önce insan" gibi liberal bir söylemle, yerel kamu hizmetlerinin maliyetini azaltıcı, kalitesini arttırıcı politikalar izlenmiştir. Sağlık ve sosyal güvenlik ile iskan alanlarında batılı yeni sağ ülkelerde olduğu gibi piyasalaşma uygulamaları hızlandırılmıştır. Bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme alanında ilk kez radikal adımlar atılarak kamu yönetimindeki etkinlik politikalarına ivme kazandırılmıştır. Vatandaşa değer veren, vatandaşın devlet karşısında konumunun güçlendirilmesini savunan demokratik bir yaklaşımla tepeden inmece, toplum mühendisliğine dayalı, devleti kutsallaştıran otoriter bir yönetim anlayışından, bireysel özgürlükler çerçevesinde hareket eden insan haklarına dayalı liberal bir devlet anlayışına geçiş sağlanmıştır.

1980 öncesinin kamu yönetiminin yapısal faaliyetlerinde değişime gidilmesini öngören "idari reform" anlayışı yerine, kamu kurumlarını kurum kültürü, işleyiş biçimi ve vatandaşlarla olan ilişkileri bakımından dönüştürmeyi amaçlayan daha geniş bir kapsama sahip "yeniden yapılanma" anlayışını ikame ederek aşırı merkeziyetçi, hiyerarşik, içine kapalı idari sistemi dış dünyadaki gelişmelere karşı daha duyarlı kılmıştır. Ancak çıkarılan kanunların yanı sıra kamu yöneticilerine ve görevlilerine yeni uygulamalar hakkında bilgi verilmesi, yeni uygulamaların merkezi yönetimce yakın bir takip ve denetim altına alınması, vatandaşların kamu hizmetlerindeki kolaylıklar hakkında çeşitli yayınlar yapılarak bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi kamu yönetimi reformlarının daha sağlıklı bir biçimde gelişmesini sağlayacaktır.

Ayrıca kamu yönetimi reformları gerçekleştirilirken Türkiye gibi nüfusun çoğunun genç ve işsiz olduğu, gelir adaletsizliğinin hala çözülmediği, eğitim düzeyinin düşük yoğunluklu olduğu bir ülkede sağlık, sosyal güvenlik, eğitim gibi genel kamu yararını gözeten hizmetlerden yararlandırılma hususunda orta ve alt sınıfların kesinlikle mağdur edilmemesi

gerektiği de unutulmamalıdır. Sosyal refah harcamaları batılı ÷lkelerde büyük ölçüde kısılrsa da halen belli bir düzeydedir. Türkiye'deki fakirlik düzeyi ile işsiz nüfus kitlesi göz önüne alındığında bu alanda istihdam artırıcı politikalara, devlet destekli programlara halen ihtiyaç olduğu gözlemlenmektedir. Özelleştirme alanında yürütölen reformlarda ise çalışanların sosyal haklarının korunmasına ve bunlara saygı gösterilmesine çalışılmalıdır. Yerel yönetimler sahasında, bazı çevrelerdeki ulusal güvenlik kaygıları nedeniyle yeni kamu yönetimi reformları daha çok üniter yapıya uyum sağlayacak şekilde biçimlendirilmelidir.

Ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı dikkate alınarak yapılacak reformlar daha başarılı olacaktır. Bunun haricinde reformların yarar ve zararları ince hesaplarla iyi tartılmalıdır. Gerçekleştirilmek istenen reformların sonuçları ve halkın reformlar hususundaki düşünce ve memnuniyeti yakından izlenmelidir. Dış dünyanın her türlü talebini yerine getirmek amacıyla değil, daha sağlıklı ve çağa uygun nitelikli bir kamu yönetimi oluşturmak için reformlar yapılmalıdır. Reform uygulamalarında başarıyı sağlamadaki faktörlerden biri de reformları sahiplenme bakımından gösterilen güçlü siyasal destek ve istikrarlılıktır. İngiltere ve ABD ile Türkiye'de bu güçlü destek karizmatik siyasi liderlerle sağlanırken, Yeni Zelanda ve Avustralya'da hükümetin yanı sıra bürokrasi de (hazine, devlet hizmetleri komisyonu) reformları büyük bir isteklilikle icra etmiştir. Çünkü değişimin benimsenmesi için değişim kültürünün her şeyden önce bürokraside özömsenmesi gerekir. Bu nedenle reform uygulamalarını farklı toplum kesimlerine danışmadan uygulamaya çalışmanın başarısız sonuçlar üreteceği kuşkusuzdur. Reform süreci, siyaset - bürokrasi - toplum ekseninde asgari ortak paydalarda bir uzlaşmayı gerekli kılmaktadır. Bu uzlaşma sonucu gelişecek ortak akıl uygulamada verimi arttıracak, başarılı sonuçlar elde edilmesine vesile olacaktır.

Yeni sağ kapsamındaki kamu yönetimi reformlarını genel olarak değerlendirdiğimizde, tüm ÷lkelerin 1980 sonrası kamu yönetimini yeniden yapılandırma furyasına yöneldiği görölmektedir. İncelenen her ÷lkede, kamu mali yönetiminde yaşanan krizlerle, iktisadi alanda alınan liberal ekonomik önlemlerle kamusal maliyetlerin düşürölmesi ya da KİT'lerin tasfiye edilmesi, sosyal devlet kavramının daraltılması söz konusudur. Hizmet sorumluluğu ile hizmetin üretimi, özelleştirme - ihale gibi yöntemlerle ayrıştırılarak daha az maliyetle daha çok sorumlulukla işleyen bir kamu yönetimi sistemi kurulmaktadır. Bu hususta bütçe kısıtlamaları, kamu hizmetlerini sayıca azaltma, ekonomik girişimlerin deregölasyonu, devlet hizmetlerinde otomasyonu arttırma, ebadı küçöltme / doğru ebadı bulma politikaları

lkelerce başvurulan başlıca araçlardır. Kamu yönetimi ile halk arasındaki güven krizinin doğurduğu sıkıntılarını açmak amacıyla, gizlilik ve resmi sır kavramının içeriği sınırlandırılarak kamusal bilgi ve belgelere erişimin serbest bir biçimde sağlanmasıyla artan Őeffaflık sayesinde, halkın devlete olan güveninin tazelenmesi bir diğer politikadır. Kamuda etik düzenlemelere başvurma, bir konuda karar alınırken karara muhatap olacak kesimlerin görüşlerini alma (yönetime katılma) bu kapsamdaki temel araçlardır. Bu araçlarla yeni sağın iktisadi liberalizmi, siyasal bir liberalizmle bütünleştirilmektedir. Kamu hizmetlerinin idari fonksiyonları verimlilik, hız, pratiklik, ihtiyaçları yerinde karşılama, kalite, kırtasiyecilikle mücadele ilkeleri doğrultusunda değişime uğratılmaktadır. Stratejik planlama, performans programı ve performans göstergeleri gibi ölçülebilir değerler aracılığıyla iç denetime ve kamuoyu denetimine ağırlık verilmekte; hesap verebilirlik uygulamaları, kamu kurumları bağlamında içsel ve dışsal açıdan, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri ekseninde ise yetki devri ve daha fazla desantralizasyon politikalarıyla güçlendirilmektedir. Süreç ve düzenlemelerden çok çıktı ve kaynak yönetimine yoğunlaşılmaktadır. Politikacı -bürokrat ilişkilerindeki yatay sorumluluk, daha dikey kılınarak YKY'nin siyaset ve idare ayırımına farklılaştırılmış ilişkiler ağında vurgu yapılmaktadır. Kamu yönetiminde szleşmelilik yaygınlaştırılarak, kamuda ekonomik rasyonalizm baskın bir değer olarak benimsenmektedir. Bu ekonomik rasyonalizm yeni sağın iktisadi liberalizmine dayalıdır. YKY tarafından da maliyet uyarlamalarıyla desteklenmektedir. Bunun haricinde, ulusal kamu yönetimleri arasındaki rekabetin, uluslararası düzeye kaymasıyla performans ölçüm kıstasları kreselleşmektedir. Ülkelerin yönetim sistemlerinde uluslararası standartlardaki değer ve ilkeleri benimsemeleri ile özel sektörle kamu sektörü kaynaşmakta, kamu yönetimi YKY'nin ilke ve değerleriyle bütünleşerek işletmeci bir yönetim tarzına ve ruhuna kavuşturulmaktadır.

Kamu görevlilerinin sayısı azaltılarak eğitim ve nitelik standartları açısından kamu yönetiminde kalite artırılmaktadır. Artık endüstriyel sahada çalışan mavi yakalılardan çok kendi alanında uzman, eğitimli beyaz yakalı personele ağırlık verilerek, hizmet sektöründe profesyonelleşme olgusuna vurgu yapılmaktadır. Merkezi yönetim, ulusal politika ve standartları belirleme, planlama, koordinasyon ve denetimle sorumlu kılınarak, kamu politikalarının icrası yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Yerelleşme-bölgeselleşme politikaları bilhassa 1980 sonrası ağırlık kazanmıştır. Dünyadaki genel eğilim, merkezi yönetimi ve merkezi yapıları daha esnek kılmak, mümkün olabildiğince kamu politikalarını yerel mekanizmalar aracılığıyla icra etmek yönündedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Ö. Ö. (2007).“Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16: Sayı: 1, 7-29.
- Akdoğan, A. Argun (2004), "Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 40, Sayı: 4,21-44.
- Akın, H. Bahadır (1998), "Bilişim Teknolojilerinin Evrimi ve Bilişim Teknolojilerinin Çağdaş İşletmelerde Stratejik Yönetim Üzerinde Etkileri", *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, Adana, 239-255.
- 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.
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D.(Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), *Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, 21-38, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Al, H. (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 4.
- Alıcı, O. V. (2007), “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 4, 7-21.
- Arıkboğa, E.(Editörler: Eryılmaz B., M. Eken ve M. L. Şen).(2007), "*Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi*", Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayınları, Ankara, 42-70.
- 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.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2003), Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 2, 153-179.
- Aytaç, F. (1990), *Açıklamalı Köy Kanunu*, Feryal Matbaası, Ankara.
- Bilgiç, Veysel K. (1998), *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.

- Bilgiç, Veysel K. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), *Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, 201-212, Nobel Yayınları, Ankara.
- Bostanoğlu, Ö. (1990), Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, (74-93).
- Bülbül, D. (2006), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (Editör: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı). (2007), *5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi*, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II,71-96, Beta Yayınları, İstanbul.
- Coşkun, B. ve Uzun, T. (2005), *“İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çelik, B. (1995), “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, 588-597.
- Çevik, H. Hüseyin (2007), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çırakman, B. (1976), “Kamu Hizmeti”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt: 7 Sayı:4, Ankara.
- Çifçi, O. (1989), *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Çukurçayır, M.A. (2009), *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2013), *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Delcamp, A. (1994), *“Fransa’daki Yerinden Yönetim, Adem-i Merkeziyet”*, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, 1-2 Aralık 1994, Ankara.
- Dinçer, Ö. (2007), "Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Çerçeve Dergisi*, Sayı: 44, MÜSİAD.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.
- Dönmez, M. (1995), “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*,

Sayı 406, 165-173.

- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2001), "Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara.
- Dugay, P. (2002), *Bürokrasiye Övgü*, (çev: E. Yıldırım, S. Bayraktar, S. Çalış ve İ. Haşlak), Değişim Yayınları, Sakarya.
- Duran, L. (1982), "*İdare Hukuku Ders Notları*", İ.Ü.H.F, İstanbul.
- Dursun, D.(Editör: Davut Dursun ve Hamza Al).(1998), "*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme*", Türkiye’de Yönetim Geleneği -Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Eken, M. ve Şen, M. L. (2005), "*Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler*," içinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Emini, F.T. (2009), "Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu’nun İç ve Dış Dinamikleri", *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Yıl: 2009, Cilt: 16, Sayı: 2.
- 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*, Cumhuriyet Matbaası, Ankara.
- Erkul, H. (2010), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Ersöz, H. Yunus (2000), *Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Erten, M. (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, Anahtar Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1994), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1995), *İktisadi ve İdari Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi*, İstanbul, Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını.
- Eryılmaz, B. (2002), "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:11, Sayı:3, Temmuz.

- Gökaçtı, M.A. (1996), *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, İstanbul, Ozan Yayınları.
- Görmez, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara, Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”, *G.Ü. İİBF Dergisi*, Sayı: 4, 81 -88.
- Gözübüyük, A.Ş. (1967), *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara.
- Gül, H. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açıklarından Bakış, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, 39-56, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Güler, B. A. (1992), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını:244, Ankara.
- Güler, B. A. (2000), *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Güler, B. A. (2006), *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Günday, M. (1992), *İdare Hukuku*, Alkım Kitapçılık ve Yayıncılık, Ankara.
- Güzelsarı, S. (2004), "*Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*", AÜSBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi.
- İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1973), *Elli Yılda İmar ve Yerleşme*, Ankara.
- Kara, M. ve Palabıyık, H. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2007), *5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınma İlişkisi, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, 539-564, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Karaaslan, M. (2008), *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Karasu, K. (2003), *Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Tartışma Metinleri*, 55-62, A.Ü.SBF Matbaası, Ankara.
- Karasur, M.A. (2014), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:1,

- Kavruk, H. ve Yaylı, H. (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*, İlke Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. (1987), “Belediye Gelirleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 4, 66-67.
- Keleş, R. (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (1999), *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyeciler Derneği Yayını, Ankara.
- Keleş, R. (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Ankara.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989), *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Koçdemir, K. (1999), “*Almanya’da Mahalli İdareler*”, Dünyada Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Gen. Müd. Yayını, Ankara.
- Köse, H.Ö. (2005), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi” *Sayıştay Dergisi II*, Ankara.
- Kün, A.S. (1981), “Devlet Gelirlerinden Belediye Payları”, *Maliye Dergisi No:49*, (Ocak-Şubat).
- Nadaroğlu, H. (1994), *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Nadaroğlu, H. (2001), *Mahalli İdareler*, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Oktay, T. (2008), *Belediyenin Tarihsel Gelişimi, Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Onar, S. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 2, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (1985), *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

- Ortaylı, İ. (2007), *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2008), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ödemiş, B. (1998), *Yerel Yönetim, Yerinden Yönetim*, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- 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. (Editör: Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak). (2006), *Uyum Sürecinin İdari - Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme - Yerelleşme Dinamikleri, Avrupa ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, 43-106, Alfa Yayını, İstanbul.
- Ökmen, M. (Editör: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya). (2008), *Türkiye’de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Türkiye’de Yerel Yönetimler*, 45-83, Nobel Yayınları, Ankara.
- Ökmen, M. ve Elma, F. (2013), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler -Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.
- Öner, Ş. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), “*Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu*,” Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özçelik, Y. (2014), “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı: 19, 1117-1142.
- Özdenkoş, D. (1999), "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 99, Sayı: 2,77-95.
- Özgür, H. (2008), *YerelSiyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları*, Yerel Siyaset, 125-166, Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- Parlak, B. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), “*Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri*”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- 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.
- SARAN, Ulvi (2004), “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir*

- Yaklaşım*”, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Sobacı, M. Z. (2005), “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*, Ekin Yayınları, Bursa.
- Şengül, T. (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis Dergisi, Sayı: 9*, (183-220).
- Tekeli, İ. (1977), “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930)”, *Mimarlık Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 2*, 17-21.
- Tekeli, İ.(Editör: Ergün Türkcan).(1978), *Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, 25-115, Ankara.
- Tekeli, İ. (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi”, *AİD, Cilt:16, Sayı:2*, Ankara,
- Tekeli, R. ve Acartürk, E. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2007), *Teoride ve Uygulamada İdareler Arası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II Uygulama*, 573-597, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1978), *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, TİD, Ankara.
- Toprak, Z. (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Torba, M. (2000), *Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Sen Yayınları, Ankara.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2005), “*Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme,*” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, N. (1992), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı:3*, 37-50.
- Tortop, N. ve Aykaç, B. (2014), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Tuncay, S. (1996), *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Tuzcuoğlu, F. (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). (2007), *Metropolitan*

- Yönetim Nereye, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, 48-63, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tümerkan, S. (1946), *Türkiye’de Belediyeler*, İçişleri Bakanlığı, İstanbul.
- Türker, M. (1999), “*Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler*”, Dünyada Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Gen. Müd. Yayını, Ankara.
- 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 Akdemir, T. (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 Akdemir, T. (2010), *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Urhan, V. F. (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70,(Temmuz- Ağustos)
- Uygun, O. (2012), Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler, TESEV Yayınları, İstanbul, Nisan.
- Ünisen, T. (1996), *Avrupa’da Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1995), “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim” *Çağdaş Yerel Yönetimler* Cilt: 4, Sayı: 2,3-19.
- Yaşayan, S. (1987), “*Belediyelerimiz*”, Türkiye Belediyecilik Derneği, İçişleri Bakanlığı.
- Yavuz, F. (1953), *Şehircilik Ders Kitabı*, AÜSBF Yayını, Ankara.
- Yayla, Y. (1982), Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, İÜSBF, İstanbul.
- Yaylı, H. (2008), “*Yerel Demokrasinin İlkeleri*”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 16,
- Yenice, E. (2006), "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, 57-68.
- Yıldırım, T. (1999), *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- Yörükoğlu, F. (2009), “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı: 135, 1-18.
- Zengin, O. (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın

Tezler

Arslan, C. (2009), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE.

Kartal, N. (2010), *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Memişoğlu, D. (2006), *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Nergiz, N. (2007), *Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şen, A.F. (2009), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması sürecinde Yerel Yönetimler Reformları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.

Yıldırım, H. (1994), *Kamu Yönetiminin Görev Alanının Daraltılması Açısından Kamu Hizmetleri ve Özelleştirme Sorunu*, Yayınlanmamış Doktora Semineri A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ABD.

Yiğit, M. (2008), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi SBE.

İnternet

Aydın, Y. (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, Sayder Dış Denetim Dergisi Nisan- Mayıs- Haziran, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf>, adresinden 22 Ekim 2015’te alınmıştır.

Resmi Gazete, 04 Mart 2005, Sayı: 25745, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home> adresinden 15 Ekim 2015’te alınmıştır

Resmi Gazete, 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home> adresinden 15 Ekim 2015’te alınmıştır.

Resmi Gazete, 15 Temmuz 2005, 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> adresinden 15 Ekim 2015'te alınmıştır.

Resmi Gazete, 23 Temmuz 2004, Sayı: 25531, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home> adresinden 15 Ekim 2015'te alınmıştır.

Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, Sayı: 20001.

Resmi Gazete, Sayı: 26824

Sezgin, N. (2008), "5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 33, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1047>, adresinden 15 Ekim 2015'te alınmıştır.

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>, adresinden 10 Ekim 2015'te alınmıştır.

TODAİE, (1966), MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>, adresinden 15 Ekim 2015'te alınmıştır.

TODAİE, (1991), KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor), <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>, adresinden 15 Ekim 2015'te alınmıştır.

TBB (Türkiye Belediyeler Birliği) (2014), 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Rehber, http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/.6360_torba_personel_rehber.pdf adresinden 30 Aralık 2017'de alınmıştır.

Tortop, N. (1994), Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, <http://yayin.todaie.gov.tr/goster.php>, adresinden 6 Kasım 2015'te alınmıştır.

Tosun, E. (2014), 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Sorunlar http://www.academia.edu/31962336/6360Sayılı_Kanunun_Getirdigi_Yeniliklerve_Sorunlar adresinden 30 Aralık 2017'de alınmıştır.

<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf>, adresinden 4 Ekim 2015'te alınmıştır.

www.tccb.gov.tr, adresinden 10 Ekim 2015'te alınmıştır.



ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı : Ferhat ATAR
Doğum Yeri ve Tarihi : İslahiye 1984
Medeni Hali : Evli, 1 Çocuk Sahibi
İletişim Bilgileri : atarferhat27@hotmail.com
0532 174 4441 (GSM)

EĞİTİM

1999-2003 Opet Anadolu Lisesi
2004-2008 Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İktisat Bölümü
2015-2018 Niğde Ömer HALİSDEMİR Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans
Programı

İŞ DENEYİMİ

2010- Kamu Yöneticisi (Kaymakam)