

**T.C.  
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**5393 ve 6360 SAYILI KANUNLARIN AVRUPA  
YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI  
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**HALİL GÖZÜAÇIK**

**İSTANBUL, 2014**



**T.C.  
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

**5393 ve 6360 SAYILI KANUNLARIN AVRUPA  
YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI  
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Halil GÖZÜAÇIK**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Sırma TURGUT**

**İSTANBUL, 2014**

**T.C.**  
**BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

Tezin Adı :5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi

Öğrencinin Adı Soyadı :Halil GÖZÜAÇIK

Tez Savunma Tarihi :14.04.2014

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Doç. Dr. Tunç BOZBURA  
Enstitü Müdürü  
İmza

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Mustafa ILICALI  
Program Koordinatörü  
İmza

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

\_\_\_\_\_ Jüri Üyeleri

\_\_\_\_\_ İmzalar

Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Sırma TURGUT

-----

Üye  
Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

-----

Üye  
Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN

-----

## ÖNSÖZ

Son dönemlerde kamu yönetimi alanında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu reformlarda temel amaç kamuda etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerin daha etkin çalışabilmesi için bir taraftan işlevsel etkinlikleri artırılırken, diğer taraftan yerel özerkliği ön plana çıkaran ve yerel yönetimleri mali ve idari açıdan kapasitesini geliştirmeye yönelik çalışmalar yapılmıştır. Yerel yönetimler için olumlu görünen bu gelişmeler, 2008 yılındaki küresel krizin etkileriyle tersine dönmüş ve artık yerel yönetimler mevcut kaynaklarıyla artan hizmetleri karşılayamaz duruma gelmiştir. Yaşanan krizin etkilerini hafifletmek amacıyla başta AB ülkeleri olmak üzere yerel yönetimlerin gelir kaynaklarında kısıtlayıcı önlemler alınırken, belediyeler arasında birleşmeler sağlanarak yerel yönetim ölçeği büyütülmeye çalışılmış ve yerel yönetimlere yapılan yardımların oranlarında, kaynakların tahsisinde ve kaynak kullanımında etkinliği öne çıkaran uygulamalar yaşanmıştır (Ulusoy ve Akdemir 2013). Yerel yönetimler hizmet açısından halka en yakın birimler olarak görülmektedir. Türkiye'nin bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı bunun en önemli göstergelerindedir. Yerel yönetimler arasında önemli bir yere sahip olan belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak Özerklik Şartı'ndaki ilkeler doğrultusunda düzenlemeler yapılması ve alınan tedbirlerin ortaya konulması büyük önem arz etmektedir.

Gerek yüksek lisans eğitimim esnasında aldığım derslerde, gerekse yüksek lisans tez aşamasındaki çalışmalarımda benden hiçbir yardımını ve zamanını esirgemeyen, kendi yoğunluğu arasında bana sürekli destek olmaya çalışan değerli hocam ve tez danışmanın Doç. Dr. Sırma TURGUT'a, Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi Yüksek Lisans Programı Koordinatörü Prof. Dr. Mustafa ILICALI'ya, değerli hocam Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN'e, Koordinatör Yardımcısı Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN'e ve bana bu imkanı sağlayan TBB'ye sonsuz teşekkür ederim.

Ayrıca bu yoğun çalışma esnasında kendilerine yeterince zaman ayıramadığım halde anlayışını esirgemeyen eşim ve çocuklarım Ömer ve M. Harun'a teşekkür ederim.

İstanbul, 2014

Halil GÖZÜAÇIK

## ÖZET

### 5393 ve 6360 SAYILI KANUNLARIN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Halil GÖZÜAÇIK

Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Sırma TURGUT

Nisan 2014, 174 Sayfa

Özerklik, bir topluluğun veya bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetmesidir. Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve kanunlarla belirlenmiş kamu hizmetlerinin bir kısmının vatandaşın yararı düşünülerek, yerel yönetimlerin sorumluluğunda yerine getirilmesi yetkisidir. Yerel özerklik önemi nedeniyle başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslar arası örgütlerin sürekli gündeminde olmuş, hazırlanan uluslar arası belgelerde özerklik birçok açıdan değerlendirilerek tüm dünyada uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bu konu Avrupa Konseyi tarafından da ele alınarak, bir taraftan Avrupa'nın ekonomik ve siyasal açıdan bütünleşmesini, diğer taraftan bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda merkezi idarenin bazı yetkilerin yerel birimlere devredilebilmesi için 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oluşturulmuştur. Türkiye, 1988 tarihinde Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış olmasına rağmen, 1992 tarihinde yürürlüğe koyarak Türkiye'de yerel demokrasinin gelişmesi adına umut verici bir adım atılmaktadır. Son dönemde Türkiye, Avrupa Birliği mevzuatı çerçevesinde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan daha özerk bir yapıya kavuşturulması için birçok yasal düzenlemeler yapmıştır.

Bu çalışmada; merkezden yönetim, yerel yönetim ve özerklik kavramlarına kapsamlı bir şekilde değinilmektedir. Ayrıca Özerklik Şartı'nın ortaya çıkış süreci, kapsamı, ilkeleri ve Türkiye'nin Şartı kabulü geniş şekilde ele alınmaktadır. Son olarak, yerel yönetimler hakkında ciddi düzenlemeler içeren 5393 ve 6360 sayılı Kanunların Özerklik Şartı kapsamında değerlendirilmesi yapılarak, yapılan düzenlemelerle yerel özerkliğin ne kadar gerçekleştirilebildiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Özerklik ve Yerel Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.

## ABSTRACT

### THE EVALUATION OF THE LAWS NO. 5393 AND 6360 IN THE FRAMEWORK OF EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Halil GÖZÜAÇIK

#### URBAN SYSTEMS AND TRANSPORTATION MANAGEMENT

Thesis Supervisor: Doç. Dr. Sırma TURGUT

April 2014, 174 Pages

The autonomy means that a community or an institution has the power of self-government. When considered in terms of local administrations, it means the delivery of some public services, specified by constitutional and legal norms by taking into consideration the public interest, under the responsibility of local administrations. Because of its importance, local autonomy has continuously been in the agenda of the international organizations especially the United Nations and in order to ensure the implementation unity it has been interpreted in many aspects in international documents. This issue was also considered by the Council of Europe and in order to ensure both the economic and political integration of Europe and the delegation of some powers from central government to local administrations which was the result of the consolidation of regional and local identities, the European Charter of Local Self-Government was adopted. Turkey became a party to the European Charter of Local Self-Government in 1988 and put it into force in 1992. By putting it into force a promising step was taken in terms of the improvement of the local democracy. In recent years, Turkey has made many legal arrangements in order to strengthen the administrative and financial autonomy of the local administrations.

In this study, the concepts of central government, local administration and autonomy are comprehensively analysed and the creation of the European Charter of Local Self-Government, its scope and principles and Turkey's ratification process of it are examined. Finally, by evaluating the laws no. 5393 and 6360 which contains important arrangements about local administrations, it was tried that to determine to what extent these arrangements contributed to local autonomy.

**Key Words:** Central Government, Local Administration, Autonomy and Local Autonomy, the European Charter of Local Self-Government.

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>X</b>
<b>1.GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>2.YEREL YÖNETİM OLGUSU VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1.MERKEZDEN YÖNETİM YERİNDEN YÖNETİM</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2.MERKEZDEN YÖNETİM</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2.1.Hiyerarşi İlkesi (Silsile-i Meratip)</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2.2.Yetki Genişliği İlkesi (Tevsi-i Mezuniyet)</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2.3.Yetki Devri İlkesi</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3. YERİNDEN YÖNETİM (ADEM-i MERKEZİYET)</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3.1.Siyasi Yerinden Yönetim</b> .....	<b>15</b>
<b>2.3.2.İdari Yerinden Yönetim</b> .....	<b>16</b>
<b>2.3.2.1.Hizmet yerinden yönetim</b> .....	<b>17</b>
<b>2.3.2.2.Mahalli (coğrafi) yerinden yönetim</b> .....	<b>18</b>
<b>2.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM TÜRLERİ VE YAPISI</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4.1.İl Özel İdareleri</b> .....	<b>20</b>
<b>2.4.2.Belediyeler</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4.3. Köy</b> .....	<b>27</b>
<b>2.5. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ</b> .....	<b>27</b>
<b>2.5.1. 1923-1960 Arası Dönem</b> .....	<b>28</b>
<b>2.5.2. 1960-1980 Arası Dönem</b> .....	<b>31</b>
<b>2.5.3. 1980 ve 2012 Arası Dönem</b> .....	<b>33</b>
<b>2.6. YEREL YÖNETİM REFORMUNUN GEREKLİLİĞİ</b> .....	<b>36</b>
<b>2.7. BÖLÜM SONUCU</b> .....	<b>39</b>
<b>3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE YEREL ÖZERKLİK KAVRAMI</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1. AVRUPA’DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1.1. Avrupa Konseyi</b> .....	<b>45</b>
<b>3.1.1.1. Bakanlar komitesi</b> .....	<b>47</b>
<b>3.1.1.2. Parlamenterler meclisi</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1.1.3. Yerel ve bölgesel yönetimler kongresi:</b> .....	<b>48</b>
<b>3.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkış Süreci</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.2. Türkiye Tarafından AYYÖŞ’nin Kabulü</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Temel İlkeleri</b> .....	<b>54</b>
<b>3.2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kapsamı</b> .....	<b>56</b>
<b>3.3. ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN YASAL DAYANAĞI</b> .....	<b>57</b>
<b>3.3.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramı Nedir</b> .....	<b>58</b>



3.3.2. Yerel Özerkliğin İlkeleri ve Özerklik Türleri .....	63
3.3.2.1. Şeffaflık ilkesi.....	63
3.3.2.2. Tarafsızlık ilkesi.....	65
3.3.2.3. Sosyal adalet ilkesi.....	65
3.3.2.4. Halkın katılımı ilkesi ve yönetime katılma yolları.....	66
3.3.2.4.1. <i>Dilekçe yoluyla katılım</i> .....	68
3.3.2.4.2. <i>İmzayla yönetici düşürme</i> .....	69
3.3.2.4.3. <i>Halk oylaması (referandum)</i> .....	69
3.3.2.4.4. <i>Sivil toplum kuruluşları (STK) aracılığıyla katılım</i> .....	70
3.3.3. İdari Özerklik .....	71
3.3.4. Mali Özerklik.....	72
3.4. ÖZERK YEREL YÖNETİM HAKKININ KULLANIM ŞEKLİ .....	73
3.5. ÖZERK YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRATİK KATILIM.....	76
3.6. YEREL ÖZERKLİĞİ ZORUNLU KILAN NEDENLER .....	78
3.7. YEREL YÖNETİM ÖZERKLİĞİNE YÖNELİK TEHDİTLER .....	82
3.8. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ .....	85
3.9. BÖLÜM SONUCU .....	88
<b>4. 5393 İLE 6360 SAYILI KANUNUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AYYÖŞ) KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ.....</b>	<b>90</b>
4.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNUN AYYÖŞ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....	90
4.1.1. Belediye Sınırlarının Korunması Açısından Değerlendirilmesi .....	91
4.1.2. Belediyelerin Kuruluş ve Sınırlarının AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi .....	95
4.2. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARI ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLARI AÇISINDAN.....	96
4.3. BELEDİYELERDEKİ GÖREV VE SORUMLULUKLARIN KULLANIM KOŞULLARI..	99
4.3.1. Belediyenin merkezi İdareden Ayrı Görev ve Sorumlulukları.....	99
4.3.2. Belediye Görevlerinin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi.....	102
4.3.3. Belediyelerin Sorumluluklarını Kullanma Koşulları .....	103
4.3.4. Belediyelerin Sorumluluklarını Kullanma Koşullarının AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi .....	105
4.4. BELEDİYE FAALİYETLERİNİN İDARI VESAYET DENETİMİ VE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ .....	106
4.4.1. Belediyelerde İdari Denetim.....	106
4.4.1.1. Organlar üzerinde denetim.....	109
4.4.1.2. İşlem üzerindeki denetim.....	111
4.4.1.3. Eylem üzerindeki denetim .....	113
4.4.1.4. Personel üzerindeki denetim .....	113
4.4.2. Belediyelerde İdari Denetimin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi. 114	
4.4.3. Belediyelerin Mali Özerkliği .....	116

4.4.3.1. Belediyelerin gelirleri .....	118
4.4.3.2. Belediyelerin giderleri .....	119
4.4.4. Belediye Bütçesi ve Hazırlanması .....	121
4.4.5. Belediyelerin Mali Özerkliğinin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi .....	123
4.5. 6360 SAYILI KANUNUN AYYÖŞ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	126
4.5.1. 6360 Sayılı Kanunun Amacı ve Kapsamı .....	126
4.5.2. 6360'ın Anayasa Açısından Değerlendirilmesi .....	128
4.5.3. 6360 ile Yerel Yönetimlerde Meydana Gelen Yapısal Değişiklikler.....	131
4.5.3.1. Büyükşehirlerde il özel idarelerin kaldırılması .....	131
4.5.3.2. Yatırım izleme koordinasyon başkanlığının kurulması.....	133
4.5.3.3. Yeni ilçelerin kurulması .....	134
4.5.3.4. Köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması .....	135
4.5.3.5. Görev ve yetkilerin yeniden düzenlenmesi.....	136
4.5.4. Mali Yapıdaki Etkileri .....	137
4.5.5. Siyasi Yapıdaki Etkileri .....	139
4.5.6. 6360 Sayılı Kanunun Uygulanabilirliği ve Yapılan Eleştiriler .....	141
4.5.7. 6360 Sayılı Kanunun AYYÖŞ Kapsamında Değerlendirilmesi.....	146
4.6. BÖLÜM SONUCU .....	151
5.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	155
KAYNAKÇA.....	165
ÖZGEÇMİŞ .....	174

## TABLÖLAR

Tablo 2.1: Yönetimin merkezi ve yerinden olarak örgütlenmesi.....	7
Tablo 3.1: AYYÖŞ ve AYYASİÇS'lerini İmzalayan AK'ye üye devletler.....	52
Tablo 4.1: Belediye başkanı ücretlerinde esas alınacak gösterge rakamları.....	104
Tablo 4.2: Türkiye'de belediye gelirlerinin dağılımı (2002-2012).....	119
Tablo 4.3: Büyükşehirlerde kurulan ilçeler.....	134

## KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	:	Adı Geçen Eser
a.g.m.	:	Adı Geçen Makale
a.g.t.	:	Adı Geçen Tez
AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AK	:	Avrupa Konseyi
AKP	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AKPM	:	Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AMK	:	Anayasa Mahkemesi Kararı
AT	:	Avrupa Topluluğu
AYBYK	:	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
AYBYSK	:	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı
AYYASİÇS	:	Avrupa Yerel Yönetimler Arası Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi
AYYÖŞ	:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BK	:	Bakanlar Komitesi
BM	:	Birleşmiş Milletler
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇTV	:	Çevre Temizlik Vergisi
DİE	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
DPD	:	Devlet Personel Dairesi
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
GBVGTT	:	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IULA	:	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEB	:	Milli Eğitim Bakanlığı
MEHTAP	:	Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi
MHP	:	Milliyetçi Hareket Partisi
NATO	:	Kuzey Atlantik Savunma Paktı
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖTV	:	Özel Tüketim Vergisi
RG	:	Resmi Gazete
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
TASAV	:	Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı
TBB	:	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	:	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	:	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSES	:	Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı

TÜSİAD	:	Türkiye Sanayiciler ve İş Adamları Derneği
UKOME	:	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VUK	:	Vergi Usul Kanunu
YAYED	:	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YİKB	:	Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı
YÖK	:	Yüksek Öğretim Kurumu

## 1.GİRİŞ

Geçen yüzyılda kamu yönetimi bağlamında kamu organizasyonlarında önemli tecrübeler yaşanmıştır. Bu bağlamda, yönetimlerin kamu organizasyonlarında yasal ve kuramsal çok çeşitli girişimleri olmuştur. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışından sonra kamu kurumlarının gelişimi 1980 sonrasında hız kazanmıştır. Yerel yönetimler, demokrasi ve katılım konusunda göz önüne alınan büyük bir kamu alanıdır.

Tüm dünyada yaşanan ekonomik, siyasi, teknolojik ve sosyal gelişmeler, demokratik bir yönetim için kritik ilke ve kavramlar açısından hayati önem taşıyan yerel yönetimlerin sağlayabileceği faydalar getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında, birçok ülke yerel ve genel yönetim içerisinde kendi kamu yönetimi mekanizmasını yeniden yapılandırmıştır (Parlak, Sabancı ve Ökmen, 2008, s.24).

Her ne kadar Türklerin geçmişi milattan öncesine dayanıyorsa da Türkiye kendini Osmanlı İmparatorluğunun başarısıyla kabul eder. Bundan dolayı, Türkiye'nin kültürel mirasını anlamak için Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihine bakılabilir. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihine bakıldığında, şu an Türkiye'de olduğu gibi yerleşimlerin güçlüğü'nün kökleri görülebilir. 1922 devriminin rolü ve Osmanlı İmparatorluğu'nun yerleşimlerinin başarısına uzanan güçlü, seküler, cumhuriyetçi kurumsal geleneği ile Türkiye Parlamenter bir sistemdir.

Türkiye Üniter bir yapıya sahiptir. Türkiye'de yerel yönetimler konusundaki gelişmeler 2000 yılına kadar yavaştı. Bu tarihten sonra, Türkiye'de yerel yönetimlerde önemli gelişmeler olmuştur, fakat yerel yönetimlerdeki bu gelişmeler sona ermemiş olup halen devam etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin üç türü vardır; il özel idareleri, belediyeler ve köyler. Bu üç yerel yönetim birimi içerisinde belediyeler sayıları ve sorumlulukları açısından en önemli birimi oluşturur. Günümüzde Türk nüfusunun yüzde 83,5'i belediye sınırlarında ve nüfusun 54,9'u metropol şehirlerde yaşamaktadır (İzci, 2011). Türkiye, 81 özel idare bölümüne sahiptir, ancak bölgesel olarak idari birimlere ayrılmamıştır. 6360 ile 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği

kaldırılmıştır. Özel idare yönetimi organları, İçişleri Bakanlığı tarafından özel idare genel meclisince seçilen ve İçişleri Bakanı tarafından atanan bir yönetici tarafından temsil edilir. Belediye yönetimi, doğrudan demokratik yerel birimlerden ve seçilmiş bir belediye başkanı ve bir belediye meclisinden oluşur. Köy yönetimi, il yönetimi gibi seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşur. Köy yönetimi, seçilmiş bir muhtar ve seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan köy ihtiyar heyetinden oluşur (Özcan ve Turunç, 2007).

Türkiye’de üç yönetim safhası olduğu söylenebilir. İlki 24 Ocak 1980 kararları ile başladı. Bu kararlar, içe dönük sıkı savunma ve ekonomik konulardan dış eksenli liberal politikalara geçişi düzenleyen kararlardır. Bununla birlikte bu liberalleşme politikaları ikinci aşamayı tetikleyen devlet ekonomisinin çökmesine neden oldu. 1980’lerin ortasında başlayan ve 1990’ların ilk yarısında sona eren ikinci aşamada amaç, bazı anayasal prensipleri ve toplumsal örgütleri değiştirmek ve yeniden düzenlemektir (Bindebir, 2004). Türkiye’nin 2001 yılında hızlandırılmış Avrupa Birliği’ne katılım süreci Avrupa Birliği tarafından katılım ortaklığı olarak kabul edildi ve Türk Ulusal Programı, Avrupa Birliğinin politikaları ve ölçülerine paralel olarak parlamentoya sunuldu ve kabul edildi. 2001’deki ulusal program, 2003’te yeniden revize edildi ve yerel yönetimler için büyük reform paketlerini kapsayan çeşitli reformlar önerildi.

Her ne kadar kamu yönetiminin çok eski bir geçmişi varsa da gerçekte profesyonel bir şekilde geçtiğimiz iki yüzyılda başlamıştır. Bu yüzyıllar boyunca, yönetim ve kamu yönetimi politikası tartışmaları dar alanda yer buldu, en azından gelişmiş demokrasiler arasında böyleydi. Geçtiğimiz on yıllarda, bütün dünyada toplumların dönüşümünde temel değişimler olmuştur. Bu değişimler, global ekonomideki değişiklikleri, soğuk savaştan sonra da bilgi teknolojisindeki hızlı süreci ve adaptasyonu içermektedir. 1970’lerin sonlarında, neo liberal politikalarda, hükümetin rolü ve maliyetinde ve hükümetlerin ekonomik problemleri çözme kapasitesi konusundaki şüphelerde artış oldu. Keynesyen refah devleti, hizmetlerin tekel sağlayıcısı olarak ve temelde verimsiz olarak görüldü. Müşteri ve sonuçlar ise daha az önemsendi (Larbi, 1999, s.1). Bu durumda, yeni kamu yönetimi anlayışının yönetim problemlerinin büyük kısmını çözeceği iddia edilmekteydi.

Yeni kamu yönetimi, özel yönetim tekniklerinin ve yaklaşımlarının (etkinlik, verimlilik, ekonomiklik v.s) özel sektörden alınarak kamu sektörüne uygulanması yöntemidir. Yeni

kamu yönetimi fikirleri yönetsel gelişmeler ve yenilenmeler gösterir ve piyasaları ve rekabeti gösteren yeni kamu yönetimi tekniklerini ve uygulamalarını gösterir. Keza, yeni kamu yönetimi fikirleri, kullanıcılara “ses” ve “seçim” veren ve hizmet sunumunda verimliliği teşvik eden bir yol olarak piyasaları ve rekabeti vurgular. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bilgi ve denetimin iyileştirilmesini göstermesi ile kamu sektörünün yeniden organizasyonunu içerir. Bu, performansın ölçümü ve denetimi üzerinde güçlü bir vurguyu, performans göstergelerini ve açık standartların tanımını içerir (Batli ve Larbi, 2004, s.41). Bunun yanında yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli özelliği operasyonel konular üzerinde kamu sektörü organizasyonlarına ve müdürlere özerklik vermesi ile kamu hizmetlerinin yönetimini yerelleştirmesidir. Bu, sadece yönetimin bağımsızlığı değil aynı zamanda onları yönetmek için etkinleştirmesidir.

Bazı ülkeler, yeni kamu yönetimini kendi sistemlerinde başarıyla uygulamışlardır. Bu ülkelerden en önemlileri Yeni Zelanda, İngiltere, Avustralya ve Hollanda'dadır. Bu ülkeler, YKY'yi kamu sektörünün farklı birimlerinde uygulamışlardır, fakat hepsinin amacı aynıdır; daha etkin, daha verimli ve daha ekonomik bir kamu sektörü.

2002 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)'nin parlamento çoğunluğunu sağlamasıyla, bekleyen hükümet reformları için uygun şartlar oluştu. AKP, Kamu Hizmetleri Reformunu 2002'de Acil Eylem Planı olarak uygulamaya koydu. Bunu aynı zamanda kendi parti programına da koydu (Beris ve Dicle, 2004). Bundan dolayı, Kamu Yönetimi Reform Tasarısı olarak adlandırılan tasarımı hazırladılar ve kamuoyunda bunun tartışılması için kamuoyunu teşvik ettiler. Bu taslak, yeni kamu yönetimini kamuoyunun dikkatine sunmak için hazırlanmıştır. Bu taslak ile ilginç bir nokta ortaya çıktı. Taslakta “public administration” yerine “public management” terimi kullanılmıştır. Ayrıca taslak, referans olarak yeni kamu yönetimini benimsemiştir. Bu nedenle, başlığı yeni kamu yönetimi anlayışı ile uyumlu olarak “yeni kamu yönetimi” olarak belirlenmiştir (Demir, 2004). Kamu yönetimi işlemlerini ve örgütleri düzenleyen, özellikle de “Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı” üzerine kurulan yerel yönetimler konusunda birçok kanun ve mevzuat çıkarıldı. Bu mevzuatın en önemlileri; 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Yasası, 2005 tarihli Belediye Yasası, 2005 tarihli İl Özel İdareleri Yasası, 2005 tarihli Yerel Yönetim Birlikleri Yasalarıdır. Bu düzenlemeler, Türk yerel yönetim sistemi için yeni bir alanın habercisi oldu. Stratejik planlama ve



performans yönetimi gibi yenilikçi yönetim uygulamaları bu mevzuatta ilk kez sunuldu. Hesap verilebilirliği, verimliliği, etkinliği, yönetişimi ve şeffaflığı içeren yeni kamu yönetiminin bu terminolojileri bürokrasinin terimleri ve sloganları haline geldi. Bu düzenlemelerle özellikle de belediye yasalarıyla, yerel yönetimlerin rolleri ve güçleri genişletildi. Yerelde çalışan sosyal aktörlerin katılımı güçlendirildi ve birçok yerel mekanizma, kent konseyi, komşuluk ilişkileri, belediye meclisindeki özel komisyonlar, bireylerin gönüllü katılımı kamuoyu yoklamaları gibi mekanizmalar yeniden düzenlendi. Yeni yerel yönetim otoritelerinin kurulması ve birimleri optimal ölçüde yakınlaşan kriterler belediyelerin her türü ile ilgili özel ve genel kanunların içine alındı. Zorunlu stratejik planlama, çok yıllık analitik bütçeleme ile iç kontrol sunumu, iç idari birimlerin kurulması, yerel kamu hizmetlerinin diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliği, yerel hizmetlerin imtiyazı ve özelleştirilmesi merkezi hükümetin onayını almaksızın iç idari birimlerin kurulması gibi ölçüler verimli, etkin, sorumlu, hesap veren, esnek ve katılımcı yerel yönetim diğer bir deyişle yerel yönetişimin en önemli mekanizması ve ölçüleridir.

Günümüzde, yeni kamu yönetimi anlayışının prensipleri Türk yerel yönetimlerine uygulanmaya devam etmektedir. 2000'lerden sonra yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapıldı, fakat şimdiki durumda yeni kamu yönetimi açısından hala yeterli değildir.

Bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, kamu organizasyonunun ekonomik, siyasi, teknolojik ve sosyal gelişmeler karşısındaki değişiminin Türkiye'deki kamu yönetim yapısı ve yerel yönetim yapısına olan etkilerine değinilmiştir. İkinci bölümde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramı, özellikleri ve çeşitleri ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi incelenerek yerel yönetim reformunun gerekliliğine değinilmektedir. Üçüncü bölümde, Özerklik kavramı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'ün ortaya çıkış süreci, kabulü, ilkeleri ve kapsamı ele alınmaktadır. Yerel özerkliğin ilkeleri, özerkliğin türleri, özerkliğe yönelik tehditler ve Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği ele alınmaktadır. Dördüncü bölümde, 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan, belediye sınırlarının korunması, uygun idari örgütlenme yapısı, görev ve sorumlulukların kullanılması, belediyelerin idari denetimi ve mali özerkliğinin AYYÖŞ açısından değerlendirilmesi

yapılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler içeren 6360 sayılı Kanunun yine Özerklik Şartı kapsamında değerlendirilmesi yapılmaktadır. Beşinci ve son bölümde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin daha demokratik ve özerk bir yapıya kavuşması için yapılmış olan yasal düzenlemelerin Özerklik Şartı’nı ne kadar sağlayabildiği ve yapılan düzenlemelerin Türk idari yapısına olan etkileri ele alınmaktadır.

## 2.YEREL YÖNETİM OLGUSU VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

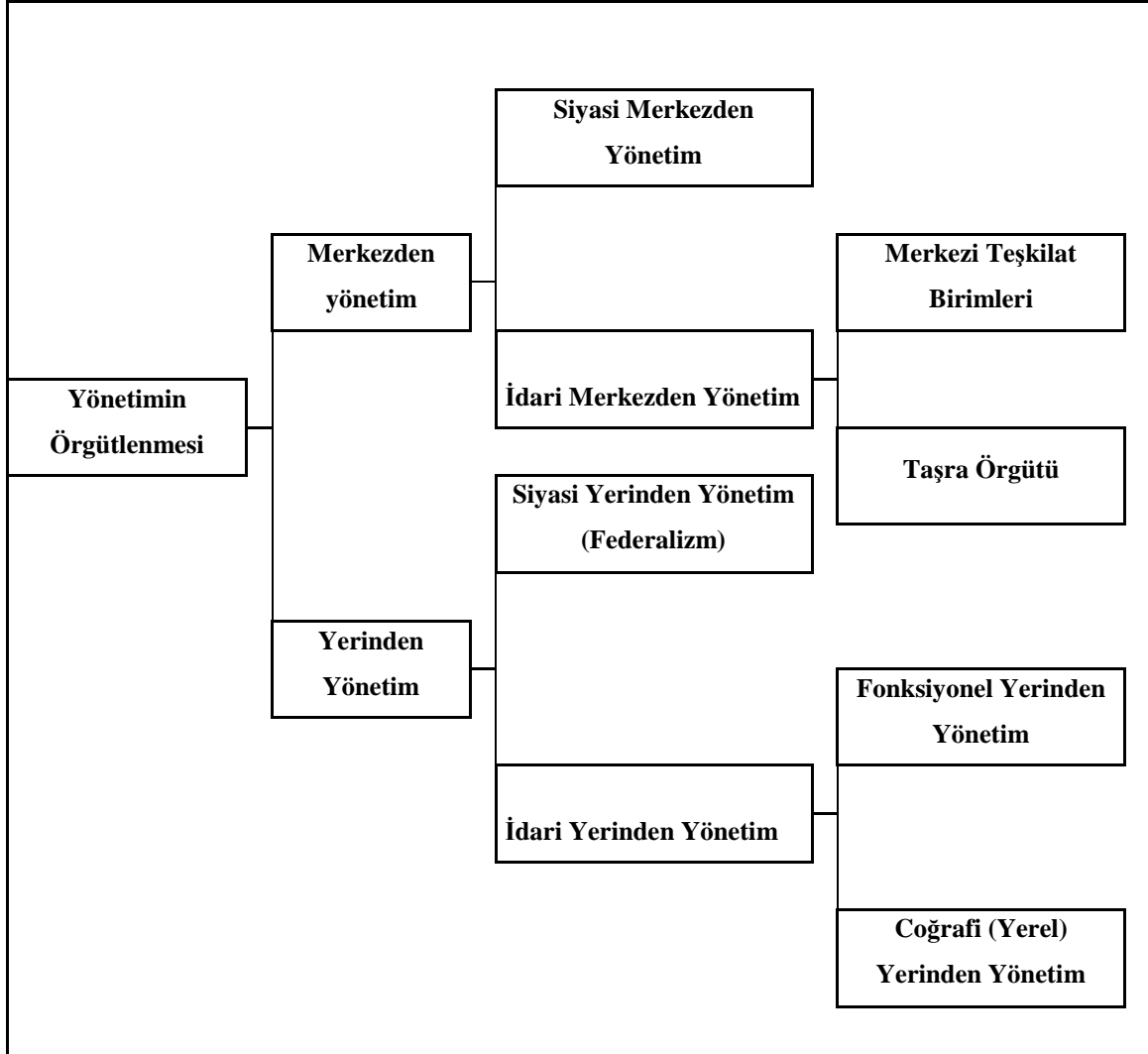
### 2.1.MERKEZDEN YÖNETİM YERİNDEN YÖNETİM

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişki süreç içerisinde toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların etkileşimiyle biçimlenmektedir. Bu yapıların oluşumunda rol oynayan merkezden yönetim ile yerinden yönetim iki yönlü sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken biri bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bu sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır (Parlak ve Özgür 2002, s.40).

Kamu yönetimi sistemleri, ülkedeki idari faaliyetlerde mümkün olduğunca birlikteliğin sağlanması ve ülkenin farklı bölgelerindeki değişik yönetim anlayışının yansımaları olmak üzere iki farklı örgütlenme şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu farklı örgütlenme yapısında birlikteliğin sağlanmasını “merkezden yönetim”, çeşitli örgütlenme yapısını ise “yerinden yönetim” karşılayabilmektedir (Köse 2004, ss.39-42).

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim (Adem-i Merkeziyetçi) birbirinin zıttı olan, ancak birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamaya çalışan yönetim sistemidir. Her ikisinin de birbirlerine karşı üstünlüğü ve zayıf noktaları bulunmaktadır. Birinin zayıf yönü diğerinin üstün yönlerini oluşturur. Bu nedenle her ülke bu iki yönetim sisteminden birlikte faydalanmaktadır (Keleş 2000, s.23).

**Tablo 2.1: Yönetimin merkezi ve yerinden olarak örgütlenmesi**



(Nohutçu 2009, s.100)

## **2.2.MERKEZDEN YÖNETİM**

Toplumda kaynakları fiziki zor kullanma yetkisini elinde bulunduran ve bu yetkiyi otoriter yollarla dağıtmaya çalışan siyasal sistemin, kurallar koyması ve karar alma gibi görevleri yerine getirebilmesi için kendisine yardımcı olacak alt sistemlere ihtiyacı bulunmaktadır. Devlet toplumsal ihtiyaçları yerine getirebilmek için faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi idare örgütü kurmuştur. Ancak devletin hakim olduğu sınırlar içerisinde köy, kasaba ve şehir gibi çeşitli büyüklükte yerleşim birimleri bulunmaktadır. Devlet bu yerleşim alanları içerisinde yaşayanların ihtiyaçlarını merkezi

idare örgütü vasıtasıyla karşılayabilmektedir. Merkezi idarenin bu hizmetleri yerine getirirken ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı rasyonel davranmamaktadır. Bu durum idarenin hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetim ve yerinden yönetim (Adem-i merkeziyetçi) şeklinde örgütlenmesine neden olmuştur (Ökmen ve Parlak 2013, 13-21). Merkezden yönetim; bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzelkişiliğinde toplanması durumunda merkezden yönetim ilkesi; kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de yerinden yönetim ilkesi denir (Gözübüyük 1998, s.35).

Merkezden yönetim sisteminin benimsendiği ülkelerde, kamu hizmetleri sayıları belirli olan merkezi idare yetkililerince organize edilerek yürütülmektedir. Ancak bu yapıda bulunan görevlilerin sınırlı sayıda olması ülke genelinde kamu hizmeti sağlayabilmesi çok zor olduğundan, bunların dışında ülkenin geneline yayılmış bir idari teşkilata ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla ortaya merkezi yönetimin yetkilerini kullanan başkent teşkilatı ile bu teşkilatın dışında ülke genelinde organize olmuş taşra teşkilatı meydana gelmiştir (Günday 1999, ss. 41-42). Merkezden yönetimde kamu gücünün tamamı, merkezi otoritede toplanır ve tüm iş ve işlemler merkezden yönetilir. Sonuç olarak ister yerel düzeyde, isterse ülke düzeyinde tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır merkez veya merkez hiyerarşisine dahil idarelerce gerçekleştirilir (Nadaroğlu 1998, s.20). Bu şekilde merkezden yönetim sisteminin uygulandığı ülkelerde devletin dışında tüzel kişiliğe sahip başka kamu kuruluşunun bulunmaması gerekmektedir. Toplumsal gerçeklere ters düşmesi nedeniyle bu tür bir merkezden yönetim anlayışı hiçbir ülkede uygulama alanı bulamamaktadır (Gözübüyük, s.36).

Merkezden yönetimin başlıca özellikleri şöyledir;

- a) Yetkiler tek elde ve merkezde toplanır.
- b) Hizmetler merkezden veya merkeze içinde yer alan kamu görevlilerince yerine getirilir (Aldan 1985, s.228).
- c) Mali kaynak merkezi otoritede bulunur.
- ç) Plan ve programlar merkezi düzeyde yapılır ve değişiklik yapma yetkisi yine merkeze aittir.

- d) Örgütlenmede hiyerarşik yapı mevcuttur.
- e) Koordinasyon ve denetim merkezi otoritece sağlanır.

Merkezden yönetimin başlıca yararları ise şu şekildedir;

- a) Merkezden yönetim merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine ve yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlamaya yardımcı olmaktadır.
- b) Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler yerinden yönetim sisteminde örgütlenemediği için merkezden yönetime ihtiyaç duyulmaktadır.
- c) Uzman personel istihdam edilebildiğinden kaynakların birleştirilmesi ve tek elden yönetilmesini sağlamaktadır.
- ç) Kamu görevlilerinin bölgesel etkiler altında kalmadan tarafsız hizmet etme olasılığı daha yüksektir (Ulusoy ve Akdemir 2013, s.61).

Merkezden yönetimin özellikleri ve faydalarına değindikten sonra bir takım sakıncaları olduğuna da değinmek gerekmektedir;

- a) Merkezden yönetim kırtasiyeciliği arttırmaktadır.
- b) Memurlar merkez tarafından atandığı için memurlar yerelin ihtiyaçlarından ziyade merkeze hoş görünme çabasına girebilirler (Günday, s.59).
- c) Hizmetlerin görülmesinde halk katılımını azaltmaktadır.
- ç) Kamu kaynaklarının partizanca kullanılmasına neden olabilmekte, dolayısıyla etkinlik ve verimlilik kaybolmaktadır.

Merkezden yönetim ilke olarak, “siyasal” ve “yönetimsel” olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bir ülkede tek bir yasama organının ve hükümetin olması dolayısıyla siyasal mekanizmanın tümüyle merkezi iktidarın kontrolünde olması hukuki birlikteliğin sağlanmış olduğunu göstermektedir. Yönetim açısından bakıldığında merkezi idarede yönetimsel merkeziyetçilik, kamu gücünün merkezileşmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine yönelik geliştirilen yöntemlerin hem tespit edilmesi hem de uygulamaya yönelik alınan kararların yürütülmesi merkezi idare organlarının yetkisindedir (Özel 2003, ss. 191-215).

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınmasını ve/veya yerel idare birimlerinin alt kademedeki memurlarının her şeyi üstlerine danışarak yürütmelerini gerektirir. Bu tür katı merkeziyetçilik, işlerin gecikmesi, bürokratik işlemlerin ve maliyetlerin artması gibi sakıncalardan dolayı uygulanmamaktadır. Bu nedenle hiyerarşik bağlılığın yanında, alt kademelere karar alma yetkisi tanınmaktadır (Tortop 1999, ss. 5-6).

Yerinden yönetim kavramına geçmeden önce yerinden yönetim ile merkezden yönetim arasındaki farkı daha iyi anlayabilmemiz için merkezden yönetimin taşra teşkilatı hakkında bazı kavramları kısaca açıklamakta fayda vardır.

### **2.2.1.Hiyerarşi İlkesi (Silsile-i Meratip)**

Hiyerarşi kelime anlamı olarak yetki, rütbe veya aşama sırası anlamına gelmektedir. Üst üste sıralanmış ve alttaki üstekine tabi basamak, derece veya kademeler olarak tanımlanmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde en küçük memurdan başlayarak onun en yüksek amirine kadar olan yetki ve sorumluluk sıralamasını ifade etmektedir. Hiyerarşi, üst makamların emir verme yetkisini, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade eder. Hiyerarşik düzende üstler alt derecede bulunanlara emir verme yetkisine sahip olup alt derecedekiler bu emirleri yerine getirmekle yükümlüdür Tortop ve diğ.(2006).

### **2.2.2.Yetki Genişliği İlkesi (Tevsi-i Mezuniyet)**

Merkezdeki kuruluşların, bazı hizmetlerin hızlı bir şekilde yerine getirilebilmesi için yetkilerinin bir kısmını kendi adına kullanmak üzere merkezden uzakta bulunan kuruluşlara devretmesidir. Merkezi kuruluşların bazı faaliyetlerini taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanmaktadır. Bu uygulamanın amacı merkezden yönetim sonucunda doğan bazı sakıncaları gidermek, acil ve önemli olan işlerin geciktirilmeden yerine getirilmesini sağlamaktır. Yetki genişliği yöntemiyle karar alınması gelir ve giderlerin düzenlenmesi konusunda merkezi idare yetkilerini kısmen merkez veya taşra örgütlerine devretmektedir. Böylece bir nevi merkezi idareye

esneklik kazandırmaktadır. Bu durum sadece taşra örgütlerine özgü değildir. Bir kurumun içinde veya merkez örgütünde, bazı görevlilere karar alma sorumluluğu verebilir. Yetki genişliği yöntemi daha çok il idaresinde uygulanabilmektedir. Mülki idare amiri olan valilerin bakan adına işlem tesis etmesi bu duruma bir örnektir (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 56-57).

Yetki genişliği esasının başlıca özellikleri şu şekildedir;

- a) Merkeze ait yetki yine merkezi idarenin taşra teşkilatında görevli bir amir (vali) tarafından kullanılmaktadır. Amir merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir.
- b) Amir yetkisini, merkezi idarenin yerine getirmekle görevli olduğu hizmetleri yürütmek için kullanır.
- c) Yetki paralelinde yapılan hizmetlerin giderleri merkezi idare bütçesinden karşılanır. Elde edilen gelirler de yine merkezi idarenin bütçesinin gelirleri arasına katılmaktadır.

1982 Anayasanın 126'ncı maddesinde, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı vurgulanarak, yetki genişliği ilkesi Anayasal güvence altına alınmıştır. Yetki genişliği ayrıca bakan veya diğer yöneticilerin kendi kararları veya emirleri ile diğer kademelere yetki devretmeleri olmak üzere iki yöntemle gerçekleşmektedir. Yetki genişliği sadece taşra teşkilatında uygulanmamaktadır. Bir kurumun içinde veya merkez örgütünde de, bazı görevlilere kendiliğinden karar alma yetkisi ve sorumluluğu verebilmektedir. Örneğin bakanın müsteşarına veya kendisine bağlı genel müdüre bazı yetkilerini verebilmesi gibi. Uygulamada karşılaşılabilecek karışıklıkları önlemek amacıyla devredilen yetkiler, bölgesel (coğrafi) yönden, biçim ve hiyerarşik yönden sınırlanmıştır. Yetki genişliği açısından konulan bazı sınırlamalar, alt makamların uymalarını sağlamak için, üst makamların yararlandıkları bazı olanakları vardır. Bu imkanlar, üst makamın alt makamlara eleman atama yetkisi, genelge, açıklama veya sirküler gönderme ve gerektiğinde onların kararlarını bozma veya değiştirme şeklinde görülebilmektedir (Tortop 1999, ss. 8-9).



### **2.2.3.Yetki Devri İlkesi**

Yasaların açıkça öngördüğü veya herhangi bir yasaklamanın olmadığı konularda bir görev yerine ait yetkinin başka bir görev yerine aktarılmasıdır. Ancak bakanın kendisine ait olan bir yetkiyi müsteşarına devretmesi bakanlık teşkilatı içerisinde ve mevzuatın bu duruma engel olmaması gerekmektedir.

Yetki genişliği ile yetki devri birbiriyle karıştırılsa da aslında ikisi arasında önemli bir fark vardır. Yetki genişliği kapsamında devredilen yetkiler il yönetimi gibi geniş bir alanı etkilerken, yetki devrinde bu durum belirli ve sınırlı bazı konularda söz konusudur (Özay 1996, s. 158). Örneğin; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yetki devri başlığını düzenleyen 42'nci maddesi, belediye bakanı, görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğü takdirde belediye görevlilerine devredebileceği şeklinde düzenlenmiştir. Burada idare hukukunun bir gereği olarak yetki devredilebilmektedir. Ancak bu durum yetkisini devreden başkanın sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yani yetki devri ile birlikte sorumlulukta devredilmemektedir (Karaoğlu 2005, s. 43).

Merkezi yönetim, taşra teşkilatının bazı görev ve sorumluluklarını artırıyor olması yerel yönetim sistemine geçiş gibi algılanmamalıdır. Çünkü taşra teşkilatının başında bulunan vali sahip olduğu bu yetkileri yine merkezi idare adına ve onun talimatları doğrultusunda yerine getirmektedir (Karaarslan 2008, ss. 23-24).

### **2.3. YERİNDEN YÖNETİM (ADEM-İ MERKEZİYET)**

Fransız idare hukuku öğretisinde ortaya çıkan bir kavram olan yerinden yönetim; devletin merkezi denetimini koruyarak, kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip ve kendi işlerini idare etme özerkliği ile donatılmış kurumlara bir takım görev ve yetkilerini aktarması olarak tanımlanmaktadır. Merkezden yönetimin aksine, yerinden yönetim bir sistem olarak adlandırılmamaktadır. Çünkü yerinden yönetim olması için muhakkak merkezi yapı da bulunmalıdır. Eğer merkezi organların yerinden yönetim organlarına yetki aktarımı olmazsa yerinden yönetim de söz konusu olmamaktadır. Dolayısıyla

yerinden yönetim sistemi merkezi yönetim sistemine bağı bir kavramdır (Nalbant, ss. 38-39).

Günümüzde yönetim ve anayasa hukuku çevrelerinde “**yerinden yönetim**” terimi, eski “**ademi merkeziyet**” terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Sözcük anlamı olarak bir hizmetin görüldüğü ya da bir işin yapıldığı yerde yönetilmesini ifade etmektedir. Ayrıca merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmaya ve onu tamamlayan bir yönetim biçimini belirtmektedir. Yerinden yönetim, icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını içeren bir sistemdir (Yalçındağ 1993, s. 3). Yerinden yönetim daha genel ifade ile idari ve yargı yetkilerinin bir kısmını merkezi yönetim teşkilatı dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşları tarafından yürütülmesidir. Bu açıdan yerinden yönetim ilkesi hem siyasal hem de yönetsel alanda uygulanabilen bir ilke konumundadır. Merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği (decentralizasyon-adem-i merkeziyet) sistem şeklinde de tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 57-58).

Yerinden yönetim anlayışı, bazı kamu hizmetlerinin vatandaş ve ülke menfaatleri açısından özerk bir yapıya sahip kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesini öngörmektedir. Çünkü bir kısım hizmetler ülke genelini değil de sadece bir kısım vatandaş veya bir bölgeyi ilgilendirmektedir. Dolayısıyla devletin bu şekildeki kamu hizmetlerine duyarsız kalmaması gerekmektedir. Ancak bu durum devletin bu hizmetleri sadece kendisinin verebileceği anlamına gelmemektedir. Devlet bazı kamu hizmetlerini yine kendi kontrolünde başka kurumlar aracılığıyla da yerine getirebilmektedir. Bu kuruluşlar özerk bir yapıya sahip olmakla birlikte ayrı bir bütçeye, tüzel kişiliğe ve mallara da sahip olabilmektedirler Tortop ve diğ.(1993).

Yerinden yönetim sisteminin başlıca özellikleri;

- a) Özerk bir yapıya sahiptir.
- b) Devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir.
- c) Merkezi idare ile hiyerarşik bir bağlantısı yoktur (Eren, s.145).
- ç) Ayrı bir bütçeye sahiptir.

- d) Görevlerini kendi organları aracılığıyla yerine getirirler.
- e) Yerinden yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için, genel yönetim vesayet denetimi altındadır (Keleş 1983, s.140).

Yerinden yönetim sisteminin faydaları ise şunlardır;

- a) Yerinden yönetim sistemi kırtasiyeciliği azaltmıştır.
- b) Yerinden yönetim kuruluşları halka yakın olması nedeniyle hizmeti daha çabuk, kolay ve ucuza sunarlar.
- c) Yerel toplulukların üyeleri kendi sorunlarının çözümüne katkıda bulunma fırsatına sahip olduklarından, yerellik hem daha demokratik hem de daha etkin ve verimlidir.
- ç) Denetim ve koordinasyon daha kolaydır (Eren, s.146).
- d) Yerel yönetim sistemi demokratik gelişmeye hizmet eder (Keleş 1983, s.140).

Yerinden yönetim sisteminin sakıncaları şunlardır;

- a) Ülke bütünlüğünü ve milli birliği bozma eğilimine yönelebilir.
- b) Kaynakların, uzman personel temin etmenin güçlüğü nedeniyle etkin ve verimli kullanılmadığı,
- c) Hizmette siyasi çıkarların ön plana çıkabileceği dolayısıyla eşitliğe aykırı uygulamalarla karşılaşılabilmesi,
- ç) Geri kalmış veya az gelişmiş bölgelerin kalkınma ve ilerleme şanslarının düşük olacağı gibi, gelişmiş yerlerin daha da gelişmesine neden olabilir. Bu durum bölgeler arası dengelerin bozulmasına sebep olabilir.

Yerel yönetimlerin sakıncaları her ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullarla, ülkenin ya da yerel yönetimin bulunduğu yörenin gelişmişliği veya etnik yapısıyla yakından ilgilidir (Gözübüyük, s.40). Yerinden yönetim sistemi, siyasi ve yönetsel açıdan bazı yetkilerin merkezi idare dışında başka otoritelere devredilmesi şeklinde tanımlansa da bu yapı siyasal ve idari olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır (Özel 2003, ss.191-215).

### 2.3.1.Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümü şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu tür sistemlerde siyasi otorite merkezde toplanarak, politika belirleme gücünün yanında yasa yapma gücü de çeşitli birimler arasında paylaşılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir 2013, s.58).

Siyasi yerinden yönetim ya da federal sistemler farklı ülkelerde farklı isimlerle (eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet) uygulanmaktadır. Uygulamada çeşitli farklılıklar olsa da genelde aynı anlama karşılık gelmektedir. Federasyonlarda, federal devlet üstün yetkilere sahip olmakla birlikte uluslararası kişiliğe de sahiptir (Nadaroğlu 2000, s.24).

Federal sistem, ulusal veya yerel idarelerin, birbirlerine karşı herhangi bir ayrıcalığı olmadan ve bağımsız güçleriyle birlikte yaşamaya çalıştıkları bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Tekin 2002, ss.177-196). Burada federal zihniyetin amacı ülke çapında birlikteliğin sağlanabilmesi, farklı düşüncelere saygılı olma ve federal devleti meydana getiren devletlerin kendi kendini yönetmesidir. Dolayısıyla federalizm ulusal bütünleşme olarak ta adlandırılmaktadır (Karaarslan 2008, s.29).

Federal sistemlerde eyaletler yasama ve yargılama konularında bağımsızlıklarını korurken, yerel yönetimler bu haktan yararlanamazlar. Çünkü bu erkler gerek federal gerekse üniter yapıda egemenlik hakkına sahip üst organlarca kullanılır. Buna karşın yerel yönetimler yalnızca egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ancak egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir (Ökmen ve Parlak 2013 s.25).

Siyasi yerinden yönetim sisteminin federal devletlere özgü bir sistem olduğuna Nalbant'ın bir takım itirazı bulunmaktadır. Nalbant federal devletin federe devletlere yetki aktarımı gerçekleştirdiğini varsaymaktadır. Bu durumda federe devlet, düzey olarak federal devletin altında bir kuruluş olarak algılanmaktadır. Bu değerlendirmenin sorunu sadece federal hukuk ile federe hukuk arasında hukuki bir derecelenmeye dayalı tek yanlı bir açıklamaya götürdüğünü belirtmektedir. Çünkü federasyonlar bir devletin

bölünmeye karar vermesi ile değil, birden çok devletin farklılıklarını koruyarak birleşme iradesi üzerine kurulur. İkinci olarak ta yerinden yönetimin olması için merkezin varlığının olması gerektiği ancak merkez bir kısım yetkilerini merkez dışına aktarabildiği gibi daha sonra tekrar merkezileşebilir. Oysa federasyonlarda federal devletin federe devletlere, yerinden yönetimin aksine yetki ve görev aktarması söz konusu değildir. Federe devletler federal devlet gibi yetkilerin başlangıçtan beri sahibidirler. Üçüncü olarak siyasal yerinden yönetim kavramını federasyonların değil, bölgesel devletlerin örgütlenme ilkelerini tanımlayan bir ilke olarak kullanılması gerektiğini belirtmektedir (Nalbant, ss.40-41).

### **2.3.2.İdari Yerinden Yönetim**

İdari yerinden yönetim sistemi, yerel özellikteki bazı kamu hizmetleriyle, ekonomik, kültürel ve teknik bazı görevlerin merkezi idare hiyerarşisinde uzak kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir (Özel 2003, ss.191-215).

İdari yerinden yönetim sistemi, merkezi yönetim sisteminin, yerel nitelikteki ortak bazı yararları istediği gibi koruyamaması neticesinde meydana gelmiş bir sistemdir (Nadaroğlu 2001, s.24). Bu kamu tüzel kişiliği belirli coğrafi bölgelerde yaşayan halkı ya da eğitim, sanayi, ticaret, kültür gibi belirli bazı hizmetleri temsil etmektedir. Ancak hiçbir zaman siyasal yerinden yönetim kuruluşlarında olduğu gibi, belirli bir bölgede yaşayan topluluğun egemenlik hakkını temsil etmemektedir. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının idari alanda kendi organlarınca karar alma ve uygulama yetkileri bulunmaktadır. Yasama ve yargılama yetkisi merkezde toplanmıştır. Bu durumda idari yerinden yönetim sistemi, merkezden yönetimin sisteminin olumsuzluklarını ve eksik yönlerini tamamladığı ve bu sistemin kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak amacıyla bütün devletlerde yaygın olarak uygulandığı görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss.58-59). Yerel idarelerin sadece yürütmeye dair bazı yetkileri bulunmaktadır. Söz konusu yetkileri kullanan kurumların özelliklerine göre yerel idareler ikiye ayrılmaktadır. Bunlar fonksiyonel yani işlevsel yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetimdir (Keleş 2000, s.21).

### 2.3.2.1.Hizmet yerinden yönetim

Hizmet yerinden yönetim, belirlenmiş bir kamu hizmetinin merkezi idareden bağımsız başka bir kuruluş tarafından yerine getirilmesidir (Toprak 2006, s.12). Diğer bir tanıma göre, yerinden yönetim ilkesinin sadece yerine getirmesi gereken kamu hizmeti ile ilişkili olarak uygulanmasıdır. Bu kuruluşların vermiş oldukları kamu hizmetlerini daha etkin, katılımın yüksek olduğu ve hizmeti gereklerine en uygun şekilde yerine getirebilmeleri için merkezi idare dışında yer alan ve kendilerine yasalar çerçevesinde özerklik tanınması gerekmektedir. Bu kuruluşların yönetim organları seçimle iş başına gelmemektedir (Gül 2008, s.99). Bu örgütlenme yapısında siyasi ve teknik özellik taşıyan hizmetler esas alınarak, sadece bu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmaktadır. Yer yerinden yönetimlerde, özerklik bir bölgede oturanlara tanındığı halde hizmet yerinden yönetimlerde sadece hizmetin kendisine özerklik tanınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss.60-61).

Yerinden yönetimin sadece hizmet açısından uygulanması neticesinde devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı bir malvarlığı ve bütçesi olan, çalışanların merkezi idare hiyerarşisi dışında kalan bir kamu tüzel kişiliği meydana gelir. Bu yapı içerisinde sadece belli bir hizmete özerklik tanınması gerekmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilik kazanabilmeleri için belirli bir hizmetin görülebilmesi için tahsis edilmiş bir mal topluluğunun olması gerekmektedir (Günday 1999, s.48).

Türkiye’de genel müdürlük, kurul, meslek odası ve başkanlık gibi çeşitli isimler altında örgütlenen bu kuruluşlara, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Barolar, Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK), Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), Üniversiteler gibi kamu kurumları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak verilebilir. Bu kurumlar anayasal bir güvenceye sahip değildirler. 1982 Anayasası’nın 123. Maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak oluşturulmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumları kanunla veya

kanunun verdiği yetkiye dayanılarak bir idari işlemle kurulmaktadır. Bu durumda bu kuruluşların anayasal bir güvencesi bulunmayıp sadece yasal güvencesi bulunmaktadır (Ökmen ve Parlak 2013, s.27).

Ülkemizde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlarda hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Ancak söz konusu kurumlar bazı idare hukukçuları tarafından devletin idari teşkilatı içerisine dahil edilmemektedir (Gözler a.g.e, ss.184-185). Oysa bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu ve belirli işlemlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla faaliyet gösterdikleri düşünöldüğünde bu kurumların birer hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğu söylenebilir (Ulusoy ve Akdemir 2013, s.68).

### **2.3.2.2.Mahalli (coğrafi) yerinden yönetim**

Yetkilerin bölgesel bölüşölme ihtiyacı, devletin kontrolünde olan yetki ve sorumlulukların yine devlet içerisinde yer alan merkezi idare ve yerel idareler arasında paylaşılma arzusundan doğmaktadır (Kalabalık 2005, s. 37). Yerinden yönetim, bir yönetim sistemi iken; yerel yönetim, bu sistem içerisinde mahalli bazda örgütlenmiş bir yönetim birimini belirtmektedir (Özel 2003, ss. 191-215). Yerel kavramı, yerel yönetim sınırları içerisinde yer alan vatandaşların belirli bir alanla olan ilişkisini ifade etmektedir. Ancak halkın yerleştiği her alana yerel hizmetler götürmek mümkün olmamakla birlikte yerleşim alanındaki belli bir nüfus yoğunluğunun olması durumunda yerel hizmetler götürülebilmektedir (Kalabalık 2005, s. 37).

Yer yönünden veya mahalli yerinden yönetim sistemi, yerel nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğince bazı kamu gücünün merkezi idareden alınarak bu kuruluşlara devredilmesi ile gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir (Açıkgöz 2007, s. 4).

Yerel idareler, ülke sınırları içerisinde farklı yoğunluktaki insan topluluklarının mahalli müşterek bazı ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla hukuk sistemi içerisinde oluşturulmuş anayasal dayanağı olan yönetimlerdir (Beyhan 2008, s. 34). Başka bir

ifadeyle, merkezi idare dışında kalan, yerel bir topluluğun mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılama isteğiyle kurulmuş, yine karar organları yerel halk tarafından seçilen demokratik ve özerk bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır (Tortop 2006, s. 16).

#### **2.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM TÜRLERİ VE YAPISI**

“Yerel” kavramı, genel olarak yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle olan bağlantısını ifade etmektedir. Her yerleşim yerine yerel hizmetlerin götürülemediği, ancak belirli bir yoğunlukta bir araya gelmiş insanların yerleştiği yerlere yerel hizmetler götürülebilmektedir (Kalabalık 2005, s. 37). Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisinde değişik büyüklükteki topluluklarda yaşayan insanların, müşterek ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde yer alan anayasal kuruluşlardır (Beyhan 2008, s. 34). Diğer bir tanımlamaya göre yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve özerk bir idari yapıya sahip kamusal örgütlenme biçimidir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer 2006, s. 16).

Türkiye’nin idari yapısında yetkilerin büyük çoğunluğu merkezde toplanmıştır. Dolayısıyla idari yapımız merkezîyetçi bir yapı arz etmektedir. Ancak 1982 Anayasası’nın 123’üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ve kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla kurulabileceğini belirtmiştir. Bu durumda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere ikili bir yönetim yapısı benimsendiği anlaşılmaktadır. Anayasa İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve mahalli idare birimlerine ayrı bir önem vermektedir. Bu konuda bazı düzenlemeler içeren 1982 anayasasına göre mahalli idareler, il özel idaresi, belediyeler ve köy idaresi olmak üzere üç ayrı birimden oluşmaktadır. Bunlar içerisinde en eskisi ve geleneksel olanı köy idaresidir. Belediye ve il özel idareleri batılılaşma çabaları sürecinde (Tanzimat döneminde) Fransa idari yapısı örnek alınarak kurulmuştur (Gözübüyük ve Tan 2001, ss. 226-227).



Anayasası'nın 127. maddesi "mahalli idareler, il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim yetkisine uygun olarak kanunla düzenlenir..." mahalli idarelerin görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde kanunla düzenlenmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerel yönetimlerin kendi bütçeleri vardır ve bir kısım kararlarını kendileri alırlar (Kavruk 2004, s. 182). 1982 anayasasında da belirtildiği üzere üç kısma ayrılmış olan yerel yönetim birimlerini kısaca tanıyalım.

#### **2.4.1. İl Özel İdareleri**

İl özel idareleri, ilk defa 1864 yılında "Tuna Vilayeti Nizamnamesi" ile kurulan ve "vilayet umum meclisi" tarafından yönetim sistemimize dahil edilen yaklaşık 140 yıllık geçmişi olan ve Osmanlı'dan devraldığımız bir yerel yönetim birimidir. 1864 ve 1870 Nizamnamelerinde tüzel kişilik verilmeyen ve gerçekte bir yerel yönetim olarak kabul edilmeyen il özel idareleri, 1876 Kanun-i Esasi ile tüzel kişilik kazanmıştır. Osmanlı Devleti'nin yönetimde reform girişimlerinin başında il özel idareleri gelmektedir. İl özel idareleri 1913 tarihinde yasal ve kurumsal açıdan olgunlaşmış ve geniş çerçeveli bir görev ve yetkiye sahip kılınmıştır. Cumhuriyet dönemine bu düzenlemelerle devredilen il özel idareleri 1987 yılına kadar 1913 tarihli geçici yasa ile yönetilmiş ve 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak kamu yönetimi sisteminin merkezi ve yerel organları itibariyle ciddi sorunlarla karşılaşması, verimsiz ve hantal bir yapının hizmet sunumunda yetersiz kalması, halkın yeteri kadar yönetime katılamaması gibi nedenler kamuda yeniden yapılanmayı kaçınılmaz kılmıştır. Kamu yönetimindeki reform çalışmaları, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile birlikte halkın taleplerine cevap verebilen bir model üzerine kurulmaya çalışılmıştır. Bu prensipler doğrultusunda 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılarak, il özel idaresinin daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. (Ökmen ve Parlak 2013, ss. 205-206).

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. İl özel idarelerinin kuruluş amacı, il halkının yol, su, eğitim, kültür, sağlık, tarım, ekonomi gibi ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, ülke ekonomisine yerel katkıda bulunmak ve kalkınma planlarının il düzeyinde gerçekleştirilmesini sağlamaktır (Dedeoğlu 2008, ss. 5-16).

İl özel idarelerinin vali, il genel meclisi ve encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır (Kavruk, 2004, s. 187). İl genel meclisi il özel idaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il genel meclisi üzerindeki önemli değişikliklerden biri, valinin aynı zamanda il genel meclisi başkanı olma sıfatını ortadan kaldırmıştır. Atanmış bir kişi olan valinin seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanlığını yürütmesi gelişmiş ülkelerdeki pratiklere aykırı bulunmaktadır. Bu durumu Ökmen ve Parlak (2013 s. 220) İl genel meclisinin kendi meclis başkanını seçmesi AYYÖŞ'ün 3'üncü maddesinde öngörülen, yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi, ilkesi sağlanmış olmaktadır.

Vali, il encümeni gibi il özel idaresinin diğer yürütme organıdır aynı zamanda il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğini temsil eder. İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir. İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare ederek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsilini yürütür. İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil eder (Ulusoy ve Akdemir 2013, s. 195).

İl encümeni il özel idaresinin yürütme organıdır. İl genel meclisinin toplantıda olmadığı durumlarda meclisin yerine geçerek meclis görevini yapmaktadır. Ancak meclis toplantıları yılda iki kez yapılmak yerine her ay yapılmaya başlanınca encümen karar organı olmaktan çıkarılarak sadece yürütme organı haline getirilmiştir. Encümen toplantılarına vali başkanlık etmektedir. Encümen haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır. Yeni düzenlemeyle encümen üyelerinin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye

ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 202-203).

#### **2.4.2.Belediyeler**

Yerel yönetimlerin en temel birimi olan belediyeler farklı ülkelerde farklı şekilde anılmaktadır. Fransa ve bazı Afrika ülkelerinde ‘commune’, İspanya ve bazı Latin Amerika ülkelerinde ‘municipio’, Almanya’da ‘gemeinde’, İngiltere’de ‘borough’ Amerika Birleşik Devletleri’nde ise ‘city’ ve ‘town’ olarak adlandırılmaktadır (Kalabalık, s. 69). Kökü itibariyle Arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen “belde” ya da “beled”den türemiştir (Nadaroğlu, s. 197). Dolayısıyla belediye, bir yerde yerleşik yaşayan insan topluluğunu, bir şehrin yönetimini ifade etmektedir (Yayla, s. 7). Bir diğer tanıma göre belediye, beldenin veya belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (Ulusoy ve Akdemir 2013, s. 205).

Tanzimat’tan önce belediye idaresi İslami usule dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Dolayısıyla Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğu’nda bugünkü anlamda yerel yönetim yapılarının olduğu söylenememektedir. Yerel hizmetler kadı dışında vakıflar, loncalar ve mahalle teşkilatı gibi kuruluşlar tarafından görülmekteydi (Beyhan, 2008, ss. 27-38).

Kadı, kaza adı verilen yerleşim biriminin yöneticisi konumundaydı. Kaza yargı ve yönetim bakımında belirli büyüklükteki yerleşim birimidir ve kendisine bağlı alt yerleşim birimi olan kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Dolayısıyla kadı, hem şer’i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi idarenin temsilcisi konumundadır (Vural 2004, ss. 179-193).

Yerel hizmetlerin görülmesinde önemli bir rolü olan vakıflar belediye ve bayındırlık hizmetleri denilen konuların önemli bir bölümünü üstlenmişlerdir. Vakıflar bu hizmetleri yerine getirirken gerekli olan mali kaynağı vakfedilen malların gelirlerinden

elde etmekte, ayrıca vakıflara bazı vergi muafiyeti sağlanarak mali açıdan desteklenmişlerdir (Es 2008, a.g.m., ss. 29-38). Vakıflar su, mezarlık, hastane, sosyal yardım gibi hizmetler gerek padişahların ve vezirlerin, gerekse zengin kişilerin inşa ettirerek herkesin yararlanmasına vakfettikleri çeşme, genel su tesisi, mezarlıklar, kütüphaneler, düşkünler için bakım ve barınma yurtları, Bimarhaneler (akıl hastanesi), köprüler, fakir ve yoksullara yemek dağıtan imaretler, hamamlar gibi birçok hizmeti karşılamaktaydı (Dönmez 1995, a.g.m., ss. 165-174).

Osmanlı'da yerel kamu hizmetini gören bir diğer kurum ise lonca teşkilatıydı. Loncalar günümüzdeki meslek odalarının Osmanlıdaki karşılığını oluşturmaktadır. Hiyerarşik yapıya sahip olan loncalar bir bakıma sivil toplum örgütü konumundadır. Loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerini yürütmekteydi. Bununla birlikte loncalar üretim sürecini, ürünün kalitesini kontrol ederek fiyat belirlemede etkin rol oynamışlardır. Üyeleri arasındaki uyuşmazlıkları çözümlenmiş ve üyelerin müşteri ile olan anlaşmazlıklarıyla ilgilenmişlerdir. Loncaların başında lonca şeyhleri bulunmaktadır. Bunlar hükümet emirlerini halka aktarmış, söz konusu emirlere uyulup uyulmadığını izlemişler, önceden belirlenmiş vergi miktarını üyeleri arasında paylaştırarak toplamışlardır (Es 2008, a.g.m., ss. 29-38).

Türkiye'de belediye yönetiminin yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Ülkemizde belediye idaresi oluşturulması süreci Osmanlı taşra yönetiminin merkezîyetçi yapısına uygun olarak batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonrası başlamış, 1854 yılında Kırım savaşının meydana getirdiği karışıklığı düzene koyabilmek için "İstanbul Şehremaneti" adı altında ilk belediye teşkilatı kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti batı ülkelerindeki belediyelerin yapmakta olduğu benzer görevleri üstlenmiş, başına da hükümetçe bir Şehremini atanmış ve yine atama ile 12 kişilik bir Şehir Meclisi oluşturulmuştur. Daha sonra 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile taşra şehirlerinde de belediye teşkilatının kurulmasına başlanmıştır (Dönmez 1995, ss. 165-174). 1869 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatı tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiş, İstanbul Şehreminliği yeniden düzenlenerek şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Zaman içerisinde belediyelerle ilgili çok sayıda düzenleme yapılmış olsa da bunlardan en önemlisi ve

kapsamlısı 1930 yılında çıkarılan “1580 sayılı Belediye Kanunudur”. Bu kanun 03.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.05.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5393 sayılı Belediye Kanunu”na kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 1580 sayılı kanun bu süreç içerisinde önemli değişikliklere uğramıştır. Örneğin 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun ile Türkiye’de normal belediyelerin yanı sıra, Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri sistemi kurulmuştur. Böylece ülkemizde, Büyükşehir belediyeleri, İl belediyeleri, büyükşehir bünyesindeki ilçe belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere 5 çeşit belediye oluşmuştur (Ökmen ve Parlak 2013, ss. 243-244).

5393 sayılı kanuna göre belediye, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Belediyelerin karar organı olan belediye meclisi, yerel yönetimlerin en temel ve temsili demokrasiye vücut veren organıdır. Meclisin yetki ve görevleri dikkate alındığında halkın yönetime katılmasını sağlayarak yerel demokrasiyi sağlayan en önemli organdır (Kalabalık 2005, a.g.e., s. 367). Meclis üyeleri seçiminde seçilecek meclis üyesi sayısı seçim çevresindeki son genel nüfus sayımı sonucuna göre değişmektedir. Nüfus artışı ile birlikte seçilecek üye sayısının da artması, belediyelerde temsilde adalet ilkesinin bir gereğidir.

Belediyenin diğer organları olan, belediye encümeni ve belediye başkanı aynı zamanda belediyenin yürütme organıdır. Yürütme organı, yerel yönetim biriminin üstlendiği hizmetlerin tümünün veya önemli bir kısmının yürütülmesinden, hizmet birimleri arasında koordinasyon sağlanmasından ve bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin her türlü girişimin yapılmasından sorumlu olan organdır (Polatoğlu, 2000). Belediye başkanı, 5393 sayılı Kanun’un 37’nci maddesine göre, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Başkan belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından 5 yıllık süre için seçilir. Başkanın görevi; görev süresi dolduğunda tekrar seçilemediğinde, ölüm ve istifa hallerinde sona ermektedir. Bunun dışında belediyesinin feshini gerektirecek eylem ve işlemlere katılması halinde Danıştay kararıyla başkanlık görevi sona erer (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 320-321).

Türkiye gelişen ve büyüyen nüfus karşısında hızla kentleşme sürecine girmek zorunda kaldı. Kentlerin büyümesi sınırlarının genişleyerek düzensiz bir yapılanmanın oluşması, büyükşehirlerin yönetiminde farklı sistemlerin aranmasına neden olmuştur. Denetim dışında kalan bölgelerin ve bu alanlardaki gelişmelerin bir düzene sokulması, küçük ve büyük çeşitli yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonun kurulması, diğer taraftan da kent için imar planlarını hazırlamakla görevli organların tekrardan ele alınıp güçlendirilmesi gerektiği düşüncesi hakim olmuştur. 1980 askeri yönetim 1981 yılında hazırlanmış olduğu 2561 sayılı Büyükşehir çevresindeki küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak Büyükşehirlerle birleştirilmesini düzenleyen kanun çıkarılmıştır. Anayasanın 127'nci maddesi büyük yerleşim yerlerinde kanunla özel yönetim birimlerinin kurulabileceğini düzenlemektedir. Hükümet anayasanın bu hükmü çerçevesinde 1984 yılında 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun"u çıkararak ilk olarak Ankara, İstanbul ve İzmir'in yönetsel yapısı değiştirilmiş, iki düzeyli bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur. 3030 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi statüsündeki belediyelere ek mali kaynak sağlaması nedeniyle birçok şehir büyükşehir statüsü kazanma eğilimine girmiştir. Bu talep karşısında bazı şehirler büyükşehir olma kriterlerini taşıyamamasına rağmen 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında çıkarılan kanun veya Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya şehirleri de büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur. Ancak burada Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir belediyelerinin farklı bir statüsü oluşmuştur. Çünkü 3030 sayılı kanun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngörmektedir. Ancak bu illerimizde belediye sınırları içerisinde ilçe belediyesi olmadan büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Söz konusu bu illerimiz büyükşehir belediyesi olmasını düzenleyen kararnamelerde büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde ilçe belediyesi bulunması koşulu aranmaksızın alt belediyeler kurulması ve bu alt belediyelerinde ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmesi öngörülmüştür. Merkezi yönetimin böyle bir uygulamaya gitmesinde ilçe belediye kurulmasının fazla maliyetli olması etkili olmuştur. Nüfusu 200.000 aşan pek çok ilin büyükşehir belediyesi olması, ilçe belediyeleri alt belediyeye dönüştürerek yasal sürecin yerine getirilmeye çalışılması büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe ve alt kademe

belediyeleri arasında görev ve yetki kargaşasına neden olduğu, ayrıca kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği görülmüştür. Uygulamada karşılaşılan bu gibi sorunların çözülebilmesi ve büyükşehir belediyelerini daha etkin bir yapıya kavuşturabilmek amacıyla 2004 yılında 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla büyükşehir belediyesi kurulma kriterleri, organları, gelir ve giderleri, görev ve yetkileri ve belediyelerle olan ilişkileri tekrar düzenlenmiştir (Dönmez 1995, Urhan 2008, Ünal 2007).

5216 sayılı kanuna göre nüfusu 750.000’i geçen yerlerde büyükşehir belediyesi kurulur hükmü ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir nüfus kriteri öngörülmüştür. Belirli bir nüfusa ulaşmak istenmesinin nedeni kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaya yöneliktir. 3030 sayılı eski Kanun’da herhangi bir nüfus şartı aranmadığı için nüfusu az olan şehirlerde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu durum belediye kaynaklarının israf edilmesine neden olmuştur. Büyükşehir alanlarında belediye hizmetlerini sağlayan büyükşehir belediyeleri, sınırları içinde en az üç ilçeyi içinde barındırması gerekmektedir. Böyle bir organizasyon yapısı içinde büyükşehir belediyeleri ilin en önemli parçasını oluşturur. İlçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri sadece kendi alanlarında fonksiyona sahiptirler. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri iki kademeli olarak yönetilirler; biri büyükşehir belediyesi diğeri de ilçe ve ilk kademe belediyeleridir (Ökmen ve Parlak 2013, s. 298).

Büyükşehir belediyesi; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Meclis üyeleri belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından 5 yıllığına seçilir. İlçe belediye başkanları meclisin doğal üyesidir (Ulusoy ve Akdemir 2013, s. 317). Büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda meclis başkanıdır. Meclis her ayın ikinci haftasında meclis tarafından belirlenen günde ve toplantı yerinde toplanır (Ökmen ve Parlak 2013, s. 304).

Büyükşehir belediye encümeni belediyenin yürütme organıdır. Encümen büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere büyükşehir belediye başkanının birim amirleri arasından her yıl seçeceği beş üyeden oluşur (İnaç 2007, Ulusoy ve Akdemir 2013,).

Büyükşehir belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğini temsil eder. Başkan büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından 5 yıllık süre için seçilir. Başkanın görevi; görev süresi dolduğunda tekrar seçilemediğinde, ölüm ve istifa hallerinde sona ermektedir. Bunun dışında büyükşehir belediyesinin feshini gerektirecek eylem ve işlemlere katılması halinde Danıştay kararıyla başkanlık görevi sona erer (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 320-321).

### **2.4.3. Köy**

Köyler en eski ve en yaygın yerel yönetim birimidir. Tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşmuştur. Osmanlı'nın ilk dönemlerinden beri varlığını koruyan köyler, o dönemde özellikle örf ve adet kuralları ile düzenlenmişlerdir. Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkarılan "1864 Vilayet Nizamnamesi" ile köylere ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeyle köylere tüzel kişilik tanınmamış, daha sonra 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı "Köy Kanunu" ile köyler tüzel kişiliğe kavuşmuştur (Ökmen ve Parlak 2013, s. 320). Köy, cami, okul, mera ve yakın veya uzak evlerden oluşan, birlikte yaşayan insanların oluşturduğu, en az 150 kişinin yaşadığı ve tüzel kişiliğe sahip olup köy derneği, ihtiyar heyeti ve muhtardan oluşan üç organı bulunmaktadır. Muhtar 5 yıl için seçilir köyün tüzel kişiliğini ve devleti temsil eder (Kavruk, 2004 s. 188).

## **2.5. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Devlet ve toplum arasındaki düzenin kesintisiz olarak işlemesi ve toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasını sağlayan kamu yönetimi sistemi, hizmetlerin halka daha etkili ve verimli sağlanabilmesi için merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Merkezi idare bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan oluşurken, yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Kamu yönetimi, yapı olarak her ne kadar ikiye ayrılmış olsa da bunlar birbirini tamamlayarak, kuruluş ve görevleriyle bir bütünlük teşkil etmektedir. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları yerel seçmenler tarafından seçilen, görev ve yetkileri yasayla düzenlenen, özel gelirleri, bütçesi olan ve kendine has örgüt yapısı ve personeli bulunan, kamu tüzel kişileri olarak



tanımlanmaktadır. Yerel yönetimler bu özellikler nedeniyle demokratik bir yönetim yapısına sahiptir. Dolayısıyla hemen hemen her toplumda bu yönetim sistemi uygulanmaktadır (Urhan 2008, ss. 85-86).

Yerel yönetimler olgusu, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin yaşandığı ve modern anlamda yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18. ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişimle paralel bir seyir izlemiştir. Osmanlı'nın Avrupa'nın üstün olduğunu kabulü ile birlikte askeri alanda yapılan yenilikler zamanla toplumsal ve yönetsel alana da etki etmiştir. 19. yüzyıl boyunca Batı dünyası Osmanlı Devleti'nden yönetsel kademelenme değişiklikleri ve yerinden yönetim modeline geçilmesine yönelik düzenlemeler yapmasını istemektedir. Osmanlı Batı'dan gelen bu baskı sonucu önce 1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sistemini terk ederek vilayet sistemine geçmiştir. 1871 İdarei Umumiyei Vilayet Nizamnamesi ile yeni sistemin temeli tamamlanmıştır. Tanzimat dönemindeki bu durum, 1878 Berlin Antlaşması'ndan sonra özellikle Rumeli vilayetlerinde uygulanacak yasa çalışmaları ile kırılmak istenmiştir. İstanbul'da 1880'de yabancı devlet temsilcileri ile Osmanlı memurlarının birlikte çalışması sonucu idari ademi merkeziyetçilik ilkesine dayanan yasa tasarısı hazırlanmıştır. 1880'de yayımlanan yasa Edirne Vilayeti'nde yürürlüğe konuşmuştur. Tanzimat döneminde 1864 ve 1871 çerçevesinde ademi merkeziyetçilik yönündeki çalışmalar başarısız kalınca bu sistem 1913 yılına kadar devam etmiştir. 1913 yılında yürürlüğe giren İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkati, ademi merkeziyetçiliğin temel esaslarını benimsemiş, bu yaklaşım 1876 Anayasası'nın 108'inci maddesine "*Vilayatin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır*" dayandırılmıştır (Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 2000, S.2 ss. 14-21).

### **2.5.1. 1923-1960 Arası Dönem**

1923 yılında imzalanan Lozon Antlaşması ile kabul edilen sınırlar içerisinde Osmanlı Devleti'nden devralınan 389 belediye bulunmaktaydı. Bu belediyelerin savaşında etkisiyle sahip olduğu alt yapı hizmetleri çok sınırlıydı. Belediyelerin 4'ünde elektrik tesisatı, 20'sinde içme suyu tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor alanı, 29'unda park

ve bahçe bulunuyordu. Belediye sınırları içerisindeki asfalt yolun uzunluğu 17 km ve sose yol ise 251 km'yi geçmiyordu (Oktay 2008, a.g.e., s. 108). Cumhuriyet döneminde kent planlaması açısından başkent Ankara'nın ve savaş sonrası ağır hasar gören Anadolu şehirlerinin yeniden yapılandırılması yeni yönetimin öncelikleri arasındaydı. Bu doğrultuda Cumhuriyetin ilanından sonra ilk olarak 1924 yılında 417 sayılı "Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılarak Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirildi. İçişleri Bakanlığınca atanan Şehremini yönetiminde Emanet Komisyonu ile 24 üyeli Belediye Genel Kurulu Ankara Şehremanetini oluşturmaktaydı. Bütçesi bu cemiyet tarafından hazırlanacak ve İçişleri Bakanlığı onayıyla kesinleşecekti. Zabıta hizmetleri ise polis tarafından yürütülecek, devletçe atanan memurların dışındaki çalışanların maaşı Şehremanetince karşılanacaktı (Dönmez 1995, a.g.m., ss. 165-174).

1924 yılında 442 sayılı "Köy Kanunu" çıkarılması ile köylere tüzel kişilik verilerek köy organları yeniden yapılanmayı hızlandırmaları için geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu dönemde belediyelerle ilgili olarak ilk yasal düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı "Belediye Kanunu"dur. Bu kanun ile beldelerin ve belde sakinlerinin yöresel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenleme ve giderme ile yükümlü olan, ayrıca tüzel kişiliğe sahip bir belediye yönetimi kuruldu. Hemen akabinde 1593 sayılı "Umumi Hıfzısıhha Kanunu" ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları kurulması ve sosyal yardım alanındaki fonksiyonları genişletildi. 2290 sayılı "Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu", belediyelerin yatırımlarını desteklemek üzere "Belediyeler Bankası (İller) Kuruluş Kanunu", imar konusundaki en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ilgili olarak "Belediye İstimlak Kanunu" çıkarılmış ve belediyelerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (Urhan 2008, S.70, ss. 85-87). 1948 yılında çıkarılan "Belediye Gelirleri Kanunu" ile devlet gelirlerinden belediyelere nispi bir pay verilmesi kararlaştırılmış ve ayrıca maktu bir kısım resim ve harçlarla desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak maktu gelir sistemi, enflasyonist etkiler sonucu zamanla gerçek değerini yitirmiştir (Nadaroğlu 1998, s. 259).

1580 sayılı kanun ile köy kanununda yer alan 2000 nüfus şartı, belediye kurulabilmesi için aranan kriterler arasına girdi. Ülkedeki belediyeler İstanbul ve Ankara istisna tutularak eşit kabul edildi ve tek kanun altında yapılandırıldı. Encümenin belediye

başkanı ve belediye meclisi yanında karar ve danışma organı olarak tüm belediyelerde kurulması öngörüldü. Bu kanun ile belediye başkanını, meclis ya kendi içinden, ya da seçilme şartlarını taşıyan kendi dışından birini gizli oyla seçecekti. Seçilen başkan il merkezlerinde İçişleri Bakanı, diğer yerlerde ise Vali tarafından onaylanacaktı. Kanunla, aynı zamanda oy kullanma yaşı 18'e, seçilme yaşı 25'e, kadınlara seçme hakkı tanınmış ve oy kullanmak için gerekli olan belli miktarda emlak vergisi ödeme şartı da kaldırıldı (Oktay 2008, a.g.e., ss. 148-149).

1580 sayılı kanun dönemin şartlarını ve siyasi anlayışını yansıttığı açıkça hissedilmekteydi. Tek partili yönetim anlayışının ideolojisi ve üstlendiği modernleşme misyonu merkezi politika ve yönlendirmelere bağımlı, merkezi idarenin taşra birimi gibi çalışmaktaydı. Bu durum da belediyelerin özerkliğinden ziyade devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünleşmesinin sağlanması önemli olmuştur. Avrupa'daki özerk yerel yönetimlere bakılarak bir yandan yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılırken diğer yandan da Osmanlı'nın merkeziyetçi idare mirası ile Cumhuriyetin yeni rejim arayışlarında taşraya olan güvensizliğin bir sonucu olarak sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur (Kalabalık 2005, s. 66).

Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ilişkisi, yerel yönetim anlayışı ve uygulamaları ve kent mekanın özellikleri ile ilgili olarak bu tevarüs niteliği açıkça görülebilmektedir. Cumhuriyet'in kurucuları ya İttihat ve Terakki içinde yetişmiş ya da bu yapıdan etkilenmiş kişiler olduğu için, otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçmemişlerdir (Ökmen 2008, a.g.e., s. 49). Cumhuriyetin kurucuları aslında devletin güçlenmesini istedikleri için yerel yönetimleri birer hizmet kuruluşu olarak görmüşlerdir. Bu anlayışa rağmen günün koşullarına göre güçlü bir yerel yönetim yapısı oluşturmaya çalışılmış ancak yerel yönetimlerin mali yapısının düzenlenememesi ve zaman zaman merkezileşme çabaları sebebiyle yetkileri sınırlandırılmış dolayısıyla yerel yönetimlerden beklenen verim alınamamıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde yerel yönetimlerle alakalı düzenlemeler oldukça kırılğan bir döneme rastlamıştır. Savaş sonrası yeni bir ülkenin kurulmuş olması ve ülkedeki rejim sıkıntısı birçok konuda olduğu gibi kendini yerel yönetimlerde de hissettirmiştir (Karaarslan 2008, a.g.e., s.109).

1960'lı yıllarda dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmeler doğrultusunda Türkiye'de iktisadi yapıyı geliştirme ve sanayileşmeyi gerçekleştirme fikri devletin hızlı bir şekilde yapılanma çalışmalarına girmesine neden olmuştur. Sosyalist sistem ve bu sistemin merkezi planlama düşüncesinin hakimiyetiyle 1960 sonrası dönemde yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmiş ve bu çalışmaların yürütülmesine katkıda bulunacağı düşünülerek Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Planlı dönemle birlikte idari reform girişimleri adı altında yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler hız kazanmıştır (Yayman, 2008).

### **2.5.2. 1960-1980 Arası Dönem**

Türkiye'de çok partili hayata geçiş sürecinde yerel yönetimlerle ilgili oluşturulacak bir değerlendirmede, 1960 sonrasında, gerek yasal düzenlemeler gerekse planlı döneme geçiş içerikli gelişmelerin önemli bir yeri vardır. Eski merkezîyetçi zihniyet, özel siyasi ve idari gelişmeler ve merkezi yönetimdeki bürokrasinin ağırlığına paralel olarak, devam etmekle birlikte, bu dönemde özellikle 1961 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, Anayasa tek başına toplumdaki siyasal bilinci ve kültürü yansıtmaya da yetmemektedir. Anayasa'nın 112'nci maddesinde idarenin merkezi yönetim ve yerinden yönetim tarzında örgütlendiği; merkezi yönetimden kastın idari merkezîyeti, yerinden yönetimden kastın ise âdem-i merkezîyeti ifade ettiği madde gerekçesinde belirtilmiştir (Karaarslan 2008, a.g.e., s.110). Ayrıca 116'ncı maddesinde, mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise, mahalli idarelerin kuruluşu, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işlerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Anayasası'nın 116'ncı maddesi, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağını garanti altına almıştır. İdari vesayet makamlarının belediye başkanı ve meclis üzerindeki yetkilerinde kısıtlamalar yapılmış, ayrıca, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması imkânı getirilmiştir (Dönmez 1995, a.g.m., ss. 165-174)

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP)'dır. Projenin öncelikleri arasında merkezi idare ile merkezi idarenin taşra teşkilatı ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları ve teşkilat yapısının düzenlenmesi bulunmaktadır. Proje ile merkez ile halk arasında köprü kurmak ve hizmetleri halka yaklaştırmak gerektiği vurgulanmıştır (Karaarslan 2008, a.g.e., s. 111). MEHTAP projesiyle "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuştur. Komisyonun araştırmalarında, belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini öngörmüştür. Bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için "şehircilik ve bölge plancılığı" ilkesinin, kentler için "imar plancılığı", kasabalar için ise "toplum kalkınması" yaklaşımının uygulanması önerilmiştir (Urhan 2008, a.g.e., ss. 85-102).

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma Bakanlar Kurulu kararı ile Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel durumunu ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulunca hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporudur. Bu çalışmada 1970 yılına kadar yapılan reform çalışmalarında bazı kuruluşların bu işi gerçekleştirecek imkana sahip olmadıkları belirtilmiş, çalışmanın tamamından sorumlu örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı engellediği sonucuna varılmıştır (Yayman, 2008). 1978 yılının Ocak ayında hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıkları gidermek ve böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla "Yerel Yönetim Bakanlığı" kurulmuştur. Bu bakanlık 1978 yılında kurulmuş olmasına rağmen 1970'li yılların başından itibaren yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuş olduğu görülmektedir. Söz konusu bakanlığın ömrü fazla sürmemiş, 1979 yılında siyasi iktidarın değişmesiyle birlikte tasfiye edilmiştir (Dönmez 1995, a.g.m., ss. 165-174).

Dönem içerisinde yerel yönetimlerle ilgili yapılan tüm bu çalışmalar çok partili siyasi hayata geçişle birlikte, yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Bunun aksine çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin işlevlerini zayıflatmıştır. Siyasi iktidarlar yerel yönetimleri idari ve mali açıdan kendilerine

bağımlı hale getirmek suretiyle yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır (Ökmen 2008, a.g.e., s. 55).

### **2.5.3. 1980 ve 2012 Arası Dönem**

Dönemin en önemli çalışması 1988 yılında başlanıp 1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dır. DPT'nin isteğiyle, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların ne kadarının uygulandığını araştırmak, eksikliklerini ve sıkıntılarını ortaya koymak, sorunları tespit etmek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak ve Avrupa Topluluğu (AT)'na bu yönden uyum sağlayacak düzenlemeler yapmak üzere, TODAİE 1989'da KAYA projesine başlamış, 1991'de de tamamlayarak yayınlamıştır.

Raporda kısaca yerel yönetimlerin reorganizasyonu konusunda önemli tavsiyeler yer almıştır. Ayrıca belediyeler, il özel idareleri ve köylerin mali destek, merkezi yönetimin denetimi, merkez-yerel yönetim ilişkileri ve yerel özerklik konularında iyileştirmelere gidilerek mevcut yapının ve yerel yönetim türlerinin korunmasından yanadır (TODAİE, 1991).

KAYA Raporu'nda yerel yönetimlerle ilgili bilinen birçok olumsuzluklar sıralandıktan sonra bu sıkıntıların çözümüne yönelik tavsiyeler getirilmektedir. Bunlar arasında yerel yönetimlere yetki devrinin artırılması, görev yetki bölüşümünün de hangi yönetimin hangi konularda faaliyet yürüteceğinin önceden belirlenerek merkezi yönetimin görev kapsamının daraltılması, yerel yönetimlerin vergi toplama yetkisinin artırılması, harçlarda yerel meclislere inisiyatif verilmesi, yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlayıcı birliklerin kurulabilmesi yönünde düzenlemeler yapılması, yerel halka referandum ve yerel kararlar ile ilgili dava açma hakkı tanınması böylece katılım sağlanarak bilinçli kamuoyu oluşturulması ve personel istihdamında yerel yönetimlere özerklik tanınması gibi olumlu düzenlemeler görülmektedir (TODAİE 1991). Ancak bununla birlikte, il özel idareleri tam bir özerkliğe kavuşmadan bunun yanında ilçe özel idarelerinin de kurulmaya çalışılması ve belediye kurulması için 500 kişilik nüfus şartının yeterli görülmesi uygulamada rasyonel görünmemektedir. KAYA Raporu,

sonraki dönemlere ışık tutacak özelliklere sahip olması nedeniyle, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönündeki reform çalışmalarına önemli katkıları olmuştur. KAYA Projesinin yanında, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), Türkiye Sanayiciler ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) gibi Sivil Toplum Kuruluşunun (STK) farklı yerel yönetim modelleri üzerine çalışmaları olmuştur. Bu çalışmalarda bölge yönetimlerinin kurulması, valilerin halk tarafından seçilmesi gibi çarpıcı öneriler bulunmaktadır. Önerilen sistemler farklı gibi görünse de temel amacı etkin ve verimli işleyebilecek ve kamu hizmetlerine ulaşmayı yerel düzeyde maksimize edecek, gerçek anlamda özerk yerel yönetimlerin kurulmasının amaçlandığı görülmektedir (Keleş 2006, a.g.e., ss. 467-479).

1980'lerde liberal dönemle hızlanan yönetimde yeniden yapılanma konusundaki arayışlar, 1990'ların sonuna doğru kaçınılmaz hale gelmiş ve artık sürdürülemez duruma gelen kamu yönetimi, iç dinamiklerin yönlendirdiği bir ortamda yeniden yapılandırılma noktasına gelmiştir (Ökmen 2008, a.g.e., s. 56). 1997 yılının ortalarında koalisyon hükümeti olan 55'inci hükümet kuruldu. Yeni hükümet yerel yönetimlerde reform yapılacağını belirtmiş ve hazırladığı kanun tasarısını 1998 yılında meclise sevk etmiştir. Tasarıda konu itibarıyla merkezi idareye ait bazı görevlerin özellikle eğitim ve sağlık alanlarındaki hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesi ve il özel idarelerine ve belediyelere yeni mali kaynakların sağlanması ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeler üzerindeki vesayetinin güçlendirilmesi öngörülmüştür (Nadaroğlu 2001, a.g.e., s. 261). Ayrıca bu tasarıda Devlet yerelleşmeyi de mülki idarenin başındaki kamu görevlileri eliyle yürütme eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Tasarıda, yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin Özerklik Şartı'nın aradığı ölçütlere uygun bir duruma getirildiğini gösteren belirtiler de bulunmaktadır. Yerel meclislerin yapısında demokratik katılımı özendiren, imar kargaşasını azaltabilecek, yerel yönetimlerin gelir bölüşümünden daha çok pay almasını sağlayacak bazı yenilikler bulunmaktadır (Keleş 2006, a.g.e., s. 479).

2000'li yıllardan sonra, gerek küresel gerekse bölgesel boyutta meydana gelen gelişmelerin yönlendirmesi sonucunda yerel yönetimlerin özerkliği konusunda reform çalışmaları hızla artmıştır. Bu reformların yapılmasında AYYÖŞ çok etkili olmuştur

(Karaarslan 2008, a.g.e., s. 123). Bu çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması amacıyla 2004 yılında 5216 sayılı kanun, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve yine 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunları çıkarılarak önemli adımlar atılmıştır. Bu kanunlar dışında, yerel yönetimlerle doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, 4779 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” gibi kanuni düzenlemeler yapılmış; ayrıca 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile de çeşitli kanunlarda düzenlemelere gidilmiştir. 1994 ile 2007 yılları arasında yapılan düzenlemelerin amacı yerel yönetimleri, merkezi vesayetın etkisinden kurtarmak, yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirmek ve AYYÖŞ kapsamında yeniden yapılanmasını sağlamaktır. (Keleş 2006 a.g.e., s. 480). Ancak bu süreç içerisinde belediyelere ek gelir kaynakları sağlanamamakla birlikte bütçe kanunlarına konulan hükümler ve yapılan düzenlemelerle belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylarda sürekli kesinti yapılmıştır. Bu dönemde, belediyelerin görevlerinin artması ve çeşitlenmesine karşın gelirlerinde aynı oranda artış gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla belediyeler kaynak açığı sorunuyla yüz yüze kalmışlardır. 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı kanunla belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi usulünde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle belediyelere verilen payların hesaplanmasını oluşturan havuz genişletilerek pay dağıtım oranları ve kriterleri değiştirilmiştir. Bu durum belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylarda kısmen artış sağlasa da öz gelirlerini arttıracak düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. 2000 ve 2001 krizleri sonrasında uygulanan mali önlemlerin etkisiyle belediyelerin 2002 ve 2003 yıllarında genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay düşürülmüştür. 5779 sayılı kanunla da belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın oranında bir düşüş gerçekleştirilse de pay havuzunun genişlemesi nedeniyle belediyelere daha fazla kaynak aktarılmıştır. Bu düzenleme ile belediyeler mali açıdan bir nebze de olsa rahatlamış, son olarak Kasım 2012’de kabul edilen 6360 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”ın çıkarılmasıyla belediyelerin



genel bütçe vergi gelirleri payı ve dağıtımında değişiklikler yapılmıştır. 2014 yerel seçimleriyle birlikte geçerli olacak olan bu düzenlemeye göre; 5779 sayılı kanun kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan yüzde 2,85’lik payın oranı yüzde 1,5’e düşürülmesine rağmen, belediye sayısındaki azalmanın etkisiyle kişi başına düşen payın miktarında artış sağlanacağı söylenebilir (Ulusoy ve Akdemir 2013, ss. 238-241).

## **2.6. YEREL YÖNETİM REFORMUNUN GEREKLİLİĞİ**

İdari yapıda yeniden yapılanma çalışmalarının geçmişi yaklaşık iki yüz yıllıktır. Özellikle Tanzimatla birlikte yapılanma çalışmaları farklı bir boyut kazanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında ise devlet yapısında gerçekleştirilen köklü değişikliklere sahne olmuştur.

Osmanlı’da bugünkü anlamda bir belediye kurma çalışması Tanzimat sonrasına denk gelmektedir. Ancak bu durum Osmanlı’da belediye hizmetlerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Bazı kurum ve müesseseler aracılığıyla bu tür hizmetler görülmeye çalışılmıştır. 19. yüzyıla kadar İmparatorluğun Anadolu’da ve daha doğudaki şehirlerinde geleneksel idari yapı hüküm sürdürmektedir. Dolayısıyla Osmanlı şehirleri hükümdar adına onun memurları tarafından idare edilmiş, beledi hizmetler şehrin sakinleri ve resmi görevliler tarafından yerine getirilmiştir. Tanzimat Fermanı’ndan sonra, Osmanlı’nın Batı ülkeleri ile olan ilişkileri artmış ve buralarda bulunan aydınların ülkeye döndüklerinde Batı’daki belediye hizmetlerinin kendi şehirlerinde de gerçekleştirilmesini talep etmişlerdir. Bu sırada, yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla birlikte kadı denetim fonksiyonu ve yaptırım gücünü kaybetmiştir. Meydana gelen bu idari boşluk 1826 yılında İstanbul’da “İhtisab Nezareti”, eyaletlerde ise “İhtisab Müdürlükleri” kurulmasına neden olmuştur (Ökmen ve Parlak 2013, ss. 241-245).

Dünyada geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları ile dizayn edilen kamu yönetiminin günün koşulları karşısındaki yetersizliği nedeniyle yeniden yapılanma çalışmalarına başlanmıştır. Geleneksel bürokratik anlayışın verimsiz ve hantal bir kamu yönetimi oluşturmuş olması, bu yapının idari yapıdaki sorunların kronik bir hal almasına ve

toplumun değişen ve artan ihtiyaçlarına cevap vermedeki yetersizlikleri mevcut yapıda reform ihtiyaçlarını kaçınılmaz hale getirmiştir. Kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunlar bir yandan küreselleşmenin etkisiyle daha da derinleşmiş, diğer taraftan ise kamu hizmetlerinin istenildiği gibi yerine getirilmemesi gibi nedenlerden dolayı, Türk belediyciliğinde reform ihtiyaçlarının gerekliliği sıklıkla dile getirilmesine neden olmuştur. Bu reform baskısı 1980'lerden günümüze kadar her geçen gün artarak devam etmiştir. 1980'lerde başlayan dünyadaki değişim sürecine Türk belediyciliğinin yasal ve fikirsel uyumunun geç sağlanmasının, bugüne kadar reformun önündeki engelleri aşamamış olmamızdan kaynaklandığı düşünülebilir. Machiavelli (1994)'in deyimiyle "yeni düzen oluşturmak kadar güç, başarı şansı az ve uygulanması tehlikeli olan başka bir şey yoktur. Çünkü eski düzenden çıkarları olanların tümü değişimi isteyenlerin düşmanıdır." Diğer taraftan reformların önündeki engeller, siyasi iradenin eksikliği, uygulamaların bütünsel bir yaklaşımla ele alınmamış olması, yerelleşmenin üniter devlet yapısını zedeleyebileceği endişesi, anayasadan kaynaklanan kanuni sorunlar, hemşerilik ve katılıma karşı mesafeli duruş gösterilebilir (Aktel ve Memişoğlu 2005, ss. 34-35).

1985 yılında Emlak Vergisi belediyelere bırakılmış, 1993 yılında ise Çevre Temizlik Vergisi uygulamaya konularak belediyelere ilave gelir elde etme olanağı sağlanmıştır. Bu yasal düzenlemelerin esas amacı şehirlere verilen hizmetlerin verimliliğini artırmak ve bu nedenle de artı kaynakları ve görevleri büyükşehir belediyelerine transfer etmektir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990). 1980'lerde Türkiye'deki tecrübeleri Güler (1998) şöyle özetlemiştir; 1. Adem-i merkezîyetçilik süreci hızlandırıldı 2. Belediyelerin yeniden emek üretim fonksiyonu hemen hemen kaldırıldı 3. özelleştirme süreci ile birlikte yereldeki sermaye birikimi artırıldı.

Türkiye'de reform hareketlerine karşı bürokratların muhafazakar bir tutum sergilemeleri, siyasi ve ideolojik kamplaşmalar bir yana, tüm dünyada yapıları, değerleri ve kamu sektörünü derinden etkileyen gelişmelerin fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa odaklı ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan bir yapının kurulması kaçınılmaz olmuştur (Özer 2005, s. 3). Türkiye'de 1930'dan bu yana belediycilik alanındaki temel kanun olma özelliğine sahip 1580 sayılı kanun, değişen ve gelişen

yerel hizmet anlayışı karşısında yetersiz kalmış ve 5393 sayılı kanunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Reform çalışmaları bir ülkenin içinde bulunduğu geçici koşullar dikkate alınarak yapılmamalıdır. Daha çok demokrasinin evrensel değerlerini toplum yaşamında geçerli ve egemen kılmaktır. Yerel demokrasi her ülkenin koşullarına, siyasi yapısına, coğrafyasına ve toplum yapısına göre değişik, özel biçimler almaktadır (Keleş 2006, a.g.e., s. 499).

1980'ler ve 1990'lar tüm dünyada iki önemli politik ve ekonomik değişikliğe tanık oldu. Bu değişimin en önemli sebepleri merkezden yönetimin ve denetim sisteminin başarısızlıkları, otoriter rejimlerin suiistimali ve yüksek derecede merkezileşen ekonomilerin verimsizliği olarak özetlenebilir. Bu nedenle, bu değişiklikler açık piyasa ekonomilerinin ve daha hesap verilebilir demokratik yönetişimin araştırılmasına yol açmıştır. Böylece kamu sektörü reformları yeni kamu yönetimi adı altında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli ulusal ve uluslararası sorunu haline gelmiştir (Palabıyık ve Yavas, 2005).

Yerel-merkez ilişkilerinde 2000 sonrasında başlıca iki ayırt edici özellik vardır. Birincisi “yerel yönetim” teriminin etkisinin artması, ikincisi merkezi idare karşısında yerel yönetim gelirlerinin artmasıydı. 2002 sonrasında AKP neo-liberal politikaların uygulanması ile ilgili argümanları uygulamaya çalışmaktaydı. Ayrıca devletin düzenleyici rolü bir taraftan da özelleştirme ile takviye edildi (Hükümet Programı, 2007). Devletin rolü, adalet, güvenlik, makro-ekonomik istikrar, altyapı ve denetim ile sınırlandırılmaya çalışıldı. Bu yeni politika içerisine eğitim ve sağlıktaki temel hizmetler de alındı (Hükümet Programı, 2001). Yeni kamu yönetimi ve toplam kalite yönetimi, kamu yönetimi reformları için temel araçları oluşturmaktaydı. Hükümet programları her ne kadar kamu yönetimi üzerinde yoğunlaşmış olsa da süreç içerisinde reformlar daha çok yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerle karşımıza çıkmaktadır. Reformlarda devlet- piyasa- toplum üçgeni referans noktaları olarak kabul edildi. Türkiye’de değişimin diğer bir yansıması şeffaflığın, verimliliğin ve etkinliğin yoksunluğudur. Kısacası, açıklığın eksikliği, devletin vatandaşlarına ve topluma duyarsızlığı olarak ta tanımlanabilir. Gizlilik, idare ile ilgili olarak eylem ve işlemlerinde yeterince açık ve anlaşılır olmaması anlamına gelir. Türk kamu

yönetiminin en önemli problemi, demokratik katılımcılığın yetersizliğidir. İdarelerin, yeni yaklaşımlar ve gelişmeler ışığında gerçek reformu yeniden geliştirmeye ihtiyacı vardır (Palabıyık ve Yavas, 2006).

Belediyeler zaman içerisinde çeşitli reform çalışmalarıyla baş başa kalmıştır. 1580 sayılı kanunun belediyelere sağladığı birçok görev aslında merkezi idare tarafından yapılır hale gelmiştir. Belediyeler bir yandan iç göç nedeniyle hızlı bir şekilde kentleşme problemleriyle karşı karşıya kalmış, diğer yandan da gelirleri bakımından merkezi idareye bağımlılığı arttırılmıştır. 1580 sayılı kanuna göre belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus şartı 2.000 olarak düzenlenmişken, bu nüfus miktarı zamanla anlamsız hale gelmiş, Bu durum küçük çaptaki belediyelerin mali imkansızlıklar nedeniyle hizmet etme noktasında yetersiz kalmalarına neden olmuş, hatta merkezi idareden aldıkları paylarla personel giderlerini karşılayamaz duruma gelmiştir. Böylece süreç içerisinde yerel yönetimleri tekrar yapılandırma düşüncesi artmış ve 5393 sayılı yasa ile belediye kurulabilmesi için gerekli olan nüfus şartı 5.000 olarak değiştirilmiş, son olarak (Mart 2014) mahalli idare seçimleri ile yürürlüğe girecek olan 6360 sayılı yasayla nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler ve köylerin tüzel kişilikleri son bularak mahalle statüsüne dönüşecektir. (Koçdemir 1999, Ökmen ve Parlak 2013). Ulusoy ve Akdemir'in (2013, ss. 239-241) açıkladığı gibi,

## **2.7. BÖLÜM SONUCU**

Bu bölümde, devletlerin idari yapısının temelini oluşturan “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” kavramları ve türleri açıklanmaya çalışılmıştır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim (Adem-i Merkeziyetçi) birbirinin zıttı olan, ancak birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamaya çalışan yönetim sistemidir. Her ikisinin de birbirlerine karşı üstünlüğü ve zayıf noktaları bulunmaktadır. Birinin zayıf yönü diğerinin üstün yönlerini oluşturur. Bu nedenle her ülke bu iki yönetim sisteminden birlikte faydalanmaktadır.

Yerel yönetim kavramı, gelişmiş ülkelerde sanayi devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamda yerel yönetim yapılanması hayata geçirilmesi 18-19'uncu yüzyıllarda başlamış, ekonomik ve toplumsal değişime paralel bir seyir izlemiştir. Batı dünyasındaki bu

yönetim anlayışındaki gelişmeler Osmanlı aydınlarının dikkatinden kaçmamış ve söz konusu değişim hareketinin Osmanlı idari yapısında da yapılması gerektiği yönde çalışmalara başlanmıştır. Türkiye'nin idari yapısında yetkilerin büyük çoğunluğu merkezde toplanmış, dolayısıyla idari yapımız merkeziyetçi bir yapı arz etmektedir. Yerel yönetim birimleri ise 1982 Anayasasına göre mahalli idareler, il özel idaresi, belediyeler ve köy idaresi olmak üzere üç ayrı birimden oluşmaktadır.

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. Belediye, beldenin veya belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Köy ise en eski ve en yaygın yerel yönetim birimidir. Tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşmuştur. Köy, cami, okul, mera ve yakın veya uzak evlerden oluşan, birlikte yaşayan insanların oluşturduğu, en az 150 kişinin yaşadığı ve tüzel kişiliğe sahip olup köy derneği, ihtiyar heyeti ve muhtardan oluşan üç organı bulunmaktadır.

İdari yapıda yeniden yapılanma çalışmalarının geçmişi yaklaşık iki yüz yıllıktır. Dünyada geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları kamu yönetiminin günün koşulları karşısındaki yetersizliği nedeniyle yeniden yapılanma çalışmalarına başlanmıştır. Geleneksel bürokratik anlayışın verimsiz ve hantal bir kamu yönetimi oluşturmuş olması, bu yapının idari yapıdaki sorunların kronik bir hal almasına ve toplumun değişen ve artan ihtiyaçlarına cevap vermedeki yetersizlikleri mevcut yapıda reform ihtiyaçlarını kaçınılmaz kılmıştır. İdari yapımızdaki reformlar Cumhuriyet öncesine dayanmasına rağmen Cumhuriyet sonrasında giderek artmıştır.

1923-1960 arası dönemde, savaş sonrası şehirlerde oluşan tahribatın onarılmasına çalışılmıştır. Bu doğrultuda 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılarak köy organlarına köylerin yeniden yapılanmasını hızlandırması için geniş yetkiler verilmiştir. Belediyeler için ise 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak belediyelerin ülkenin yeniden yapılanmasına katkı sağlaması öngörülmüştür. Bu süreçte yapılanlar sadece

bunlarla sınırlı kalmamış, sağlık alanındaki düzenlemeler için Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, belediye yatırımlarına katkı sağlaması için Belediyeler Bankası (İller) Kuruluş Kanunu, kamulaştırma işlemleri için Belediye İstimlak Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır.

1960-1980 arası dönemde ise, 1961 Anayasası ile yerel yönetimler hakkında önemli düzenlemeler yapılmıştır. Dönemin en önemli projesi yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının amaçlayan, MEHTAP'tır. Ayrıca yerel yönetimlerin yönetim ve mali eksikliklerinin giderilmesi ve bu birimlere işlevsellik kazandırılması için Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ancak bir yıl sonra tekrar kaldırılmıştır.

1980-2012 arası döneminin en önemli çalışmalarından biri KAYA'dır. Proje, yerel yönetimlerin merkezi idarenin etkisinden kurtulması gerektiği, kendilerine vergi toplama yetkisinin verilmesi ve yerel birimler arasında koordinasyonu sağlayıcı birliklerin kurulması gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte bu dönemde birçok STK kurulmuştur. Türkiye bu dönemde bazı maddelerine çekince koymuş olsa da AYYÖŞ'ü imzalayarak yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması için önemli bir adım atmıştır. Ancak bu dönemde en çok reform 2000'li yıllardan itibaren başlamış ve bu dönemde yerel yönetimlerin idari, mali ve siyasi yapısı hakkında çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Son olarak 6360 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" çıkarılarak, yerel yönetimleri kapsayan geniş çaplı düzenlemeler yapılmıştır.

### 3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE YEREL ÖZERKLİK KAVRAMI

#### 3.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

İnsanlık; savaşlar, büyük doğa olayları ve iklim gibi nedenlerle sürekli göç halinde olmuştur. Bu düzensiz yaşam tarzı ve temel ihtiyaçların değişmesi ile birlikte yerleşik hayat tarzına geçmişlerdir. Bu durum birlikte yaşama duygusunu, küçük topluluklar halinde yaşamayı dolayısıyla zamanla kentleşmeyi sağlamıştır. Kent hem insanlar arasındaki kurumsal ilişkiyi hem de toprağın işlenerek örgütlenmesine egemen olmuştur (Pustu 2006, a.g.m., ss. 129-151).

Kentlerin ortaya çıkışı ile ilgili olarak ortak bir görüş olmamakla birlikte ilk kentlerin Mezopotamya ve Mezo-Amerika'da görüldüğü kabul edilmektedir. Yerel yönetim kavramı, eski Yunan'da devletin tarih sahnesine çıktığı dönemde, devletle birlikte çıkmıştır. Belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetim biçimi olarak kabul edilen "site" yönetiminin; siyasi işlevi, karar alma gücü, idari ve mali özerkliği bulunmaktaydı. Yunan kentleri, üyelerin düzenli ve ortak yaşadıkları, vatandaşların eşit olduğu ve yönetime katıldığı bir örgütlenme yapısı içeriyordu. Kentin coğrafi konumu, yapısı ve yönetimiyle çok yakından ilgilenmişlerdir (Özer 1999, a.g.m., ss. 105-119). Site'ler kendine yetebilecek imkanlara sahip ve her biri sadece kendine özgü bir yılbaşı tarihi seçecek kadar özgürlüklerine düşkünlerdi. Ancak Site'lere dışarıdan gelen herhangi bir saldırı karşısında bir araya gelerek kendilerini savunuyorlardı. Dışarıdan gelen saldırı dışında kendi aralarında sürekli bir rekabet ve savaş söz konusuydu. Bu durum Roma İmparatorluğu dönemine kadar devam etmiştir. Roma İmparatorluğu'na yeni katılan topraklar her ne kadar yerel ve siyasi yetkileri olsa da daha çok idari özerklikten faydalanırlardı. Yeni katılan topraklar üzerinde yaşayan halka önce ticari faaliyetlerde bulunabilme hakkı, daha sonra az da olsa kent yönetimine katılma hakkı tanınırdı (Pustu 2006 a.g.m., ss. 129-151).

İmparatorluğun başkenti olan Roma, ilk zamanlarda bir site devleti özelliğine sahipti. Devletin büyümesi ile birlikte, Roma'da genel yönetim ve yerel yönetime ait hizmetler birleştirildi. Ülkeyi ve Roma'yı Senatus ve halk meclisleri gibi kurullar ve Majistra denilen yüksek kamu görevlileri yönetirdi. Yerel hizmetlerin görülebilmesi için, Şehir Emini (Praefectura Urbis), bunlara bağlı olarak İaşe Emini (Praefectus) ve Yangın Söndürme Emiri (Praefectus Vigilum), Umumi Binalar Komisyonu ve Tiber Nehri Sahiller ve Mecra Komisyonu gibi encümen yapısına sahip birimler bulunmaktaydı (Oktay 2008, a.g.e., s. 121).

İtalya'da ise şehirler sınırlı özerkliği ve imtiyaza sahip bir yönetim modeli uygulanmaktaydı. Bu şehirlerde ülke yönetimindeki gibi Senatus, halk meclisleri, Majistra'lardan oluşan bir yönetim yapısı bulunuyordu. Halk meclisleri, söz konusu beldenin vatandaşı olan erkeklerin iştiraki ile oluşmaktadır. Halk meclislerinin üyeliği ömür boyu sürmekte ve mirasla da devredilebiliyordu. Herhangi bir üyelik boşalmasında varlıklı kişilerin oyları ile dolduruluyordu. Kentler sivil seçkin sınıfın yönetimi altındaydı ve yönetime katılım daha çok soyut düzeydeydi. Sitelerin mali kaynakları daha çok bağışlarla sağlanmakta, topladıkları vergilerin büyük bir kısmını ise Roma merkezine vermek zorundaydılar. Kendi iradeleri ile vergi koyma yetkileri bulunmamakla birlikte, temel vergi kaynakları gayrimenkuller ve miraslar ile vakıflardan elde edilen aynı nitelikteki gelirlerden oluşmaktadır. Genel olarak bakıldığında Roma vilayet yönetiminde şehirler, yerel idare ile ilgili bazı imtiyazlara sahipti. Ancak İmparatorluğun merkezi idare yapısı şehirler üzerinde idari, mali ve adli alanda yürütülen denetim, şehirlerin özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olmasını engellemiştir (Pustu 2006, Oktay 2008).

Batı Avrupa'da 2. Yüzyıldan beri büyük malikane sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri kendi egemenlikleri altına alarak yarı özerk bir yapı oluşturdukları bilinmektedir. Ancak hükümdarın merkezi gücü karşısında tam anlamıyla yerel özerkliğe kavuşamamışlardır (Keleş 2006, s. 32). Roma İmparatorluğu döneminde sitelerde yaşayanların kentlere göç etmeleri siyasal ve sosyal özerkliklerini kaybetmelerine neden olmuş ve yeni kentsel oluşumlar doğurmuştur. Kentlere göçün



artması ticareti geliştirmiş bu durum limanlar başta olmak üzere yol, nehir ağızları ve diğer elverişli yerler gelişmeye başlamıştır (Özer 1999, a.g.m., ss. 105-119).

Batı Roma İmparatorluğunun çökmesi ile birlikte kentler kiliseye katılmış, ticaretin sönmesi ve yabancı tüccarların göç etmesi sonucu kentler yoksullukla mücadele edemez duruma düşmüşlerdir. Ticaretin ortadan kalması ve halkın kiliseye yönelmesi din adamlarının yönetim üzerindeki etkilerini arttırmış, hatta din adamları birçok kentte yargı yetkisini ele geçirmiştir. Bu durum teokratik bir yönetimin oluşmasına neden olmuştur. 10. yüzyılda ticaretin tekrar canlanması tüccarlar ve halkın kilise ile tekrar mücadele içine girmelerine neden olmuş, mücadele sonucunda özerk bir konuma kavuşmuşlardır (Tortop, Aykaç ve Yayman 2006). 1250’li yıllarda, Roma Hukuku’nun yeniden canlanması yerel yönetim teorisini önemli hale getirmiştir. Çağdaş anlamda yerinden yönetim anlayışının ve yerel yönetim birimlerinin gelişimi Avrupa’da merkezi idarenin, kapitalizm, liberalizm ve burjuva sınıfının yükselişi paralellik göstermektedir. İşçi ve işveren sınıfının kentlerde yerel özgürlük istemesi, feodal yapılarda dönüşümü kaçınılmaz kılmış ve “yerel kendi kendini yönetim ilkesinin” gelişimini sağlamıştır (Kalabalık 2005 ve Gül 2008).

Burjuvanın gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel değişimler meydana getirmiş, şehir yönetimleri güçlenen oligarşilerin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehir haklarının anayasal teminat yerine sözleşmelerle düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerinin güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmıştır (Köse 2004, a.g.m., ss. 3-42). 1450-1650 yılları arasında modern devletin siyasal kuramının oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimler, devletin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmiş, daha sonra ise merkezi idarenin güçlenmesi ile birlikte komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır. Monarşik yönetimler altında merkezi idarenin tekrar güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren ulus devlet anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin sahip olduğu imtiyazlar ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi idarenin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir (Tortop, Aykaç ve Yayman 2006, a.g.m., ss.3-42).

18. yüzyılda endüstrileşmenin sosyal etkisiyle modern yerel yönetimler doğmuştur. Endüstri devrimi, başta İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da olmak üzere nüfusun belli alanlarda yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır. Büyük endüstriyel kentlerin doğması kamu hizmetlerinde beklenmedik artışlara neden olmuştur. Söz konusu ihtiyaçların karşılanabilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğini zorunlu kılmıştır. Sanayi öncesinde üst ve orta gelir grubu kent çevresine yerleşmiş, merkez ve konut alanları arasında kalan alanda, geçiş bölgeleri ortaya çıkararak, alt tabaka ve istenmeyen unsurlar buralarda yer almıştır. Sanayi devrimi ile birlikte kentlerin yapısında, ilişkilerinde, işleyişinde her alanda tam anlamıyla bir dönüşüm yaşanmıştır (Pustu 2006, a.g.m., ss. 129-151). Yerel yönetimler 19. yüzyıldaki demokratikleşme hareketleriyle birlikte tekrar bir gelişim içerisine girmiştir. 1. ve 2. dünya savaşı arasındaki dönemde kısmen bir gerileme yaşansa da savaştan sonra yaşanan demokratikleşme çabası yerel yönetimlerin ve demokratik sistemin ayrılmaz bir yapısı olarak kurumlaşmasını sağlamıştır. 20 yüzyılda ekonomik, teknolojik ve toplumsal gelişmeler yerel yönetimlerin hizmet alanlarını genişletmiştir. Nüfusun hızla artması yerel yönetimlerin hızla kentleşmesine neden olmuştur. Küreselleşme süreci ile birlikte kentler üretim merkezi olma işlevinden sıyrılmış, diğer yandan küreselleşme kentler arası rekabeti arttırmış, kentlere yepyeni ekonomik, politik ve kültürel roller yüklemiştir. Böylece günümüz ülkeleri kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet eder hale gelmişlerdir (Keleş 2006, Pustu 2006).

### **3.1.1. Avrupa Konseyi**

Avrupa Konseyi (AK), II. Dünya Savaşı sonrasında, yakılıp yıkılan Avrupa'nın yeniden inşası ve savaşın yaralarını sarmak amacıyla uluslar arası girişimler sonucunda ortaya çıkan kurumlardan birisidir. Konseyi kurucu üyeleri olan Belçika, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık'ın 5 Mayıs 1949 yılında Londra'da imzaladığı ve 3 Haziran 1949'da yürürlüğe giren Avrupa konseyi Statüsü ile kurulmuştur. Kuruluşundan kısa süre sonra Türkiye ve Yunanistan 9 Ağustos 1949'da antlaşmayı imzalamışlardır. Şuan Avrupa Konseyinin 47 üyesi bulunmaktadır.

Konseyin kurulduğu yıl yayınlanan “Avrupa Birliği İlkeler Bildirgesi’nde” amacımız, adalet ve milletlerarası işbirliği üzerine kurulu barışın güçlendirilmesinin insanlık ve uygarlığın korunması için hayati bir öneme sahip olduğuna inanmak, insan hakları temel yasasının ana ilkelerini benimsemeyen ve bu ilkelerin uygulanmasını arzu etmeyen hiçbir devletin Avrupa Birliği (AB)’ye kabul edilemeyeceği, sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanması için Avrupa ülkeleri arasında daha sıkı bir birlik kurulması gerektiğine inanmak, Avrupa Birliği’ne kabul edilmeyeceği bazı Doğu ve Batı Avrupa uluslarının şimdilik bu birliğe resmen katılmalarının beklenmediği; fakat özgür devletleri öteki Avrupa uluslarından ayıran duvarın daimi sayılmaması gerektiği ifade edilerek amacımız “tüm Avrupa halkının özgürlük içinde birlik oluşturması” sözleri yer almıştır (Demir 2007, s. 72).

AK’nin amacı yukarıda da belirtildiği gibi; güçlü bir AB’nin oluşumunu gerçekleştirmek, bireylerin hayat standartlarını iyileştirmek, insan değerlerini geliştirmek, parlamenter demokrasi ve insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanmasını sağlayarak hak ve özgürlükleri gerçek anlamda korumaktır (Aytaç 1989, ss. 1-21).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Sovyet Rusya’nın Avrupa’daki yayılmacı politikasını kendisi için bir tehdit olarak görüyordu. Yurt içindeki silahlı azınlıkların ve yurtdışı güçlerin baskılarına karşı koyma azmini gösteren Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelere destek vermeyi amaçlayan Truman Doktrini ve açlık, sefalet, ümitsizliğe son vermeyi amaçlayan, Avrupa ülkelerinin ekonomik yapısının güçlenmesini hedefleyen Marshall Planı ile bu tehdit altındaki ülkeleri desteklemiştir. İngiltere başkanı Sir Winston Churchill Avrupa siyaset arenasına birliktelik fikrini aşlamak konseyin bütün Avrupa’yı içine alması gerektiğini şu sözlerle ifade etmiştir. Avrupa Konseyini veya buna benzer isimle anılacak bir kuruluşu oluşturmamız ve bu kuruluşu gerçek anlamda güçlü bir yapıya kavuşturmamız gerekmektedir. Emrine gerekli kuvvetler verilmeli ve anlaşmazlıkları çözecek bir de mahkemesi olmalıdır. Ayrıca bu kuvvetler, Konsey’in kararlarını uygulayacak güce sahip olmalı ve gelebilecek saldırıları önleyebilmelidir. Bu açıklamalar çerçevesinde Batı Avrupa ülkeleri kendi halklarını bilinçlendirmek, yeni bir savaşa hazırlıklı olmak, kendi aralarında ekonomik, siyasal, sosyal ve askeri işbirliğinde

bulunmak ve ortak karar alma gereği duymuşlar, bunun sonucunda İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, Norveç, İzlanda, İtalya ve Portekiz, A.B.D. ve Kanada'nın katılımıyla 4 Nisan 1949'da Sovyet tehlikesine karşı askeri birlik oluşturma amacıyla Kuzey Atlantik Savunma Paktı (NATO)'yu kurdular, bir ay sonrada AK'yi oluşturdular (Aytaç 1989 S.384: ss. 1-21).

Avrupa toplumunun savunma dışındaki; insan hakları, medya hukuk işbirliği, sosyal ve ekonomik sorunlar, eğitim, kültür, sağlık, tarih, spor, gençlik, çevre, kültürel miras gibi konular AK'nin görev alanına girmektedir (Erbay ve Türker 2000, s. 2). AK bu görevleri, üye devletlerin Dışişleri Bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi (BK) (karar organı), üye devletlerin parlamentolarının üyelerinden atanan kişilerden oluşan Parlamenterler Meclisi (yürütme organı) ve yerel ve bölgesel yönetimler organı temsilcilerinden oluşan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK) (danışma organı) olmak üzere 3 önemli organ vasıtasıyla yerine getirmektedir (Erbay ve Keleş 1999, s. 17). AK'de, Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (AYBYSK), yerel bölgesel idareleri AB sürecinde ve AK çalışmalarına katmak, yerel ve bölgesel demokrasiyi tesis etmek, işbirliğini geliştirmek ve özellikle Avrupa'daki bölgelerarası ve sınır bölgeleri arasındaki işbirliğini güçlendirmek amacıyla kurulmuştur. AK'nin amaçlarını yerine getirebilmesi için, Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi olmak üzere 3 organı bulunmaktadır. Merkezi Strasbourg'ta bulunan AK'nin organlarına yardımcı olması için yine aynı yerde Avrupa Konseyi Sekreterliği bulunmaktadır. Ayrıca AK'ye bağlı bir kurum olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'de faaliyet yürütmektedir.

### **3.1.1.1. Bakanlar komitesi**

BK, AK'nin karar organıdır. Komite'ye üye her ülkenin dışişleri bakanı Bakanlar Komitesinde temsilci olarak yer almakta ve her temsilci bir oy hakkına sahiptir. Dışişleri bakanının hazır olmadığı durumlarda yerine temsilci tayin edebilmektedir. Ancak temsilcinin ilgili ülkenin hükümetinin üyesi olması gerekmektedir. Komite, Konseyin amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Komite yapmış olduğu çalışma

sonuçlarını hükümetlere tavsiye şeklinde iletebilir. Hükümetlerin tavsiye konuları hakkında yaptıklarını takip ederek kendisine bildirimde bulunmalarını isteyebilir. Komite dışişleri bakanlığından ziyade yapmış olduğu çalışmalarla ilgili olarak (eğitim, sağlık, adalet, çevre, spor...) yetkili bakanlardan oluşan Bakanlar Konferansları'nda kararlar alabilmektedir. Ayrıca konferanslarda ilgili bakanların düzenli bir şekilde bir araya gelmelerini sağlamaktadır (Aytaç 1989, a.g.m., ss. 1-21).

### **3.1.1.2. Parlamenterler meclisi**

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM)'nin yasama yetkisi olmamakla birlikte Konsey'in çalışmalarını yönlendirme rolü üstlenmiştir. Meclis, yetkisi dahilinde olan meseleleri tartışarak alınan kararları tavsiye şeklinde Bakanlar Komitesine iletir. Meclis üyeleri, ulusal parlamento üyeleri arasından bu parlamentoların belirledikleri usule göre seçilmektedir. Üye ülkelerin göndereceği parlamenter sayısı, o ülkenin nüfusu dikkate alınarak hesaplanmaktadır (Aytaç 1989, a.g.m., ss. 1-21). Ayrıca parlamenter heyetinin oluşumu temsil ettiği parlamentodaki siyasi partilerin güç dağılımı yansıtmakla birlikte, parlamenterler hükümetlerin talimatlarına bağlı olmayıp, mensubu oldukları beş ayrı siyasi gruba katılabilmektedirler. Parlamenterler meclisi Komite'de olduğu gibi komiteler ve komisyonlar kurarak çalışmaktadır. Kararlar üçte ikilik çoğunlukla alınır, Meclis'in olağan oturumlarının dışında bir karar olmadıkça Konsey merkezinde ve açık olarak yapılır (Yumurtacı 2005, a.g.t., s. 13).

### **3.1.1.3. Yerel ve bölgesel yönetimler kongresi:**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Konsey'in danışma organıdır. YBYK, 1991 yılında aldığı bir kararla düzenli aralıklarla kendisine Şart'ın üye ülkelerdeki uygulamalarına ilişkin rapor sunması için Bağımsız Uzmanlar Kurulu oluşturmaya çalışmıştır. Şart'ın uygulanmasını izleme görevini 1992 yılında Kongre'nin Çalışma Gruplarından birine bırakmıştır (Keleş 1995, s. 6).

Sovyet tehdidi ve Nazi Almanya'sının ikinci dünya savaşında yaptığı yıkım, Avrupa insanının birlikte hareket etmelerini sağlamıştır. AK bu amaç doğrultusunda kendisine

merkez olarak Almanlar ve Fransızlar arasında sürekli sorun olmuş, ancak halkının kendisini hem Alman hem de Fransız olarak kabul ettiği Alsas-Loren bölgesinin merkezi olan Strasbourg şehrini seçmiştir. Konsey, Birleşik Avrupa fikrinin şehir, kasaba ve köylerde yaşayan insanlara anlatılarak kuvvetleneceğini, bunun da ancak halkın fiilen yönetime ve alınan kararlarda etkili olarak gerçekleşebileceğini benimsemiştir (Uçar 2004, ss. 96-107).

Bu düşüncelerle Konsey kuruluşundan sonra bir Yerel Yönetimler Komisyonu kurmuştur. Komisyonun teklifi üzerine, AB fikrinin yayılmasına en çok yardım eden şehre Avrupa Ödülü verilmesi, üye ülkelerin yerel yöneticileri ile öğrenci, işçi, çiftçi gibi kitleler arasında karşılıklı mübadele programı uygulanması ve Konseye üye ülkelerin yerel yönetimleri ile ilgili dernek veya kuruluşları tarafından seçilecek delegelerden oluşacak bir Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı kurulması kabul edilmiştir.

AYBYK'nın başlıca görevleri şunlardır.

- a) Yerel yönetimlerin, AK'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına katılmalarını sağlamak,
- b) Avrupa'da halkın çıkarları doğrultusunda gerçek anlamda özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapısı oluşturmak,
- c) Avrupa'da bölgeler ve belediyeler arasında işbirliğini sağlamak,
- ç) Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi'ne yerel ve bölgesel politikalar danışmanlık yapmak,
- d) Yerel yönetimler ile ilgili rapor hazırlamak, AYYÖŞ ilkelerinin nasıl uygulandığını izlemek,
- e) Avrupa ülkelerinde yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek,
- f) Yerel seçimleri takip etmek amacıyla kurulmuştur (Demir, a.g.e., s.73).

AYBYK, yapmış olduğu çalışmalar sonucunda birbirini tamamlayan şart ve sözleşmelerden oluşan 11 düzenleme ortaya çıkarmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden biri Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Şartı'dır.

- a) Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi,
- b) Yerel yönetimlere çevre, kirlilik, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması gibi konularda yol gösteren Avrupa Kentsel Şartı,
- c) Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretiminin yanında halk arasında kullanılmasını sağlamak için Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı,
- ç) Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında işbirliği kurulmasını sağlayan Avrupa Eğitim Organizasyon Ağı,
- d) Avrupa'nın yerel ve bölgesel kendi yönetimlerini yeniden kurmaları için teknik ve hukuki destek sağlamak için LODE (LOcal DEMocracy) programı,
- e) Gençleri geleceğin yönetimine hazırlamak için Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı,
- f) Yerel özerklik hakkında anayasal ve hukuki düzenlemelerde yol gösterici olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Erbay ve Türker 2000, a.g.m., ss. 1-35).

### **3.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI**

#### **3.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkış Süreci**

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden yapılanması için bir yandan ekonomik ve siyasal açıdan Avrupa'nın bütünleşmesini ve birliğinin sağlanması, diğer yandan da bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda merkezi idarenin bazı yetkilerinin yerel birimlere devredilmesine çalışılmıştır (Keleş 2000, a.g.e., s. 78). AB'nin bütünleşme süreci içerisinde yerelleşme ve özerklik eğilimleri açısından en önemli belgelerden birisi AK tarafından 1985 yılında oluşturulan AYYÖŞ'tür (Ökmen 2006, a.g.e., s. 64). AYYÖŞ her ne kadar 1985 yılında oluşturulmuş olsa da aslında ilk çalışmalar 1970'li yıllara dayanmaktadır. Çalışmanın fikir aşaması, Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarının çalışmalarıyla başladığı kabul edilmektedir. İlk defa 20-21 Kasım 1975 tarihinde Paris'te yapılan Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında AK'nin üye ülkelerinin yerel yönetimlerinden sorumlu bakanların katılımıyla, yerel yönetimlerle ilgili sorunlar masaya yatırılmıştır (Zengin 2000, S. 68, s. 4).

25-27 Kasım 1976 tarihinde Atina’da toplanan ikinci konferans, yerel yönetimlerin mali sorunları ve özerkliği arasındaki ilişki üzerinde durulmuş ve bu ilişkinin yerel yönetimler lehine geliştirilmesi yönünde karar alınmıştır.7-8 Eylül 1978 Stokholm’de yapılan üçüncü konferans ile 21-23 Mayıs 1980 Madrid’te yapılan dördüncü konferansta aynı kararlar üzerinde durulmuş 5-7 Ekim 1982 tarihinde Lugano Konferansında ise konu uzman bakanlarca derinlemesine incelenmiş ve bir sözleşme taslağı oluşturulması gerektiğı kanaatine varılarak bir sonraki konferansa getirilmesi için Avrupa Bakanlar Komitesi’ne tavsiye edilmiştir. AK’nin karar organı olan Bakanlar Komitesi, sözleşme taslağının hazırlanması için Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesini görevlendirmiştir (Akin 1988, a.g.m., s. 119). Komite tarafından son şekli verilen taslak, 20-21 Eylül 1984 tarihinde Roma’da toplanan altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında gündeme alınmıştır.

Demokrasinin gelişmesi ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından bir güvence olan AYYÖŞ, Bakanlar Komitesi’nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılmış, yürürlüğe girmesi için gerekli olan şartların yerine getirilmesinden sonra 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Şart’ın ilkeleri Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğı (IULA)’nin 23-25 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janerio’da toplanan 27. Dünya Kongresinde benimsenen “Dünya Özerk Yerel Yönetimler Beyannamesi”nde aynen yer almıştır (Keleş ve Mengi 2002, S.4, ss. 6-7). Şart’ı onaylamış olan devletler (bkz.Tablo:3.1), sözleşmeden doğan sorumlulukları yerine getirip getirmediğı AK’de önemli bir sorun oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi Parlamentosunun danışma organı olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1991 yılında aldığı kararla Şart’ın üye ülkelerdeki uygulamaları hakkında kendisine rapor sunması için bağımsız Uzmanlar Kurulu oluşturmaya çalışmış ve Şart’ın uygulanmasını izleme görevini de Kongre’deki çalışma gruplarından birine bırakmıştır (Keleş R 1983, s. 6).



**Tablo:3.1. AYYÖŞ ve AYYASİÇS'lerini imzalayan AK'ye üye devletler**

Avrupa Konseyi Üye Devletler	AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Arası Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi	Avrupa Konseyi Üye Devletler	AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Arası Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi
Almanya	İ-O-Y-D-B-Ç	İ-O-Y-B	Karadağ	İ	-
Andora	-	-	Kıbrıs Rum Kes.	İ-O-Y-D-Ç	-
Arnavutluk	İ-O-Y	İ-O-Y	Letonya	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D
Avusturya	İ-O-Y-D-Ç	İ-O-Y	Lihtenştayn	İ-O-Y-D-Ç	İ-O-Y
Azerbaycan	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D	Litvanya	İ-O-Y	İ-O-Y
Belçika	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D	Lüksemburg	İ-O-Y	İ-O-Y
Birleşik Krallık	İ-O-Y-D	-	Macaristan	İ-O-Y-D-Ç	İ-O-Y-D-YM
Bosna Hersek	İ-O-Y	İ	Makedonya	İ-O-Y	-
Bulgaristan	İ-O-Y-D	İ-O-Y	Malta	İ-O-Y-D-Ç	İ
Çek Cum.	İ-O-Y-D	İ-O-Y	Moldova	İ-O-Y	İ-O-Y
Danimarka	İ-O-Y-D-B	İ-O-Y-D-B	Monaco	-	-
Ermenistan	İ-O-Y-D	İ-O-Y	Norveç	İ-O-Y	İ-O-Y
Estonya	İ-O-Y-D	-	Polonya	İ-O-Y	İ-O-Y
Finlandiya	İ-O-Y	İ-O-Y-D	Portekiz	İ-O-Y	İ-O-Y
Fransa	İ	İ-O-Y-D	Romanya	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D
Gürcistan	İ-O-Y-D	-	Rusya	İ-O-Y	İ-O-Y
Hırvatistan	İ-O-Y-D	İ-O-Y	San Marino	-	-
Hollanda	İ-O-Y-D-B-Ç	İ-O-Y-B	Sırbistan	İ	-
İrlanda	İ-O-Y-D	İ-O-Y	Slovakya	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D
İspanya	İ-O-Y-D-B-Ç	İ-O-Y-D	Slovenya	İ-O-Y-D	İ-O-Y
İsveç	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D	Türkiye	İ-O-Y-D-Ç	İ-O-Y-ÇK
İsviçre	İ-O-Y-D	İ-O-Y	Ukrayna	İ-O-Y	O-Y-K
İtalya	İ-O-Y-D	İ-O-Y-D	Yunanistan	İ-O-Y-D-Ç	-
İzlanda	İ-O-Y	İ			

(Demir 2007, s.86, Keleş 1995, C.4, S.6, ss.3-19)

Not: Ülkeler alfabetik sıraya göre dizilmiştir. Üye ülkelerin İ,O,Y,D ve Ç tarihleri farklı olması nedeniyle tarih verilmemiştir.

İ: İmzalama, O: Onaylama, Y: Yürürlüğe Girme, D: Deklare Etme, B: Bölgesel Başvuru, Ç: Çekince, ÇK: Çekince koymadan İmzalama, K: Katılım, YM: Yetkili Makam

### 3.2.2. Türkiye Tarafından AYYÖŞ'nün Kabulü

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere olan yaklaşımını "yerindenlik" (subsidiarity) ve "yönetişim" olmak üzere iki unsur belirlemektedir. Yerindenlik ilkesi, Maastricht

Antlaşması'nda, kararların vatandaşa olabildiğince yakın alınması şeklinde ifade edilirken, Amsterdam Antlaşması'nda kararların vatandaşa olabildiğince açık ve yakın olarak alınması gerektiği şeklinde yeniden tanımlanmıştır. Bu düzenlemeyle yerindenlik ilkesi AB'de ulusal, bölgesel ve yerel kimliklere imkan tanınmasının demokratik güvencesi olmuştur. Ayrıca bu ilke sayesinde üst kademe birimlerinin alt kademedeki birimlerin işlevlerini üstlenmesinin önüne geçilmiştir (Tekeli ve İlkin 2005, ss. 93-94). Hıristiyan sosyal öğretisinden gelen ve 20. yüzyılda Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen yerindenlik ilkesi, bireyi toplumsal kurumun odağına yerleştirir; ilkenin ana fikri toplum ve içindeki kişiden aileye, yerel toplumdaki değişik çaptaki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli ihtiyaçlarını karşılayamadığı derece ile sınırlı olmasıdır. Diğer bir tabir ile ilke, önce birey ile toplum arasındaki sonra da toplumla kurumlar arasındaki ilişkilere uygulanır. Aslında AK, yerel yönetimler hakkında bazı tercihlerini önceden belirlemiştir. Öyle ki; yerel özerklik ilkesi, Avrupa ülkelerinde geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmak için demokratik bir yaşam biçiminin benimsenmiş olması bir bağ ve ortak değer olarak önem kazanmıştır (Keleş 1992, s. 13). Avrupa Birliği'nin sağlanabilmesi için Ocak 1957'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı'nda yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması gerektiği tavsiye edilmiştir. 1970'li yıllarda başlayan çalışmalar 1980'li yıllarda somut sonuç vermeye başlamış ve Ocak 1975 tarihinde Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nın yaptığı toplantılar sonucunda kabul edilen bir belgede demokratik bir devletin ancak geniş bir yerel yönetim özerkliği ile birlikte var olabileceği belirtilmiştir (Akın, ss. 118-119).

1981-1984 yılları arasında hazırlanan AYYÖŞ taslağı, Roma'da yapılan 6'ncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında ilk sıradan gündeme alınmıştır. Görüşmeler esnasında, Türkiye o dönemdeki bazı yasal belirsizlikler nedeniyle Şart'ın gücünün "tavsiye kararı" özelliğinde olmasının yerinde bir karar olabileceğini düşünmüş ve Türk delegasyonu da bu yönde hareket etmiştir. Ancak AK üye ülkelerin çoğu Şart'ın "sözleşme" şeklinde olmasını istemiş ve 15.10.1985 yılında Şart sözleşme niteliğinde kabul edilerek üye ülkelerin imzasına açılmıştır (İnanç ve Ünal, 2007). Türkiye Şart'ın içerdiği ilkelerle Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında çelişkilerin doğabileceği yönünde kaygı taşımaktaydı. Daha sonra Şart ile iç

hukuk arasında çelişkilerin bulunmadığı görüşüne varılmış, İçişleri Bakanlığı'nca Şart'ın bizim açımızdan sözleşme olarak imzalanmasının uygun olacağı İçişleri Bakanlığı'na bildirilmiş ve 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Şart'ın imzalanması için Türkiye'nin AK nezdindeki daimi temsilcimizin yetkili kılınması üzerine 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak Türkiye adına imzalanmıştır. Daha sonra Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair 3723 sayılı Kanun 08.05.1991 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından, 06.08.1992 tarihinde 92/3398 sayılı kararla Bakanlar Kurulundan bazı maddelere çekince konularak onaylanmıştır. Türkiye Yerel Özerklik Şartının birçok ilkesini benimsemesine rağmen, bazı maddelere çekince koyarak imzalamış olması yerel demokrasinin gelişmesi yönünde önemli bir eksiklik (Keleş 1993, s. 51).

### **3.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Temel İlkeleri**

Genel olarak düşünüldüğünde, Şart'ın AK'nin savunduğu ve geliştirdiği demokrasi ilkelerinden, yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok uluslu yasal bir belge olduğu söylenebilir. Şart üye ülkelerin ortak değerlerinin zenginleşmesine ve bu değerlerin korunmasında önemli katkıları olacağı düşünülmektedir. Zaten Şart'ın önsözünde bu temel felsefe açıkça görülmektedir. Bu doğrultuda Şart; Avrupa'nın yapılanmasında yerel yönetimlerin oynayacağı önemli rol ve demokratik olarak oluşturulmuş, geniş çaplı özerkliğe sahip yerel yönetimlere olan ihtiyacı kanıtlamaktadır (Demir, a.g.e., s. 76).

Üç ana bölümden oluşan Şart'ın birinci bölümünde, özerk yerel yönetimlerin dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Özerk bir yerel yönetimin oluşturulması için anayasal ve yasal temellere oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Ayrıca yerinden yönetim kavramı tanımlanarak yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesindeki ölçütlere değinilmektedir. Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin azaltılması gerektiği ve kendilerine görevleri ile alakalı ve orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, Şart'ı onaylamış olan devletlerin yerine getirmesi gereken yükümlülükler ve sorumluluklar yer almaktadır.

İlkelerin birbiriyle bir bütünlük içerisinde olduğu ve yerinden yönetim yapısının özünüyle olan ilişkileri de düşünülerek, devletlerin özgür bir şekilde çekince koyabileceği maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Devletlerin Şart'ın maddelerini uygulamak için yapmış oldukları yasal düzenlemeler ve almış oldukları önlemleri ara sıra Konsey'e bildirmeleri dışında, ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmüş bulunmamaktadır. Bakanlar Komitesi vasıtasıyla üye devletler üzerinde siyasal denetim uygulamaya her zaman olanak vardır. Son bölümde ise, daha çok uygulama ve yürürlük koşullarına değinilmiştir (Keleş 1995, ss. 3-19). AYYÖŞ, yerel yönetimlerin mali, idari ve siyasi bağımsızlığını teminat altına alarak temel ilkelerin uygulanmasını öngörmüştür. Mahalli idare ilkesinin Anayasa'da yer alması, mahalli idarelerin özerk olması ve faaliyet alanlarına dair belirlenmiş ilkeler bulunmaktadır (Kocabaş 1998, s.95; Demir, a.g.e., s.75). Şart'ın belirlemiş olduğu temel ilkeler şunlardır;

- a) Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumlulukla donatılarak vatandaşa etkin hizmet verebilmesini sağlamak,
- b) Yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurmaları engellenmemeli,
- c) Karar organlarının seçimle gelmiş olması,
- ç) Görevlerini yerine getirirken merkezi idarenin etkisi minimize edilmeli,
- d) Denetimler önleyici değil kanunilik ilkesine dayandırılmalı,
- e) Görevleri ile orantılı gelir ve bu gelirin özerk yapılarını kısıtlamamalıdır.

Sonuç itibariyle yerleşmenin ön plana çıkması ile birlikte AYYÖŞ, ortaya koymuş olduğu bu ilkelerle yerel özerkliğin sağlanması ve korunmasına ilişkin birçok unsura yer vermektedir. Uluslararası bir antlaşma hükmünde olan Şart, bütün antlaşmalar gibi ilkelerinin iç tüze açısından bağlayıcı nitelik kazanabilmesi onaylanmasına bağlıdır. Ancak Uluslar arası tüze ile iç tüzenin bir bütünlük oluşturması gerekmektedir. Şart'ın uygulanabilirliği ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Aslında Şart'ı imzalamak ve Resmi Gazete'de yayınlamak geçerlilik açısından yeterli sayıldığı halde; ikili sistemlerde parlamentodan bir yasa geçirilmesi gerekmektedir. Devletler, Şart'ı imzalama ya da onaylama esnasında, bu konuda dışta bırakmak istedikleri birimlerin neler olduğunu belirtebildikleri gibi, bunlardan başka yerel ve bölgesel yönetim

birimlerini de Şart kapsamına aldıklarını Konsey'e bildirebilirler. Konsey'in eğilimi bölge yönetimlerinin üyeliğini özendirmek ve Şart'ta yer alan yerinden yönetim ilkelerinin Avrupa'da daha geniş bir uygulama şansına kavuşmasını sağlamaktır (Keleş 1995).

#### **3.2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kapsamı**

AYYÖŞ, her uluslar arası sözleşmelerde olduğu gibi önsöz ile başlar ve üç ana bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Şart'ın önsözünde, yerel idarelerin halkın kamu hizmetlerinden eşit şekilde faydalanabilmesi tüm üye ülkelerin kabul ettiği bir durumdur. Etkili ve vatandaşa en yakın yönetimin gerçek yetkilerle donatılmış yerel idareler olduğu kabul edilmiş, bu doğrultuda özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idari yapıda adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı savunulmuştur (Öner, a.g.e., s. 12). Özerklik Şartı şu gerekçeleri öngörmektedir.

- a) AK'nin amacının üyeler arasında ortak mirasları olan ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu kabul etmek,
- b) Amacı gerçekleştirmek için idari alanda antlaşmalar yapılması gerektiğine inanmak,
- c) Yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel yapıları arasında olduğunu kabul etmek,
- ç) Vatandaşın kamu hizmetlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının demokratik ilkelere biri olduğunu benimsemek,
- d) Bu hakkın en temel kullanım alanının yerel düzeyde olduğunu kabullenmek,
- e) Gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin hem etkili hem de vatandaşa en yakın bir yönetimi sağlayacağını kabul etmek,
- f) Diğer Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkeziyete dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını kabul etmektir.

Avrupa’da ileri bir birlik sağlanabilmesi için AK yerel yönetimlere büyük önem vermektedir. Bu doğrultuda demokratik rejimin korunması ve mümkün olduğu kadar yönetimin halka yakınlaştırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin bir takım karar organlarının demokratik bir şekilde oluşması, idari ve mali açıdan geniş bir özerklik verilerek görevlerini yerine getirmeleri sağlanmalıdır.

### **3.3. ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN YASAL DAYANAĞI**

Bireyler arasında bazı amaçlara hizmet ve bu amaçlar doğrultusunda birleşme düşüncesinin doğması ile bu amaçlara daha iyi hizmet edebilme arzusu sonucunda gerçek kişilerden bağımsız olarak “hak ehliyeti” bulunan varlıklara ihtiyaç duyulması tüzel kişilik kavramının doğmasına neden olmuştur. Yerel yönetimler de yerel nitelikteki amaçlara hizmet etmek amacıyla oluşmuş kamu tüzel kişileridir (Özay 1996, a.g.e., s. 130). yerinden yönetim sisteminin uygulanması, devlet içinde, devlet tüzel kişiliği yanında, farklı kamu tüzel kişilerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Günday 1999, a.g.e., s. 50). Özerklik Şartı’nın ikinci maddesi özerk yerel yönetimlerin yasal veya anayasal düzeyde bir tüzel kişilik olmasını amaçlamıştır. Burada önemli olan yasal veya anayasal düzeyde verilecek olan garantisinin ilkesel boyutta olması istenmiştir. Anayasa’da özerk yerel yönetim ilkesinin yer alması diğer yasaların anayasaya aykırı olamayacağı nedeniyle yerel yönetimlerin anayasal tabanlı güçlü bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus önceliğin anayasal güvenceye değil de yasal güvenceye verilmiş olmasıdır. Çünkü madde de önce ulusal mevzuata daha sonra uygun olması durumunda anayasayla tanınmasını istemiştir. Maddeye “uygun olduğu ibaresi” Güney Avrupa ülkeleri ve İngiltere’nin isteğiyle yumuşatılmak için konulmuştur. Maddenin bu şekilde düzenlenmesinin nedeni daha önce de belirttiğimiz üzere farklı idari yapıya sahip AK ülkelerinin Şart’a katılımını arttırmaktır (Cebe 2006, a.g.t., ss. 13-14). Anayasası eski olan bazı Batı Avrupa ülkesinin anayasasında bu düzenlemeler mevcutken, anayasası daha yeni olan Portekiz ve Yunanistan gibi devletler ayrıntılı tanımlamalara gitmiştir (Arıkan 2004, a.g.m., ss. 38-51).

Özerk yerel yönetim kavramının yasal mevzuatla düzenlenmesinin istenmesi “yasal yönetim ilkesi”nin gereğidir. Bu ilkenin üç boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki “kanuna saygı ilkesidir.” Bu ilkeye göre idare üstlendiği görevleri yerine getirirken, kanunlara ve diğer hukuki kaynaklara uygun davranmak zorundadır. İkincisi “İdarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına ait olmasıdır.” Bu ilke gereğince her idari kuruluş bir kanuna dayanmaktadır ve bu durum aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucudur. Üçüncüsü ise “kanuni dayanak boyutu” vardır. İdarenin yapacağı faaliyetlerin mutlaka kanuni bir dayanağı olmalıdır (Günday 1999, a.g.e., s. 28).

Yerinden yönetim esasına dayalı bir kuruluş kurulması ve bu kuruluşa özerklik verilmesi, bunun kapsamının belirlenmesi tamamen kanun koyucunun inisiyatifindedir. Zaten Yerel Özerklik Şartı kuralların yasalarla belirlenmesi hususuna çok dikkat etmektedir. Delcamp’a göre bunu iki anlamı vardır. Birincisi, özerkliğin bağımsızlık anlamına gelmediğinin altını çizmektedir. Yerel yönetimlerin faaliyetleri sınırları kanuna uygun olmalıdır. İkincisi ise seçilmiş bir özerk yapıya dayatılacak kuralların devletin tamamını temsil eden bir otorite tarafından, yani parlamento tarafından konması gerekir. Demokrasi hukuka saygı ile başlarsa hukuk da demokratik ve kamu önünde gerçekleşen çoğulcu bir tartışmadan doğmuş demokratik kurallara göre tanımlanmalıdır (Arıkan 2004, Kalabalık 2005). Şart bu madde ile özerk yerel yönetimlerin devletin bir parçası olmasının yanında, özerk yerel yönetimleri merkezi idarenin keyfi uygulamalarından koruma ve onlara anayasal bir güvence sağlama amacı taşımaktadır.

### **3.3.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramı Nedir**

Yerel yönetimlerin temeli demokratik değerlere dayanmaktadır. Yerel toplumun kendini en yakından ilgilendiren konularda kendini özgür ve demokratik yollarla yönetmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimler kamu hizmetlerini yerine getirirken merkezi idareye göre etkin ve verimliliği maksimum seviyeye çıkarabilecek kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle yerel özerklik kavramı giderek önemini arttırmıştır. Özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendi başına, seçimle başa gelmiş

organları vasıtasıyla görebilmeleri ve buna imkan verebilecek kaynaklara sahip olabilmesi olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Özgür 2002, ss. 99-103). Bir diğer tanıma göre özerklik, bir kişinin veya grubun, görevlerini yerine getirebilmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı olarak kimliğini korumaya yetecek düzeyde bağımsız olması olarak ta tanımlanmaktadır. Yerel özerkliği daha iyi anlayabilmek için, yerel özerkliğin zıttı olan merkeziyetçiliği anlamak gerekmektedir. Bu iki yönetim sisteminden birinin tam anlamıyla mutlak bir şekilde uygulanması diğerinin hiç uygulanmadığını gösterir. Yani özerkliğin artması merkezileşmenin azalmasına neden olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel özerkliğin, devlet iktidarının tek elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu olduğu ve bu nedenle merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlüğün bir ifadesi olduğu sonucuna varılabilir (Kalabalık 2005, a.g.e., s. 130).

Devletin halkın ihtiyaçlarını mevcut idari yapısıyla karşılayamaz duruma gelmiş olması, klasik devlet yapısı içerisinde verilmek istenen hizmetin bürokratik engellerle karşılaşması, şeffaflıktan uzak hantal bir yapının olması gibi nedenler, belli sektörlerle göre etkinliklerin düzenlenmesi, denetlenmesi, siyasi etkiden uzak, uzmanlık düzeyi gerektiren bağımsız ve güvenli bir yapıyı gerek kılmıştır (Bahran 2002).

Muhtariyet kelimesinin karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükmetmenin yerleşmesinde ve insan hak ve hürriyetinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur olarak görülmekte, hizmetlerin bu kurumlar tarafından görülmesinde ülke çıkarları açısından faydalı görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin bürokratik etkisini azaltmak için düşünülmüş bir yönetim biçimidir. Bu kurumlar karar alma ve alınan kararı uygulamada bağımsızdırlar. Ancak karar alma özgürlüğünün olması için karar mekanizmasının serbest oluşması gerekmektedir. Özerk bir yapı için serbestçe oluşturulan karar organlarının varlığı yeterli değildir. Bu yapıların aynı zamanda mali özerkliğe de sahip olmaları gerekmekte ve yapacakları harcamaların merkezi idarenin etkisinden uzak olması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşması ve iş ve işlemlerini bu organlar eliyle hiçbir dış müdahale olmadan yerine getirmeleri, tüzel kişiliklerinin olması



kendilerine demokratik ve özerk bir yapı kazandırmaktadır. Bu durumda yerel özerkliğin iki boyutu vardır. Birincisi, yerelin merkezle olan ilişkisini ilgilendirmektedir. Yerelin bu ilişkilerinde merkezden tamamen bağımsız değildir. Bağımsızlık ve özerklik tamamen farklı kavramlardır. Asıl olan yerelin kendi iş ve işlemlerini yerine getirirken merkezin müdahalesi olmadan kendi imkanları ile yapmasıdır. İkincisi ise yerel yönetimlerin halkla olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Seçilmiş yerel organların, halkı gerektiği gibi temsil etmesi ve temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasıdır (Ökmen ve Parlak 2013, ss. 65-66).

AK ve AB'ndeki gelişmeler günümüzde yerel yönetimi ve yerinden yönetim idarelerini öne çıkarmıştır. Demokratik bir yaşam biçimini benimseyen Avrupa ülkeleri geleceğin birleşik Avrupa'sını oluşturabilmek için özerkliği ortak bir değer olarak kabul etmişlerdir. Dolayısıyla özerklik kavramının tanımlanması ve koşulların net bir şekilde belirlenmesi önemli hale gelmiştir. AYYÖŞ da bu ihtiyacı gidermek ve evrensel bir yapılanmanın temelini oluşturmak için metin oluşturmuştur (Ökmen 2006, Özel 2003).

Şart'ın 3'üncü maddesi iki paragraftan oluşmakta ve birinci paragrafta özerk yerel yönetim kavramını, yerel idarelerin, kanuni sınırlar içerisinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanına sahip olduğu şeklinde tanımlamaktadır. Tanımda da anlaşıldığı üzere tanım Şart'ın birinci bölümünde yer alan maddelerin çoğunu kapsar niteliktedir. Daha iyi ve net şekilde anlaşılması için ikinci paragrafında göz önünde bulundurulması gerekmektedir. İkinci paragraf daha çok özerk yapının oluşması için gerekli olan organların seçimi ve halkın yönetime katılmasını düzenlemektedir. Yerel idarelerin halkın ihtiyaçları doğrultusunda hizmet edebilmeleri için tam bir özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla AYYÖŞ'ün ilkeleri göz önünde bulundurularak yerel idarelerin demokratik ve etkin bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Şart, yerel özerkliğin sağlanabilmesi için gerekli ilkelere sahip olmakta, yerelin yönetimlerin görev, sorumluluk, mali kaynak ve yönetsel denetim gibi birçok konuyu düzenlemektedir (Geray 1993, s. 9).

Özerk kuruluşlar kanunlar çerçevesinde kesin ve uygulanabilir kararlara alabilmelidirler. Almış oldukları kararları üst makamların onayına veya ön iznine gerek duymadan yürürlüğe koyabiliyorlarsa kesin karar alabildiklerinden söz edilebilir. Yerel yönetimlerin almış olduğu kararlar hakkının ihlal edildiğini düşünen kişiler tarafından yargıya başvurma hakkı tanınmıştır. Yerel idarelerin faaliyet alanları ilgili her türlü iş ve işlemler kanunla düzenlenmiş olmasına rağmen, kanun koyucunun öngöremediği herhangi bir durumla karşılaşılması durumunda yerel idare takdir yetkisini kullanabilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin kesin ve uygulanabilir kararlar almış olması kamu tüzel kişiliğinin ve özerkliğin sağlandığını göstermektedir (Kalabalık, a.g.e., s. 260).

Yerel yönetim personeli merkezi idarenin vesayeti altında olmamalıdır. Merkezi yönetim yerel idarelerin personelini azletme veya atama yetkisine sahip olması, yerel yönetimin merkezi idarenin yetki genişliğine sahip bir organı olma durumuna düşer. Belediye başkanı ve muhtar gibi yerel idarenin başı olan kişiler seçimle gelirken diğer bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin başı olan vali atamayla gelmektedir. Buna karşın il özel idarenin il genel meclisi ve il daimi encümeni gibi organları seçimle oluşmaktadır. Yürütme organının başı olan valini atanmış olması il özel idarelerinin diğer yerel idare birimlerine nazaran daha az özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir. Oysa özerkliğin en önemli koşullarından birisi organların seçimle iş başına gelmesidir. Şart'ın 3'üncü maddesi bunu, doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyeler oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip meclisler tarafından kullanılması gerektiği şeklinde belirtilerek, belediyelerin ve köylerin, il özel idareden daha özerk bir yapıya sahip olduğu göstermektedir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimleri merkezi idare karşısında daha bağımsız bir yapıya kavuşturmuştur. Demokratik ülkelerde, yerel yönetim organlarının seçimle gelmesi gerçek bir yerinden yönetim modelinin temel ilkesini oluşturmaktadır (Tortop ve diğ. 2006, s. 56).

Yerel özerkliğin bir diğer koşulu, merkezi idarenin, yerel idarelere vermiş olduğu bazı görev ve yetkileri yerine getirebilmeleri için mali kaynaklara sahip olmasıdır. Mali kaynakların yetersizliği yapılması gereken hizmetlerin aksamasına ve bağımsızlığın da

tehlikeye düşmesine neden olabilmektedir. Şart'ın 9'uncu maddesinin üçüncü paragrafı yerel idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünün oranlarını kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar çerçevesinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlamaları gerektiği şeklinde düzenlenerek, yerel idarelere kendi öz kaynaklarını oluşturma yetkisi tanınmıştır. Bu durumda yerel yönetimler mali açıdan ne kadar güçlü olurlarsa o oranda özerk sayılmaktadır. Yerel yönetimler sadece merkezi idarenin vermiş olduğu mali kaynaklarla yeterli ölçüde hizmet veremeyebilir. Hizmetlerin aksamaması ve daha güçlü bir mali yapıya kavuşmak için yerel idarelerin kendi öz kaynaklarını oluşturmaları gerekmektedir. Yeterli hizmetin verilememiş olması bırakın özerkliği, yerel yönetimlerin varlığını da tehlikeye sokabilir (Tortop ve diğ. 2006, Yazıcıoğlu 1992, s.23).

Yerel özerkliğin bir başka koşulu ise merkezi idare ile yerel idarenin görev ve sorumluluk alanlarının ayrılmasıdır. Değişen koşullar karşısında hizmet alanlarının genişlemesi ve hizmetin çeşitlenmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin ve idareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi için yetki ve sorumlulukların ayrı ayrı belirlenmesi gerekmektedir. Bundan kasıt hangi hizmetlerin yerel idare, hangisinin merkezi idare tarafından yerine getirileceğinin netleştirilmesidir. Yetki ve görevlerin önceden belirlenmiş olması yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemlidir. Bu durum aynı zamanda merkezi idarenin yerel idare üzerindeki vesayetini de azaltacaktır. Kamu hizmetinin hangi yönetim sistemi tarafından yerine getirileceğini esas alan bir diğer ilke yerellik ilkesidir. Bu ilkeye göre ekonomik etkinliği kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekansal dağılımını en geniş biçimde yaygınlaştırmayı amaçlayan ve yönetim faaliyetinin etkin şekilde yönetilebileceği, en alt yönetim düzeyinde yürütülmesini gerektirmektedir. Yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi halkın aynı zamanda yönetime katılımını sağlayacaktır. Yerel özerkliğin sağlanabilmesi için bahsedilen tüm bu koşulların tam anlamıyla sağlanması gerekmektedir. Koşullardan birinin eksikliği durumunda diğer koşulların var olmasını anlamsızlaştırabilir (Kalabalık a.g.e., ss. 273-280, Özel 2004, s. 41).

### 3.3.2. Yerel Özerkliğin İlkeleri ve Özerklik Türleri

#### 3.3.2.1. Şeffaflık ilkesi

“Yönetişim” (Governance) kavramı ilk defa 1989 yılında Dünya Bankası tarafından, Dünya Gelişme Raporu’nda kullanılmıştır. Daha sonra 1992 yılında Dünya Bankası’nın başka bir raporunda ekonomik gelişmede ve dünya standartlarının yakalanması bakımından önemli gördüğü iyi yönetişimin birçok özelliği ortaya konulmuştur. Bu kavram daha sonraları Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler tarafından kullanılmıştır. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992’de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat Toplantıları ve 1997’de Birleşmiş Milletler, “yönetişim” (governance) çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini ortaya koymuşlardır. Yönetişim, sıfır hiyerarşi sağlanarak, tüm aktörlerin katılımıyla ortak kararlar alma sürecidir. Kararlar, devlet, özel sektör ve STK’lar tarafından ortak şekilde alınmaktadır. Yönetişimde vatandaş yönetilen konumundan kendi kendini yöneten konuma gelmektedir. Yönetişim, hukukun üstünlüğü, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik, denetim, eşitlik ve verimlilik gibi bir takım paydaşların varlığıyla mümkündür. Bunlardan birinin olmaması yönetişimin uygulanmasını zorlaştıracaktır (Palabıyık 2003, ss. 63-85).

Gizlilik, idarenin bilgi, belge ve diğer verilerinin açıklanmaması, kapalılık ise, idarenin dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalması, iş ve işlemlerin dıştan görülememesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmaması olarak tanımlanmaktadır. İdaredeki bu sakıncalar şeffaflığın yerleştirilmesi ile kaldırılabilir. Şeffaflık, açıklık veya saydamlık, eski ifadesiyle aleniyet, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde anlaşılır olmak kapalı olmamak anlamına gelmektedir. Özerk yönetimler özü itibarıyla halkın kendi kendini yönetmesine dayanmaktadır. Halkın yönetime katılabilmesi için yerel ihtiyaçlara ve yönetimin bu ihtiyaçlar karşısındaki davranışlarını bilmesi gerekmektedir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için yerel yönetimlerin şeffaflık ilkesini özümsemesi gerekmektedir. Özerk yapılarda şeffaflığın sağlanabilmesi için,

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

- b) Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlamak suretiyle kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması sağlanmalıdır.
- c) Kaynak dağıtımı ve kullanımı sürecinde bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanma süreçlerinin açık olması gerekmektedir.
- ç) Denetim ve istatistikî verilerin açık şekilde yayınlanmasını sağlamalıdır.

Özerk yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlanmış olması onlara birçok fayda sağlayacaktır. Bunlar;

- a) Şeffaf yönetim bir işin muhatabının ve sorumlusunun belli olmasını ve sorumluların konuyla ilgili işler hakkında eleştirilere, sorgulamalara ve hesap vermeye açık olmalarını gerektirir.
- b) Şeffaflık yönetimde tarafsızlığı dolayısıyla idarenin objektif davranmasını sağlar.
- c) Şeffaflık bilgi toplumunun bir gereği olarak halkın bilgiye ulaşabilmesini sağlar.
- ç) Şeffaflık halkın yönetime katılmasına yardımcı olur.
- d) Şeffaf yönetimlerde her şey halka açık yapıldığı için yolsuzluk en asgari düzeye indirilebilecektir.
- e) Şeffaf yönetimlerde yöneticiler halka hesap verme sorumluluğu taşıdığı için hizmette “kalite” artacak, dolayısıyla yöneticiler iş ve işlemleri yerine getirirken daha dikkatli ve hesaplı davranacaktır.

Halka yakınlaşma halkla bütünleşme çabası, yöneten ve yönetilen arasında kaynaşmayı da beraberinde getirecektir. Bu durum ortak amaca yönelik tüm girişimlerin karşılıklı uyum ve desteği ile sağlanabilmektedir. Aksi durumda yani yerel idarelerde şeffaflığın olmaması karar verme mekanizmalarında yönetimdekilerin kurumdan daha ön plana çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle, yerel özerkliğe sahip yerel yönetimlerin halka yakın olması, halkın isteği doğrultusunda hareket etmesi ve daha demokratik bir yapıya kavuşmaları için AYYÖŞ'te 3'üncü, 7'nci ve 11'inci maddelerinde şeffaflığın gereği açıkça belirtilmiştir (Yüksel 1998, S.10, s. 93, Açar 2008, s. 82).

### 3.3.2.2. Tarafsızlık ilkesi

Demokrasinin temel değerlerinden biri de tarafsız, eşit bir yönetim sağlayabilmektir. Halka eşit muamelede bulunulması ve siyasal yönetim sürecine katılım konusunda bütün toplum üyelerinin eşit haklara sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimler faaliyetlerinde vatandaşına eşit hizmet sunmak zorundadır. Yerel idare temsilcileri her ne kadar belli bir siyasal parti üyesi olmuş olsalar da hizmet ederken siyasal ayırım yapmaksızın halkın tamamına aynı hizmeti vermesi gerekmektedir. İdarecilerin kendi partisinden olanları gözetmeye çalışması, hizmet ederken siyasal düşüncesini ön plana çıkarması temsil ettikleri kuruluşun itibarını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu durum halktan toplanan vergilerle hizmet etmeye çalışan yerel yönetimlerin amacına ve hukuka aykırı davranmasına neden olmaktadır (Tortop 1996, s. 66). Dolayısıyla yerel idarecilerin yapacakları hizmetlerde tarafsızlık ilkesinden ödün vermemeleri gerekmektedir. Tarafsızlığın işleyememesi ülke çıkarlarının zedelenmesi ve son dönemlerde sıkça gündeme gelen “siyasal yozlaşma”nın armasına neden olacaktır. Buna karşın yerel idarelerde tarafsızlığın hakim olması, siyasal istikrarsızlığın azalmasına, karşılıklı görüş alış verişinin artmasını sağlayacaktır. Kısacası yerel yönetimlerin tarafsız olması, siyasal olgunluğun artmasına, demokratik yönetim anlayışının benimsenmesine ve gelişmesine yardımcı olacaktır ([www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm](http://www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm)).

### 3.3.2.3. Sosyal adalet ilkesi

Sosyal adalet kavramı, işsizlik, ekonomik bunalım, teknolojik gelişmeler ve iklim değişmeleri gibi nedenlerle meydana gelen tarımdaki verimlilik düşüşü, tarım sektöründe çalışan köylülerin gelirlerinde ciddi azalmalara neden olmuştur. Bu verimsizlik bir yandan toprakların bölünmesine diğer taraftan ekonomik krizleri tetiklemiştir. Bu şartlar altındaki kırsal kesimlerde yaşayan insanlar kentlere göç etmek zorunda kalmıştır. Şehirlerdeki hızlı nüfus artışı alt yapı hizmetlerine olan ihtiyacın arttırmış bununla birlikte çarpık kentleşme, sanayileşme ve ulaşımdaki gelişmeler beraberinde çevre kirliliği sorununu doğurmuştur (Yüksel 1998, s. 93). Yaşam koşullarının olumsuz şekilde gelişmesi, insanların hayat şartlarının iyileştirilmesi,

kendileri ile ilgili olan önlemlerin alınması ve alınacak olan kararlarda aktif rol üstlenmelerini gerektirmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlere önemli görevler düşmekte, işsizliğin önlenmesinde, çarpık kentleşmenin engellenmesinde, yaşam koşullarının iyileştirilmesinde, sosyal hizmetlerin sunulmasında adaletli bir dağıtım gerçekleştirmelidirler (Tortop 1992, s. 6).

Devlet sosyal hakları sağlayabilmesi için kişileri bir takım imkanlarla donatarak olumlu faaliyetlerde bulunması gerekmektedir. Bu haklar sosyal kamu hizmetlerini sunarak yaşama geçirilmektedir. Amaç sosyal devlet veya refah devleti olarak kişiler arasındaki eşitsizlikleri gidermek olmalıdır. Demokrasinin yerleştirilmesi ve işletilebilmesi için insan haklarının güvence altına alınması ve sosyal haklardan herkesin eşit şekilde yararlanabileceği ortam hazırlanmalıdır. Bu doğrultuda AK bünyesinde birçok uluslar arası antlaşmalar imzalanmıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, AYYÖŞ ve Avrupa Sosyal Şartı bunların başlıcalarıdır (Erdoğan 2005, a.g.e., s. 179).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, insan hakları alanında Avrupa Kamu Hukuku düzeyinin Anayasal aracı haline gelmiştir. Sözleşme gerek medeni gerekse siyasi hakların korunması amacıyla oluşmuş, uluslar arası alandaki ilk metin olarak göze çarpmaktadır. Sözleşme ayrıca taraf devletler üzerinde bir bağlayıcılığı olan ve yerel düzeydeki hakların korunmasını da denetleyici bir özelliğe sahiptir (Bilen 2003, S.106, s. 99).

#### **3.3.2.4. Halkın katılımı ilkesi ve yönetime katılma yolları**

Demokrasinin tam anlamıyla yerleşebilmesi için vatandaşların yönetimde etkin olması gerekmektedir. Katılımın yönetimde gelişim süreci içerisinde, önce belirli oranda vergi veren erkek vatandaşlar, daha sonra vergi unsurunu gözetmeksizin tüm erkekler, son olarak ta kadınlar dahil olmak üzere tüm vatandaşlar oy vermek suretiyle yönetimde söz sahibi olmuşlardır (Göksu 2000, s. 131). Halk katılımı, bir toplumda yaşayan insanların o toplumu ilgilendiren her türlü karara, gerek sorunun tespiti gerekse kararın oluşturulması sürecinde bireysel veya örgütlü olarak ortak olabilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Siyasal anlamda halk katılımı, yerel düzeyde veya genel düzeyde

siyasal etkinliklere vatandaşların farklı biçimlerde hükümet ve siyasal iktidar üzerinde baskı oluşturması ve doğrudan siyasal sürece katılarak etki yaratması olarak tanımlanmaktadır (Aslan ve Kaya 2003, s. 214). Şart'ın 3'üncü maddesinde özerk yerel yönetimler kavramını, yerel idarelerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı tanıyacak şekilde düzenlemektedir. Bu doğrultuda yerellik ilkesine yönelik önemli bir vurgu yapılmaktadır. Şart'ta yerel yönetimlerin yapısal oluşumu demokratik kurallar çerçevesinde ele alınarak, "yurttaş meclisleri", "halkoylaması" hükümleri ile demokratik katılımcı yerel yönetim anlayışının gelişmesine yardımcı olmuştur. Ayrıca Şart'ın dördüncü maddesinin altıncı paragrafı "yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" şeklinde düzenlenerek yerel katılım açısından "danışma" kurumuna önem verilmiş, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi hususunda ise "referandum" (halkoylaması) yöntemi önerilmektedir. Bu öneriler demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik girişimler olarak dikkat çekmektedir. Demokrasi kavramının en temel öğelerinden olan halk katılımının başlıca yararları şunlardır,

- a) Alınan kararlarda aktif rol üstlenen kişi kararları daha çok benimser, uygulanması için daha çok çaba gösterir,
- b) Topluca alınan katılmalı kararlar, belirli yöneticilerle alınan kararlardan genellikle daha üstündür,
- c) Kararlara katılan çalışanların, kararın dayandığı gerekçeleri daha iyi anladıkları için onları uygularken daha bilinçli davranırlar,
- ç) Katılım, çalışanların saygınlık, güvenlik, yaratıcılık gücünü ortaya koyma gibi temel gereksinmelerini karşılar, kişiliklerinin gelişimine katkı sağlar,
- d) Ortak ihtiyaçları gerçekleştirme amacı hakim olduğundan yönetimdeki çatışmalar en az düzeye indirilmiş olacaktır,
- e) Yönetime katılımın olduğu yerlerde maliyetler düşer, hesap verme sorumluluğu olduğundan savurganlık önlenmiş olacaktır,



- f) Yönetimin daha alt kademesindeki birimleri sorumluluğa hazırlar ve onları araştırmaya yönlendirir,
- g) Halkın katılımı kamu düzenini, baskıcı yönetimlerden daha iyi ve etkili bir biçimde korur (Mıhçıoğlu 1983, s. 116).

Halkın yönetime gerçek anlamda katılabildiği en demokratik yönetimin, yerel düzeydeki yönetimler olduğu kabul edilmektedir. Çünkü yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine olanak sağlamaktadır. Halk bunu kendi seçmiş olduğu organlar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Ancak bu durum yerel yönetimlerin tam anlamıyla demokratik bir yapıya kavuştuğunu göstermez. Gerçek anlamda bir demokrasi için, merkezi idarenin toplumdaki tüm katmanlara katılımın yollarını açmasıyla sağlanır (Coşkun 1999, Keleş 2007).

Yönetime katılım oranı, ülkelerin ekonomik açıdan gelişmişlik düzeyleri, kültürel ve siyasal yapılarına göre farklılık göstermektedir. Halk katılımı, bazen ülkeden ülkeye hatta aynı ülkedeki farklı bölgelerde bile değişiklik göstermektedir. Ülkenin demokratikleşmesiyle, yerel yönetimlere katılım arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Yerel idarelerde demokratik halk katılımı mevcut değilse o ülkenin demokratik bir yapısının olmadığı anlaşılmaktadır. Halk katılımının olmadığı yerde yerel özerklikten bahsedilemez. Dolayısıyla halk katılımının yerel özerkliğin temel unsurlarından biri olduğu söylenebilir (Yüksel 1998, ss. 91-96). Halk, belediyelerde yönetime çeşitli şekillerde katılır. Belediyelerde yönetime katılım yöntemlerinden bir kısmı geçmişten bu yana uygulanmakta, bir kısmı son yıllarda yapılan düzenlemeler sonucu uygulama alanı bulmakta, bir kısmı da ülkemizde uygulanmamakla birlikte diğer bir takım ülkelerde uygulanmaktadır. Bunlardan bazıları; seçimler yoluyla yönetime katılma dışında, dilekçe ile yönetime katılma, imzayla yönetici düşürebilme, bilgi edinme hakkından faydalanarak yönetime katılma, kamuoyu yoklamaları yoluyla yönetime katılmadır (Coşkun a.g.m. s. 104).

#### **3.3.2.4.1. Dilekçe yoluyla katılım**

Halkın yönetime katılması konusunda geçmişten bu güne uygulanan önemli yollardan biri de dilekçe yoluyla katılımıdır. Dilekçe hakkı 1982 Anayasası 74'üncü maddesinde,

vatandaşların karşılıklı esası gözetilmek şartıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ye başvurma hakkına sahiptir şeklinde düzenlenerek güvence altına alınmıştır. Bu yöntem halkın yerel hizmetler konusunda isteklerini ve taleplerini idarecilere iletebilmesini sağlayan en ucuz, en rahat yollardan biridir. Bu yolun işlerlik kazanabilmesi için yerel idarecilerin halkın vermiş olduğu dilekçelere duyarlı olmaları ve dilekçeler hakkında gerekli işlemleri yapmaları gerekmektedir. Yapılan başvurularda halka yazılı olarak cevap verilmesi ve yapılan duyuruların herkesin görebileceği yerlere asılması büyük önem taşımaktadır. Yerel idarelerin bu şekilde davranmış olmaları, halkın taleplerinin dikkate alındığını ve halkın kendisine önem verildiğini hissetmesine neden olmaktadır.

#### **3.3.2.4.2. İmzayla yönetici düşürme**

Bu yöntem Türkiye’de uygulanmamaktadır. Ancak uygulanabilir olması durumunda oldukça etkili olduğu düşünülmektedir. Çünkü yöneticinin her an düşürülme tehlikesiyle karşı karşıya olması kaliteli, verimli ve etkili iş yapmaya sevk ederek, hizmet alanında daha dikkatli davranmasını sağlayacaktır. İmzayla yönetici düşürme yönteminde halk, yerel yönetimlerin yapmış olduğu hizmetleri beğenmemesi durumunda seçmenler tarafından nitelikli çoğunlukla toplanan imzalarla yöneticinin düşmesini sağlayabilir. Toplanan imzalarda nitelikli çoğunluğun aranmasının nedeni bu yöntemin suiistimale uğramasını engellemek, aksi durumda sürekli idareci değişikliği hizmetlerin aksamasına neden olabilir.

#### **3.3.2.4.3. Halk oylaması (referandum)**

Halk oylaması ile belediyelerde yönetime katılma halkın yönetimi etkileyebileceği önemli yollardan birisidir. Bu yöntem uygulamada iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi yerel idarelerin kendi istekleriyle bazı konularda halkın görüşünü almaları, ikincisi ise halkın bir takım faaliyetlerle istediği anda halk oylamasına gitmesidir. Şart’ın beşinci maddesi “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” şeklinde düzenlenmiştir. Ancak Türkiye’de halkoylaması, çok az düzeyde başvuru alan bir yöntemdir. Anayasa değişikliklerinin

Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulması ve yeni bir Anayasa yapılması durumunda halkoylamasına gidilmekte, bunun dışında bu yöntem hemen hemen hiç uygulanmamaktadır.

Halkın kendi isteğiyle doğrudan halkoyuna gidebilmesi için, öncelikle yerleşim alanının belirli bir sorunuyla ilgili olarak, halkoylamasının gerekli olup olmamasına ilişkin halkoylaması yapılıp, yeterli sayıda imzaya ulaşılması durumunda halkoylaması yapılır ve sonuç karar organları için bağlayıcı olur. Belediye başkanı çıkan sonucu meclis kararı gibi uygulamak zorundadır. Almanya'da 1995'ten beri Bavarya Eyaleti'nde oldukça etkin şekilde uygulanan bu yöntem diğer eyaletlerde de uygulanmaktadır (Çukurçayır 2000, s. 213). bu yöntem sayesinde halk, hem yerel idarelerin kararlarına katılır, hem de halkın aldığı kararların uygulanmasının zorunluluğu nedeniyle etkin bir yönetim sağlanmış olmaktadır.

#### **3.3.2.4.4. Sivil toplum kuruluşları (STK) aracılığıyla katılım**

Sivil toplum kavramı, devletin veya yöneticilerin, toplumun ve fertlerin özel alanlarından gittikçe çekilerek, onların daha fazla hak ve hürriyetler kullanabilecekleri, daha geniş ve özel alanların oluşmasıyla ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik bir aşamayı ifade etmektedir (Eroğlu 1998, s. 314). STK'ların yerel düzeyde sayılarının artmasının yanında etkinliklerinin de artması onların önemini daha da arttırmıştır. STK'lar halkın istek ve şikayetlerini yöneticilere ulaştıran ve bu istek ve talepleri takip eden kuruluşlardır. Dolayısıyla gerek yerel idareler gerekse devletin diğer kurumları, çoğunlukla STK'ları kendilerine muhatap kabul etmektedirler.

STK'ların önemli görevler üstlenmiş olması yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleri ile iyi ilişkiler içerisinde olmalarını, onları desteklemeleri ve gerektiğinde onlarla birlikte etkinlikler düzenlemelerini sağlamaktadır. Sivil inisiyatifin kullanılması, sivil girişimcilik anlayışının kazanılması bakımından yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimlerin halkla ilişkiler faaliyetlerinin etkili olabilmesi için sivil toplum örgütlerinin bu faaliyetlere verecekleri destek çok önemlidir. Yerel idarelerin STK'lar ile olan sıcak teması aynı zamanda yerel demokrasinin gelişmesine de katkı sağlayacaktır.

### 3.3.3. İdari Özerklik

İdari Özerklik, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın özgürce karar alabilmesi ve uygulayabilmesidir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere idari özerkliğin iki unsuru bulunmaktadır. Bunlardan biri, Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında "...eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır..." şeklinde belirtildiği üzere yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesidir. ikincisi ise AYYÖŞ'ün 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi şeklinde düzenlenen, organların serbestçe karar verip uygulayabilmesi hükmüdür (Kalabalık 1999, s. 11).

İdari özerklikte, yerel yönetimlerin organlarının işbaşına gelme veya düşme şekli önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetim organlarının merkezi idare tarafından atanması, gerek duyulması durumunda yine merkezi idare tarafından görevden alınması veya organların seçimle işbaşına gelmesi veya seçimle düşürülmesi idari özerklik açısından farklılık oluşturmaktadır. Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki atama veya görevden alma yetkisinin olması, yerel organların merkezi idarenin vesayeti altına girmesine neden olmaktadır. Bu durumda yerel organlar, belde halkına değil de merkezi idareye hoş görünmeye çalışacaklardır. Bu şekilde oluşan bir yerel idare yapısı, yerel özerkliğe yönelik önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Demokrasi kültürü gelişmiş olan ülkelerde, yerel organların seçimle işbaşına gelmesi veya seçimle görevden alınması yerinden yönetim sisteminin vazgeçilmez ilkelerindedir. Ancak yerel organların seçimle gelip seçimle gitmesi idari özerklik için yeterli değildir. Çünkü organlar her ne kadar seçimle gelse de özgürce karar alıp uygulayamayabilirler. Dolayısıyla yerel yönetimlerin idari özerkliğe sahip olduklarından bahsedebilmek için, seçimle işbaşına gelmiş bağımsız organlarının yanında, kesin ve uygulanabilir kararlar alma yetkisine de sahip olması gerekmektedir (Yüksel 2005, ss. 275-295).

### 3.3.4. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşmaları için idari özerkliklerinin yanında mali açıdan da özerk bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Mali açıdan özerk bir yapıya sahip olan yerel yönetimler, kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında daha güçlü bir konuma gelirken, tam tersi durumda yani mali özerkliğini sağlayamamış olan yerel yönetimler ise kanunla kendilerine verilmiş olan görev ve sorumlulukları yerine getirme konusunda oldukça zorlanmaktadırlar. Dolayısıyla yerel özerklik, mali açıdan yeterli kaynaklara sahip olma ve kendi öz kaynaklarının yerel kaynaklar içerisindeki ağırlığına göre anlam kazanmaktadır. Şart'ın 9'uncu maddesinin 1'inci paragrafında yer alan, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanması gerektiği hükmü ile mali özerkliğe vurgu yapılmaktadır (Şengül 2005, s. 168).

Yerel yönetimlerin kendileri açısından yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için merkezi idare ile aralarında iyi bir gelir paylaşımı olması gerekmektedir. Bu paylaşımın makul düzeyde, rasyonel ve adil olması, mali özerkliğin temelini oluşturmakla birlikte yerel idarelerin varlıklarını da korumalarını sağlayacaktır. Mali özerkliğin temelini oluşturan öz gelirler; vergi gelirleri, şerefiye, harcamalara katılma payı ve harçlardan oluşmaktadır. Bu gelirler yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız bir şekilde oluşturabildikleri vergilerin kapsam, matrah ve oranları belirleme ve bunları toplayabilme, özgürce harcayabilmeleri yerel yönetimlerin kaynaklar üzerindeki etkisini göstermektedir. Ancak yerel yönetimlere ait olan kaynaklara baktığımız zaman bütçelerinde yer alan kaynakların gerçek anlamda bir öz gelir olma şartlarını taşımadığı anlaşılmaktadır.

Mali özerkliğin sağlanabilmesi için gerekli unsurlardan bir tanesi de öz gelirlerinin oranlarını düzenleme yetkisinin olmasıdır. Bu durumu, Şart'ın 9'uncu maddesi 3'üncü paragrafında, mali kaynaklarının bir bölümünün oranlarını, yine kendilerinin koyduğu kanuni sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması gerektiği şeklinde düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin gerçekleşebilmesi için merkezi idarenin baskısından ve vesayetinden kurtulması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin zamanla artan ihtiyaçlarını karşılayabilmesi

için gelirlerinin de aynı oranda artırılması gerekmektedir. Öz gelir oranlarının merkezi idare tarafından tek taraflı olarak artırılması, yerelin artan ihtiyaçlarının hızıyla paralellik göstermeyebilir. Bu durumda yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda öz gelirlerini belirleyebilmesi mali özerkliğe büyük katkı sağlayacaktır. Yerel yönetimler merkezi idarenin onayına gerek kalmaksızın hizmetlerde aksamalara neden olmadan öz gelir oranlarında artış yaparak etkin bir hizmet üretimi gerçekleştirebilir. Yerel yönetimlere bahsettiğimiz bu gelirler dışında herhangi bir şart olmadan ulusal gelirden pay verilmesi ve yardımlar yapılması gerekmektedir. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere söz konusu kaynakların yanında yurt genelinde bölgeler veya yerel idareler arasında eşitliği sağlamak amacıyla mali yardımlar yapılmalıdır. Ancak yapılan yardımların harcama yerlerinin belirtilmesi yeterli kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlerin merkezi idarenin istekleri doğrultusunda hareket etmesine neden olur ki, bu durum mali özerkliğin gelişmesinde önemli bir engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla merkezi idare tarafından yapılacak yardımlar herhangi bir şarta bağlanmaksızın blok yardımlar şeklinde olmalıdır. Yani yapılan yardımların harcama yerinin tespiti yerel yönetimlerin tasarrufuna bırakılması özerkliğin güçlenmesine yardımcı olacaktır (Yüksel 2005, ss. 284-285).

### **3.4. ÖZERK YEREL YÖNETİM HAKKININ KULLANIM ŞEKLİ**

İnsan haklarının hak ve özgürlükler alanındaki sorunu çok uzun bir geçmişe dayanmaktadır. Ancak insan haklarının pozitif hukuk açısından değerlendirilmesi yaklaşık iki yüzyıl geriye dayanmaktadır. Bu iki yüz yıllık süreci; birinci kuşak haklar, kişi hakları ve siyasal haklar, ikinci kuşak hakları ekonomik, kültürel ve sosyal haklar, üçüncü kuşak hakları ise dayanışma hakları olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır (Ökmen 2008, a.g.m., ss. 13-18). İnsanların sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin varlığı evrensel bir boyutta kabul görmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 10.12.1948 tarihinde ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve 04.12.1950 tarihinde imzalanan İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ile evrensel ölçekte insan haklarının genel çerçevesi oluşturulmuştur (Nohutçu 2009, ss. 565-566).

Siyasal hakların diğer bir adı aktif statü haklar olarak ta nitelendirilmektedir. Seçim hakkı ve katılma haklarından oluşan bu haklar temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi kavramlarıyla birlikte değerlendirilmektedir. Şart'ın 3'üncü maddesinin 2'nci paragrafında, bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır şeklinde düzenlenerek yönetimde temsile değinilmiştir. Paragrafın başında yer alan "bu hak" deyiimiyle aynı maddenin bir önceki paragrafında yer alan "...doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamı taşır." kısmına atıfta bulunulmuştur. Şart bu madde ile özerk yerel yönetimlerin karar organları, meclisleri veya kurul toplantılarının olması gerektiğini, bu organların kendilerine karşı yürütme organlarının olabileceği, bu meclis ve organların demokratik seçim yöntemlerine göre belirlenmiş ve seçilmiş üyelerden oluştuğunu vurgulayarak aslında bize temsili demokrasinin yerel yönetimler düzeyinde uygulanma şeklini tanımlamaktadır. Demokratik yönetimlerin olmazsa olmazı ve hiç tartışmasız ve koşulsuz kabul edilen unsuru seçimdir. Ancak seçimin esasını da temsil kavramı oluşturmaktadır. Demokratik yönetim sistemlerinde asıl olan icracıların değil karar mekanizmasının seçimle oluşmasıdır. Karar organının seçim dışında merkezi yönetim tarafından atanması işlemi yerinden yönetim ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Seçimler tek başına demokratik yönetimin göstergesi olmamakla birlikte uygulanmakta olan seçim yöntemi de bu hususta belirleyici rol oynamaktadır (Özay 1996, Kalabalık 2005).

Seçimlerde seçmenler oy kullanarak belirli bir dönem toplumu yönetecek olan yöneticileri seçerek onlara yönetim süresi içerisinde yapacakları veya uygulayacakları birçok politikaya izin vermiş olmaktadır. Böylece seçmenlerin oyu aslında kendi yaşamlarını yakından ilgilendiren yönetici ve siyasallar arasında yapılan bir tercihi ifade etmektedir. Oy verme işlemi aynı zamanda seçmen ile seçilen arasında bir etkileşim oluşturarak, yeniden seçilme düşüncesi olan yönetici seçmenlerin geçmişte istedikleri ve gelecekte isteyebileceği hizmetleri iyi hesaplayarak vereceği kararları tekrar gözden geçirme, düzenleme ve ayarlama gereği duymaktadır. Kullanılan oy kişinin siyasal bir fikre bağlılığını belirleyebileceği gibi kişinin siyasal düşünceler karşı soğukluluğunu da belirleyebilir (Kalaycıoğlu 1984, s. 252). Tarihi süreç içerisinde seçmenlerin tamamı oy

kullanma hakkına sahip değildi. İnsanların demokratik hak ve taleplerinin artmasıyla herkese oy kullanma hakkı tanınmıştır. 1982 Anayasası'nın 67'nci maddesinde, seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esasına göre yapılacağı belirtilmiş olup, kişilerin oy kullanma hakları güvence altına alınmıştır. Genel oy, vatandaşların hiçbir sınırlama ve engelleme olmaksızın herkesin oy hakkına sahip olmasını ifade etmektedir. Eşit oy ise, genel oy ilkesi çerçevesinde seçmenlerin kullanmış oldukları oyların birbirine eşit olduğu ve herkesin tam bir oya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Gizli oy ibaresi ise, seçmenlerin oy kullanma esnasında hiçbir baskı ve etki altında kalmadan hür iradesiyle oyunu kullanmasını ifade etmektedir. Burada gizli verilen oyun açık biçimde dökümü ve sayımı yapılması gerekmektedir. Aksi durumda kişilerin özgür iradesinin kişisel çıkarlar uğruna harcanabilmesi söz konusu olabilir (Kalabalık 2005).

Gerçek anlamda serbest ve dürüst bir seçime dayanmadan oluşan yönetim diktatörlük olarak tanımlanabilir. Diğer taraftan seçim idarecilerin seçmenler tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla belli süreliğine iktidara gelmiş olan yönetim seçim süresi sonunda seçmenlere yaptıkları hakkında hesap vermek zorundadırlar. Hesap vermenin yaptırımı ise yönetimin yine seçmenler tarafından seçimle iktidardan uzaklaştırılmasıdır. Yürütmenin yetki ve işlevlerini üstlenmesi gereken olanın bir kurul, şahıs veya meclis olması yerel yönetimlerde bir temsil sorunu oluşturmaktadır. Bu yetki ve fonksiyonlar bazı hukuk sistemlerinde kurula verilmişken bazılarında sadece bir kişiye verilmiştir. Bu organların göreve gelme durumu ise bazen seçimle bazen de meclis tarafından belirlenmektedir. Aslında meclisler ve yürütme kurulları birbirini tamamlayan unsurlardır. Buna rağmen yerel meclisler, yerel yönetimlerin en temel ve temsili demokrasiye vücut veren organı olarak kabul edilmektedir. Yerel meclislerin seçimle oluşmasının yanında toplumun genel yapısını da yansıtması gerekmektedir. Yani toplumun sadece belli kesimler tarafından temsil edilmiş olmasının önüne geçilmeli, meclisin temsil yeteneğinin tüm toplumu kapsamaması gerekmektedir. Bu durum halkın yönetime katılımının yüksek tutulması, demokrasi kültürünün yerleştirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Aksi durumda mecliste belli kişilerin veya meslek örgütünün temsil ediliyor olması bunların



menfaatlerinin toplumun menfaatlerinin önüne geçebileceği kaçınılmaz olacaktır (Cebe 2006, Kalabalık 2005).

### **3.5. ÖZERK YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRATİK KATILIM**

Özellikle Batı Avrupa’da doğan yerel, demokratik ve katılımcı yönetim anlayışı, ileriki yıllarda toplumun sağlıklı bir dönüşüm yaşaması, merkeziyetçi bir yapıdan demokratik çoğulculuğa geçilebilmesi eğilimlerinin artması önemli bir hal almıştır. Halkı doğrudan ilgilendiren günlük yaşamla ilgili öncelikli konuların halka yakın küçük ölçekli bir yapıya sahip yerel demokrasi sadece Avrupa’da değil dünyada konuşulur duruma gelmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013).

Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 yılında imzalanan Şart’ta dikkat çeken hususlardan biri, Şart’ın 4’üncü maddesinin 3’üncü paragrafında yer alan, kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacağı hükmüdür. Diğer ise Şart’ın 3’üncü maddesinin 2’nci paragrafında yer alan, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyeceği şeklinde ifade edilen düzenlemedir. Burada doğrudan yönetme ve yönetime katılmadan bahsedilmiştir. 23-26 Eylül 1985 tarihinde Arjantin’in başkenti Rio de Janerio’da Düzenlenen kongrenin sonucunda yayımlanan Yerel Yönetimler Özerklik Beyannamesi’nde yerel yönetimlerin dengeli bir toplum oluşturulmasında halka en yakın yönetim biçimi olması nedeniyle sorunları ilk elden çözme ve ihtiyaçları en kısa sürede karşılayabilme hususunda önemli işlevleri olduğu vurgulanmış, yerel yönetimlerin halkın yönetime aktif katılımını sağlayabileceği ve halkın yönetimle bütünleşebileceği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, daha etkili ve daha demokratik bir halk yönetimi sağlayacak ve ulusun güçlendirilmesi sonucunu doğuracaktır (Aydın ve Taş, 2007).

Bireyler sahip oldukları bazı değerler, inançlar, fikirler, yönelimler ve beklentiler doğrultusunda siyasal sistem içerisinde belirli bir yaştan sonra rol almak isteyecektir. Bireyin üstlenmek istediği bu rol daha çok siyasal kültür veya siyasal yapı tarafından

şekillenecektir. Kulluk kültürünün hakim olduğu siyasal yapılarda bireyden istenen beklentiler çok sınırlı kalırken, vatandaşlık kültürünün yani katılımcı kültürün hakim olduğu modern yapılarda bireyden beklenen yükümlülükler daha geniş, kapsamlı ve daha çeşitli olacaktır. Siyasal katılım, toplumu ve idarenin işleyişini etkileyecek kararların alınmasına ve alınan kararların işleyişine halkın aktif olarak dahil edilmesi olarak tanımlanabilir. Burada katılımdan amaç demokratik yönetim anlayışının işleyişine katkı sağlamakla birlikte, halkı yönetme konularında alınan kararları emir niteliğinden uzaklaştırarak alınan kararlarda halkın talebi olduğunu hissettirmektir. Siyasal katılımdan söz edebilmek için bireylerin aktif olarak siyasal eylemlerinden bahsetmek gerekmektedir. Siyasal katılma siyasal topluluğun bir üyesi olan bireylerin yönetimin almış olduğu kararları etkileyebilmek için yaptığı siyasal eylemlerden oluşur (Kalaycıoğlu 1984 ve Çevikbaş 2008).

Diğer taraftan yerel yönetimler ile vatandaş arasındaki ilişkilerde vatandaş kendi sorunlarının çözümünde daha aktif olabilmenin yollarını aramıştır. Ancak bu arayış fikir üretme, çaba sarf etme zaman harcama ve para harcama gibi bireyi bazı maddi ve manevi sorumluluk altına sokmuştur. Bu durum vatandaş-kurum ilişkisi açısından düşünüldüğünde yerel idareciliğin merkezi idareciliğe nazaran daha demokratik ve daha etkin olduğunu göstermektedir (Uçar 2004, a.g.m., ss. 96-107).

Yerel yönetim organlarının sadece seçimle oluşması bu kurumlara demokratik bir yapı kazandırmaya yeterli olmayacaktır. Bu biçimsel özelliklerin yanında gerçek anlamda halk katılımının sağlanması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için toplumu oluşturan tüm kesimlerin yönetime katılmasının yollarını açmakla mümkün olabilmektedir. Halk yönetimde ne kadar çok söz sahibi olursa, yöneticilerde seçmene karşı idari ve mali açıdan o kadar çok hesap verme sorumluluğu olduğu hissini uyandırır. Yerel düzeyde demokratik bir yönetimin oluşması için öncelikle yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetimin kararları üzerinde etkin olması, alınan kararların uygulanmasında denetim mekanizmasının yerel halkın katılımıyla gerçekleşmesi gibi özelliklere sahip olması gerekmektedir (Armağan 2006, s. 11).

Demokratik anlayışın ve bilincin gelişmesi yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır. Demokrasi günümüzde temsili ve doğrudan olmak üzere iki türlü olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanların birlikte yaşama isteğinin oluşması ile birlikte şehirleşme artmış ve temsili demokrasiye geçilmiştir. Temsili demokraside halkın sesini duyurabileceği yönetim üzerinde baskı oluşturabileceği kurumlara ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyaç STK'nın doğmasına neden olmuştur. STK'lar; toplum yararına hizmet veren, demokrasinin gelişimine katkıda bulunan kar amacı gütmeyen, devletten ayrı hareket edebilen siyasal idareyi kamuoyu oluşturarak etkileyebilen bir örgütlenme şeklidir. STK'ların amacı halk ile yönetim arasında bir köprü kurmak, yönetim üzerinde denetim mekanizması oluşturmaktır. Böylece kent yönetimi üzerinde sistemli ve sürekli bir etki sağlanabilmektedir. STK'lara demokratik yapıya sahip olan endüstrileşmiş ülkelerde daha çok rastlanmaktadır. Bu durum, bu tür ülkelerdeki siyasal ve sosyal ilişkilerin kaçınılmaz sonucudur. Meslek odaları, sendikalar, vakıflar, dernekler ve bunlara benzer kuruluşlar STK kapsamında değerlendirilmektedir. STK'lar kişilerin hangi görüşten olup olmadığına bakmaksızın onların ortak ilkeler üzerinde buluşabildikleri varsayımından yola çıkmaktadırlar. STK'ların başlıca işlevleri şunlardır.

- a) Bireylerin talep ve isteklerini kamuoyu oluşturarak dile getirmeye çalışmak.
- b) Çoğulcu bir toplum yapısı oluşturmaya çalışmak.
- c) Proje üretmek, bu projeler kaynak bulmak ve bu projeleri uygulamak amacıyla eğitim, sosyal ve istihdam konularında hükümet politikalarına paralel hareket etmek.

STK'lar bu işlevlerini yerine getirirken bazı etik değerlere bağlı kalmaktadır. Bunlar dürüstlük ve tutarlılık, açıklık ve saydamlık, hizmet anlayışı ve yardımseverliktir (Çevikbaş 1995, Coşkun 1999 ve Yalçındağ 1999).

### **3.6. YEREL ÖZERKLİĞİ ZORUNLU KILAN NEDENLER**

Yerel yönetimler ülkelerin kalkınmasında çok önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Bu nedenle yerel idarelerin daha etkin ve verimli hizmet sunabilmeleri için, yönetim biçimlerinin yeni gelişmeler doğrultusunda iyileştirilmesi ve maddi açıdan

güçlendirilmeleri gerekmektedir. Devlet tüm ülkeyi kapsayacak şekilde bir hizmet anlayışına sahiptir. Ülke sınırları içerisinde devletin görevlerini istediği gibi yerine getirebilmesi için bazı kararlar alınır ve uygulamaya geçilir. Yapılması gereken bu işlerin tek bir merkezde toplanması hizmette aksamalara ve gecikmelere neden olabilmektedir. Merkez yapması gereken bu işleri, sahip olduğu bazı yetkilerini taşra teşkilatına devrederek veya tüzel kişiliğe sahip idari ve mali açıdan özerk yerinden yönetim kuruluşları aracılığıyla yerine getirmektedir. Merkeze bağlı taşra personelinin yerel ihtiyaçları anlama, değerlendirme ve halka yakın olma yönünden yerel idarecilerin sahip olduğu avantajları bulunmamaktadır (Tortop 1992). Merkezi idarenin siyasi ve idari açıdan güçlenmesi, yönetimde birliğin sağlanması, kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için gerekli sermayenin birleştirilmesi ve eşit kamu hizmeti sunulmasını gibi faydalar sağlarken, diğer taraftan hizmetin gecikmesi ve yerel halkın talepleri ile doğru orantılı olmamasına neden olabilmektedir. Çünkü merkezi idare tarafından kamu hizmetlerinin görülebilmesi için alınan kararlar yerel halkın ihtiyaçlarına uymayabilir. Aynı zamanda alınan kararların ilgili birimlere aktarılmaya çalışılması kırtasiyeciliği, bu durumda bürokrasiyi artırdığı görülmektedir (Eryılmaz 2000, s. 61).

Merkezi yönetim anlayışında taşrada görev yapan memura fazla inisiyatif tanınmış olması, memurun standart görevleri yerine getirmesine bu durumda memurun kendini geliştirmesine engel olmasının yanında beceri ve yeteneklerini köreltmektedir. Merkezileşme ayrıca yerel halkın yönetime katılma güdüsünü azaltarak demokrasi kültürünün gelişmesini engellemiştir. Merkezin bazı görev ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmesi merkez ile yerel arasında bir bölüşüm veya paylaşımın gereğidir. Kendi öz kaynaklarını oluşturma ve kullanma imkanına sahip olan bir yerel yönetim merkezi idarenin kendisine yüklemiş olduğu bazı görev ve sorumlulukları yerine getirmede daha pratik bir işleve sahiptir. Yani yerel yönetimlerin hizmetleri yerine getirebilmesi için yatırımların gerekli kıldığı harcamayı yapabilecekleri bir bütçeye ve kaynağa sahip olmalarını gerektirmektedir. Nadaroğlu'nun da belirttiği gibi "ya yerel idareye hizmet yüklememek ya da yerel idarenin varlığına son vererek merkezi idare ile yetinmek gerekecektir." Şart kamu sorumluluklarını gerçekleştirme hususunda yerel yönetimlere bazı avantajlar sağlamaktadır. Bunlardan en önemlisi yerel halkın taleplerini halka en yakın konumda bulunan dolayısıyla ihtiyaçları belirleme ve

kaynakları ihtiyaçlar doğrultusunda en verimli Şekilde kullanma imkanına sahip olmasdır.

Yerel yönetimlerin kendi btlerinin merkezi idarece onaylanması veya halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek için merkezden gelecek kaynaklara bağımlı olması bölgesel kalkınmayı engelleyebileceği gibi bu durumun ülke bazında kalkınmayı da olumsuz etkileyebilecektir. Kendi kaynaklarını oluŐtırmada yetersiz kalan bir yönetim, kentin tüm potansiyelini değerlendirme ve böylece fiziksel geliŐmeyi arttırma, kültürel değerleri koruma, istihdamı arttırma, insan kaynaklarını en verimli Şekilde kullanabilme, ulaşım sistemini geliştirme, ekonomik istihdam yoksulluk gibi konularda yatırım yapamayacak veya yetersiz kalacaktır. Yerel yönetimlerin bölge üzerindeki hakimiyeti ve yerel halkla olan yakın temasları nedeniyle sosyal ihtiyaçları belirleme konusunda merkeze göre daha avantajlıdır. Dolayısıyla bölgesine bu kadar hakim olan bir yerel idarenin ihtiyaçları karşılayabilmesi için kendi öz kaynaklarını oluşturabilmesi ve kullanabilmesinin yanında toplumun dezavantajlı bölgelerine ulaŐarak sosyal geliŐmeyi arttırma konusunda merkeze göre daha iŐlevseldir. Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını üretme ve kullanabilme özgürlüklerinin olması aynı zamanda demokratik geliŐmeyi de etkileyecektir. Yerel idarelerin mali açıdan güçsüz olması, merkezi idareye muhtaç olması, gelirlerinin merkezi idarenin keyfi uygulamaları ile arttırılıp azaltılmasının mümkün olduğu bir ortamda yerel özerklikten bahsedilememektedir. Yerel yönetimlerin merkezin iktidarına perde oluŐturabilecek kadar güçlü durabilmeleri, karar ve uygulamalarında kendilerini zgr hissedebilmeleri ve dolayısıyla özerk olarak tanımlanabilmesi için yeterli ve düzenli maddi gelirlere sahip olmalıdırlar.

Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte tek partili yönetim anlayışının hakim olması merkeziyetçi bir yapının güçlenmesine, Türkiye'nin bu Şartlar altında yerel yönetim anlayışına yatırım yapma olanağı çok zor görünmektedir. 1950 sonrası çok partili hayata geçilmesine rağmen II. Dünya Savaşının sona erdiği ve savaşın verdiği zararın henüz giderilmeye çalışıldığı bir ortamda devletin kısmen liberalleŐmesine rağmen cumhuriyetçi, geleneksel, bürokratik ve merkeziyetçi yönetim anlayışı deđerlememiŐtir. 1961 Anayasası ile bazı demokratik haklar getirilmiş olsa da merkeziyetçi yapı kırılmamıŐtır. Bu yapı ancak 1984 sonrası gerçekleştirilen bazı yasal

düzenlemelerle kısmen de olsa zayıflamıştır. Ancak yerel yönetimlerin gelirlerini arttırmaya yönelik bu düzenlemeler merkezi yönetimin denetiminde gerçekleşmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanamamasının bir diğer nedeni merkezin yerele olan bakış açısıdır. Türkiye’de yenileşmeye kapalı bir zihniyetin hakim olması, yerel yönetimlerle olan ilişkinin geliştirilmesi egemenliği yerele kaptırma düşüncesine neden olabileceği ve bu durumu kendi varlıkları ile bağdaştıramadıkları için yerel yönetimleri hep bir tehdit olarak görmüşlerdir. Bu durum merkez ile yereli karşıt konumdaki iki cepheye dönüştürmüş yerele yapılan yardımların baskı altında ve partizanca yaklaşılmasına neden olmuştur (Yüksel 2005, Eryılmaz 2000, Giritli 1983).

Yerel yönetimlerin, halkın öncelikli ihtiyaçlarını karşılamada önemli bir konuma sahip olması ve ihtiyaçları belirlerken halkın katılımının sağlanmış olması onların önemini daha da arttırmaktadır. Yerel yönetimlerde karar merkezi idaredekinden farklı olarak tek bir merkezden değil de halk tarafından seçilmiş organlar ve yerel yönetimlerde çalışan personel doğrudan veya dolaylı olarak yerel hizmetlere katılmakta ve hizmete ilişkin politikalar üzerinde etkili olabilmektedir. Bu işlevlerin yerine getirilebilmesi için yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerklik sorununun çözülmesi merkezi idarenin sakıncalarını gidermenin yanında yerel yönetimlere de bir çok fayda sağlayacaktır (Coşkun a.g.m., s. 102, Yüksel 2005).

Yerel yönetimlerin güçlü olması ve demokratik bir yapıya sahip olmaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkı sağlayacaktır. Dünyada yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık demokrasinin gelişmiş olduğu tek bir ülke dahi bulunmamaktadır (Aykaç 2003, s. 12) demokrasinin gelişmediği ülkelerde yerel yönetimlerinde güdük ve gelişmemiş olduğu görülmektedir. Bu durumda demokrasiyi ülke tabanına yaymak ve yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Yerel yönetimler halkın siyasal ve demokrasi kültürünün birlikte geliştirildiği temel basamaklardandır. Ülkede siyasal istikrarın sağlanmasına yerel yönetimler bu yolla doğrudan katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin siyasal fayda sağlayan kurumlar olmasının temel nedeni,

- a) Demokratik eğitim kuruluşu olması,

- b) Modern toplumun temel değerleri olan eşitlik, özgürlük ve refah ilkelerinin oluşumuna katkı sağlaması,
- c) Demokrasinin olmazsa olmazı olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve hesap verebilme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesinin daha kolay olması,
- ç) Yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil de herkese açık Şeffaf Şekilde işlemesi,

olarak sıralanabilir.

Bu faktörler aracılığıyla yerel yönetimler ulusal çapta demokratikleşmenin gelişmesinde önemli rol oynamakta, zira yerel yönetimlerin demokratik bir kuruluş olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesi ile doğru orantılıdır (Pustu 2005, ss. 124-127).

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması yerelin duyarlılığını ve sorumluluğunu daha çok arttırır. Böylece yerel yönetimlerin halkın istek ve talebine değer vermesi halkın yönetime katılımını sağlayacak yerel organların faaliyetlerine daha çok katılacaktır. Halkın talepleri yerel politikalarla paralellik göstereceğinden yerel sorumlulukta artacaktır. Halkın isteklerini karşılamada yetersiz kalan yerel yönetimler seçimlerde tekrar seçilememe seçeneğini düşünerekten daha çok hizmet etmeye yönelecektir. Bu durum ancak özerk yerel yönetimlerce mümkün olabilmektedir (Kul a.g.t., s. 26).

### **3.7. YEREL YÖNETİM ÖZERKLİğİNE YÖNELİK TEHDİTLER**

Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları içerisinde ve ülke menfaatleri doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Toplumunda demokratik yönetimin yerleştirilmesinde insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında bir takım kurumlar için önemli bir faktör olarak kabul edilmektedir. Aynı zamanda merkezden yönetimin ve bürokratik yapının zararlarını ortadan kaldırmak veya azaltmak amacıyla oluşturulmuş bir yönetim anlayışıdır. Yetkilerin tek elde toplanması ve kararların merkezi idarenin üst düzey organları tarafından alınması, yürütmeyi ve hizmetleri geciktirmede ve aksatmada

veya sunulacak hizmetleri yavaşlatmaktadır. Konuyla ilgili olan uzman kişilerin fikirlerine önem verilmeyişi etkin ve yerinde karar alınmasını engellemektedir. Zamanla yerel yönetimlerin özerk yapısındaki gelişmeler bir takım tehditlerle karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Bunlar, yerel yönetimlerin sürekli büyüme ve gelişme göstermesi, yaşam şartlarındaki değişiminden kaynaklanan karmaşıklığın çözülememesi, devletin, toplumun tamamının hayat şartlarında birlik ve düzen sağlamak için yerel yönetimlerin işleyişine müdahale etmesi, merkezileşme eğilimlerinin ve egemenlik-üstü kuruluşların yol açtığı tehditler olarak sayılabilir. Bu durum belde halkının kentin sorunlarıyla ilgilenmek ve kent yönetime katılmak yerine kendi kişisel menfaatlerinin korunması çabası içerisine girmesine, bu tehdit aynı zamanda yerel özerkliğin temel ilkesi olan halkın yönetime katılma düşüncesiyle çelişmektedir. Karşılaşılan bu tehdit, yerel yönetimlerin büyüme ve gelişmelerini engelleyerek çözümlenemez. Çünkü yerel yönetimler kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için mali açıdan ve kendilerini yeniden düzenleme imkanı veren alansal bütünlüğe ihtiyaçları vardır.

Yerel yönetimlerin özerkliğini tehdit eden bir diğer neden ise hayat şartlarının karmaşıklığıdır. Sanayileşme ve hızlı nüfus artışıyla birlikte gelen göç dalgası yerel yönetimleri; çevre ve hava kirliliği, içme suyu ihtiyaçlarının karşılanması ve kullanılmış suların arıtılması, katı atıkların ve çöplerin depolanması ve temizlenip geri dönüşüme kazandırılması, nüfus artışı ile birlikte düzensiz yapılaşma ve gecekondu yerleşimlerinin artması, şehir içi toplu ulaşım sorununun artması, toplumun sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalınması, alt ve üst yapı ihtiyaçlarının artması gibi sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Ancak bu sorunlar yerel yönetimlerin tek başına karşılayabileceği bir sorun olmaktan çıkmıştır. Bilimsel ve teknolojik sistemlerin gelişmesi ile birlikte toplum tarafından kitle iletişim araçlarının kullanımı artmış ve toplumun dış dünya ile irtibata geçmesini sağlamıştır. Böylece toplum başka toplumlarla bilgi, eğitim, kültür ve sosyal etkileşim içerisine girmiştir. Birbirlerini etkileyen bu toplumlar zamanla devletten en iyi hizmeti bekler duruma gelmiş, dolayısıyla yerel yönetimler halkın bu taleplerini ve dünyadaki sosyo-ekonomik etkileşim neticesinde oluşan ihtiyaçları karşılayamaz duruma gelmiştir. Yerel yönetimlerin toplumun değişen ve artan bu ihtiyaçlarını karşılayamaması, merkezi



idarenin müdahalelerine neden olmuş, sonuç itibariyle bu durum yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmesine neden olmaktadır.

Yerel özerkliğe yönelik bir diğer tehdit unsuru ise, devletin toplumun tüm kesimine ve ülkenin tamamına eşit hayat standardı sağlama arzusundan kaynaklanmaktadır. Ancak bu durum, hayat şartlarının farklılığı ve çeşitliliğini destekleyen yerel özerklik anlayışıyla çelişmektedir. Devletin tek yönetim anlayışı çerçevesinde idari hizmetleri ülkenin her yerinde, belde ve yurttaş ayrımı gözetmeksizin bir bütünlük içerisinde yapmaya çalışsa da, idari hizmetlerin belde halkının talep ve ihtiyaçlarına göre tespit edilmesi ve ona uygun şekilde yürütülmesi, halkın yönetime katılma esasına dayanan yerel özerklik ilkesini erozyona uğratmaktadır. Çünkü merkezi idare, kamu hizmetlerini ülkenin tamamına yayma ve ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlama düşüncesiyle merkezileşmenin önünü açarken, yerel özerkliği zedelemektedir.

Bir başka tehdit ise, egemenlik üstü kuruluş olan AB ile uluslar arasında yapılan birtakım anlaşmalar ile yetki, görev ve sorumlulukların devletten alınarak bu yapıya devredilmesidir. Bu düzenleme söz konusu görev ve sorumlulukları yerine getirmekle görevli olan devletlerle birlikte yerel idareyi de etkilemektedir. AB hukuku üye ülkelerin ulusal hukuklarının yerine geçerek geniş bir uygulama alanı kazanmakla birlikte, yerel ve bölgesel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarına müdahale edebilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve sorumlulukları da etkilemektedir. Böylece AB'nin faaliyetleri, kararları ve standartları nedeniyle anayasal güvence kapsamında olan yerel yönetimlerin haklarına müdahale edebilecek, gerek duyması halinde yerel yönetim özerkliğini hiçe sayabilecektir. Dolayısıyla AB gibi egemenlik üstü kuruluşlar, yerel yönetim özerkliğine karşı bir tehdit oluşturmaktadır.

“Serbest Belediye” anlayışının yerel yönetim özerkliğinin gelişmesinde önemli katkısı bulunmaktadır. Ancak merkezden tamamen bağımsız bırakılması yerel özerklik için bir tehdit unsuru oluşturmaktadır. Merkezi idare bazı belediyelere “Serbest Belediye” statüsü tanıyarak yerel gereksinimlerin karşılanması ve kamu hizmetlerinin görülmesinde daha çok tecrübe kazanmalarını, yerel ihtiyaçların tespit edilerek

karşılanması ve halkın yönetime katılımının arttırılarak yerel özerkliğin gelişmesini amaçlamaktadır. Merkezi idare yasa ile serbest belediye statüsü verdiği belediyelerin iç teşkilatlanmasını gerçekleştirebilmeleri için bazı kanun hükümlerinden istisna tutulmalarını sağlamıştır. Serbest belediyeler bu durumda kendi iç teşkilat yapılarını herhangi bir mevzuat engeline takılmadan düzenleyebilmekte, ayrıca merkezi idare eğitim, okul, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler, eğlence, planlama, arsa kullanımı, bütçe, muhasebe, vergi ve kentsel gelişme gibi hizmet alanlarında belediyelerin sorumluluklarını arttırmıştır. Ancak belediyeler sadece kendi sınırları içerisindeki sorumlulukları değil, merkezi idarenin de bazı sorumluluklarını paylaşmak istemektedirler. Bunun için merkezi idarenin bazı denetim mekanizmalarına son verilerek basitleştirilmesini istemektedir (Koç ve Yatkın 2012, Kalabalık a.g.e. ss. 153-182).

### **3.8. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ**

Özerklik, yerel yönetimlerin yerel nitelikteki işleri kendi başlarına kendi organları eliyle görebilmesi ve bunu gerçekleştirebilecek kaynaklara sahip olabilmesidir (Keleş 1994, s.43). Buradaki dokunulmazlık bağımsızlık olarak algılanmamalıdır. Özerkliğin boyutu Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde yer almaktadır. Yasaların farklı yorumlanarak ülke çıkarlarına ters kararlar alınması ve bu doğrultuda uygulamaların yapılması özerkliğe aykırıdır. Özerklikte amaç hizmete yöneliktir ve hizmetlerin bu şekilde daha iyi yapılacağı söz konusudur (Tortop ve diğ. 2006). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin korunması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın kurulması doğrultusunda yapılan çalışmaların sonucu olarak AYYÖŞ oluşturulmuştur. Yerel özerklik kavramı, AYYÖŞ’ün 3’üncü maddesinde, yerel makamların, kanunlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları kapsamında düzenleme ve yönetme yetkisine sahip olmasıdır. Ayrıca aynı maddede yerel yönetimlerin bu hakkı, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul tarafından kullanılabilmesi ifade edilmektedir.

Yerinden yönetim sisteminin gereği olan yerel yönetimler özerk kuruluşlar olmalıdır. Ancak yerel yönetimlerin tamamıyla kendi başına buyruk ve egemen değıllerdir. Yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmaması, yerel yönetimlerin bağlı oldukları devletlerin amaç ve hedefleri doğrultusunda hareket etmelerine neden olmaktadır. Bu durumun engellenebilmesi için merkezi idare ile yerel idareler arasında bir ilişki kurulması gerekmektedir. Bu ilişki merkezi denetim vasıtasıyla kurulmaktadır. Burada karşımıza özerkliğin ve idari denetimin kapsam ve oranının ne ölçüde olması gerektiği sorunu çıkmaktadır. Özerklik ve idari denetim arasında ters orantı söz konusudur. Yani vesayet denetimi arttıkça özerklik azalır, denetim azaldıkça özerkliğin alanı artarak genişleyecektir. Bir ülkede idari vesayet ve özerkliğin hangi ölçüde olacağı, o ülkenin yerel yönetim anlayışına göre değişmektedir. Günümüzde çoğulcu demokrasinin hakim olduğu anlayışa göre, yerel özerkliğin sağlanabilmesi için idari vesayet kaldırılarak, hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi gerekmektedir. Genel itibariyle ülkemizde yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olmadığı veya yarı özerk bir yapının olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. Yalçındağ'a göre yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olamamasının nedeni, merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışının egemen olmasından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz 1988, s. 52).

Uygulamada ortaya çıkan sorunların ana nedeni hukuki yapıdan kaynaklandığı söylenebilir. Yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik düzenlemelerin Anayasa ve diğer yasa hükümlerine uygun olması gerekmektedir. Bu durum Anayasanın 127'nci maddesinde, vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi değil aynı zamanda yerindelik denetiminin de yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Aynı maddede yer alan "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" gibi ifadeler yerindelik denetimini gerekli kılmaktadır (Coşkun a.g.m., s. 38). Bu doğrultuda geniş ifadelerin kullanılması, merkezi idarenin keyfi uygulamalarına neden olmaktadır. Merkezi idare, idari vesayet çerçevesinde yerel yönetimlerin bütçelerini, bazı meclis kararlarını, personel işlemlerini ve birçok kararları üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilmektedir. Anayasa yerel yönetimlerin varlığını güvence altına almakla birlikte, açık şekilde "özerk yerel yönetim"lerden de bahsetmektedir. Yerel yönetimlerin yapılması gereken hizmetin özelliklerinin merkezi idare tarafından

belirlenmesi ve yerelin karar ve görüşlerinin göz ardı edilmesi yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratik ilkelere ters düşmektedir.

İktidarlar yürütme gücünü kullanarak yerel yönetimler üzerinde etkinlik oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi idare ile olan ilişkisi çoğunlukla hükümetlerle olmaktadır. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hükümet tarafından kullanıldığı gibi, yerel idarelerin kaynak ve gelirleri doğrudan merkezi idare tarafından karşılanmaktadır. Bu durumda hükümetler kendilerine yakın olan yerel yönetimlere daha fazla önem vermekte ve onları daha çok kayırmaktadır. Yerel yönetimlerin akıbetinin hükümetlerin inisiyatifinde olması yerel özerklik ve demokrasi açısından uygun görülmemektedir. Merkeziyetçi örgütlenmenin hakim olduğu ülkelerde bu tür sorunların çözüm merci hep başkent olmuştur. Ülkemizde de durum aynıdır. Merkezi idare elindeki yetkileri yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmek istememektedir. Kamu hizmetlerine ilişkin planlama, kaynak yaratma ve bunların hizmetlere tahsis edilmesi ve kararların alınmasına ilişkin olarak yetkilerin merkezi idare tarafından kullanılması, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda merkezin müdahalesiyle karşılaşmasına neden olmaktadır. Böylece yerel bürokrasi ile politikacılar arasında anlaşmazlıklar meydana gelmektedir. Taşra idari sisteminde aksaklıklara neden olan bu durum siyasal kültüründe bozulmasına ve demokratik sürecin sağlıklı işlemini olumsuz etkilemektedir (TÜSİAD, a.g.e., s. 48).

Anayasanın 127'nci maddesinde yer alan “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü, yerel yönetimlerin mali açıdan anayasal teminat altına alındığını göstermektedir. Ancak anayasadaki bu hüküm uygulamada gelirlerin merkezileşmesinin sonucunda pek işlerlik kazanmamıştır. Yerel yönetimlerin gelir sistemi esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek mümkün değildir. Yerel idarelerin gelirlerinin büyük bir kısmını merkezi idarenin toplamış olduğu çeşitli vergi gelirleri ve yardımlar oluşturmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin ihtiyacı olan mali kaynakların tespit edilip, objektif esaslara göre karşılanmasına yardımcı olacak mali denge sistemi bulunmamaktadır. Yeterli gelire sahip olmayan yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlı olması özerkliğin zarar görmesine neden olmaktadır. Bunun yanında söz

konusu kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması da birtakım sorunlar doğurmaktadır. Yerel yönetimlerin zamanla yerel ihtiyaçları karşılayabilmesi için kaynakları etkin ve verimli kullanması gerekmektedir. Aksi halde gelir kaynaklarının yetersiz olması ileri sürülerek merkezden kaynak talep edilmesi uzun vadede sorunların daha da büyümesine neden olacaktır (Tortop ve diğ., s. 206).

### **3.9. BÖLÜM SONUCU**

Bu bölümde AYYÖŞ'e kapsamlı olarak değinilmeye çalışılmıştır. Çağdaş anlamda yerinden yönetim anlayışının ve yerel yönetim birimlerinin gelişimi, işçi ve işveren sınıfının kentlerde yerel özgürlük istemesi, feodal yapılarda dönüşümü kaçınılmaz kılmış ve “yerel kendi kendini yönetim ilkesinin” gelişimini sağlamıştır. Yerel yönetimlerin daha güçlü bir yapıya kavuşturmak amacı ve II. Dünya savaşı sonrası büyük yara alan Avrupa'nın inşası için uluslar arası kurum olan Avrupa Konseyi kurulmuştur. Konseyin temel amacı tüm Avrupa'nın özgürlük içinde birlik olarak yaşamasını sağlamaktır. AK'yi söz konusu amacını gerçekleştirebilmek için konseyin karar organı olan Bakanlar Komitesi, yürütme organı olan Parlamenterler Meclisi ve danışma organı görevini üstlenen Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi olmak üzere üç organ vasıtasıyla yerine getirmektedir.

AB'nin bütünleşme süreci ile birlikte yerelleşme ve özerklik eğilimleri açısından en önemli belgelerden birisi olan ve AK tarafından 1985 yılında AYYÖŞ hazırlanmıştır. Şart'ın, özerk bir yerel yönetim oluşturulması için anayasal ve yasal çerçevenin oluşturulması gerektiği, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesi, görevleri ile alakalı gelir kaynaklarının oluşturulması ve devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin azaltılması gerektiği gibi amaçları bulunmaktadır. Ayrıca Şart, özerkliğin ve demokratik yönetimin temelini oluşturan şeffaflık, tarafsızlık, sosyal adalet ve halkın yönetime katılımı gibi ilkeleri içermektedir. Şart'ın önemle üzerinde durduğu konulardan birisi de yerel yönetimlerin, organlarının seçimle işbaşına gelip seçimle görevden alınması ve organların özgürce karar alıp uygulayabilmesi için idari özerliğe, mali açıdan yeterli kaynaklara sahip olması, kendi öz kaynaklarını oluşturabilmesi ve kullanabilmesi amacıyla mali özerliğe sahip olması gerektiği hususudur.

Yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunabilmesi için, yönetim sisteminin yeni gelişmeler doğrultusunda iyileştirilmesi ve maddi açıdan güçlendirilmesi gerekmektedir. Yapılacak hizmetlerin tek bir merkezde toplanması hizmette aksamalara ve gecikmelere neden olmaktadır. Dolayısıyla merkezi idare bu görevlerinin bazılarını taşra teşkilatına devrederek veya tüzel kişiliği olan idari ve mali açıdan özerk bir yapıya sahip yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirmektedir. Yerel yönetimlerin halkın talepleri doğrultusunda karar alarak bu kararları uygulaması halkın yönetime daha çok katılmasını sağlamakla birlikte yerel sorumlulukları da artıracaktır. Ancak bütün bunların yanında özerkliğe yönelik ciddi tehditler de bulunmaktadır. Bunları, yerel yönetimlerin sürekli büyüme ve gelişme göstermesi, yaşam şartlarındaki değişimden kaynaklanan karmaşıklığın çözülememesi, devletin, toplumun tamamının hayat şartlarında birlik ve düzen sağlamak için yerel yönetimlerin işleyişine müdahale etmesi, merkezileşme eğilimlerinin ve egemenlik-üstü kuruluşların yol açtığı tehditler olarak sayılabilir.

Sonuç olarak bu bölümde, Avrupa'da yerel yönetimlerin tarihçesi ele alınarak, II. Dünya Savaşı sonrası zarar gören Avrupa'nın tekrar yapılandırılması ve Avrupa ülkelerinin birlik içinde yaşamaları için yerel yönetimleri güçlendirmek ve Avrupa'nın yeniden yapılanması amacını yerine getirebilmek üzere hazırlanan AYYÖŞ'e değinilmiştir. AYYÖŞ'ün Avrupa ülkeleri arasında kabulü, ilkeleri ve kapsamına değinilerek, yerel özerkliğin tanımına, ilkelerine, kullanım şekline ve son olarak yerel yönetim özerkliğine yönelik tehditlere değinilmiştir.

## **4. 5393 ile 6360 SAYILI KANUNUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AYYÖŞ) KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

### **4.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNUN AYYÖŞ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Belediyelerin, yürütme ve karar organlarının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında bulunması ve kendine ait bütçesinin olması, belediyeleri demokratik ve özerk bir kuruluş yapmaktadır. Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, yerel özerklik farklı boyutlarda incelenmesi gereken bir kavramdır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için belirli sınırlar çerçevesinde merkezi yönetimin, idari ve mali alandaki yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimlere devretmesi olarak da ifade edilmektedir. Yerel özerklik, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği arttırarak belediyeye, su, elektrik, yol, trafik, sosyal hizmet, ulaşım, temizlik, sağlık, kültür, eğitim, yeşil alan, imar ve planlama gibi konularda hizmet kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla belediyelere tanınan bu özerklik onların rasyonel karar almalarını sağlamaktadır. Bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerde ulusal birlik ve bütünlüğün sağlanması kaygısı ile yerel yönetimlerin özerkliği kısıtlanmaktadır. Ayrıca etnik ayrışmanın söz konusu olduğu ülkelerde de ulusal bütünlüğün sağlanması açısından endişelerin var olması yerel yönetim geleneğinin yerleşmesini ertelemiştir. Buna karşın güçlü bir merkezi yönetime sahip, etnik ayrışmanın olmadığı ülkelerde yerel yönetimlerin güçlenmesinden kaygı duyulmamaktadır (Keleş 1982, s. 412).

Bu bölümdeki çalışmada, daha önceki bölümlerde sıkça değinilen yerel özerklik kavramının AYYÖŞ ilkeleri kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile AYYÖŞ'te öngörülen yerel özerklik ilkesi dikkate alınarak, belediyelerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel özerklik kavramıyla çelişen durumlarda söz konusudur. Belediyelerin vergi ve harç oranlarının tespiti konusunda yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetki merkezi idarenin uhdesinde bulunmaktadır. Ayrıca belediye başkanının geçici olarak görevden uzaklaştırılması yetkisi İçişleri Bakanı'ndan alınmamış olması ve belediye encümeninin atanmış üyelerden

oluşması yerel özerkliği olumsuz etkilemektedir. 5393 sayılı Kanun yönetsel denetim ile özerklik arasında bir denge oluşturmuş yerindenlik denetiminden vazgeçerek hukuka uygunluk denetimini getirmiştir. 1580 sayılı Kanun yönetsel denetim organlarına, belediyelerin icrai kararlarını onaylama ya da onaylamama yetkisi vermiştir. 5393 sayılı Kanun ile yönetsel denetim organlarına sadece hukuka aykırı gördükleri kararlara karşı yargıya başvurabilir yetkisi vermiştir. Bu düzenleme AYYÖŞ'e uygun olup, demokratik ve özerk bir yerel yönetim anlayışına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Türkiye, AYYÖŞ'ün 6'ncı maddesinde yer alan yerel yönetimler "kendi iç idari örgütlenmelerini kurabilir" hükmüne çekince koymasına rağmen, 5393 sayılı Kanun ile belediyelerde esnek bir örgütlenmeye gidilmiştir. Belediyeler örgütsel yapılarında zorunlu olarak yer alması gereken birimler (yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri...) dışında, ihtiyaca göre oluşturması gereken birimleri (sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk...) meclis kararıyla kurarak özerklik açısından önemli bir gelişme gerçekleşmiştir. Belediyelerin her açıdan daha özerk bir yapıya kavuşturulmaları Bakanlar Kurulu kararıyla konulan bütün çekincelerin kaldırılmasıyla sağlanabilecektir (Çelik 2013, Akın 1997).

#### **4.1.1. Belediye Sınırlarının Korunması Açısından Değerlendirilmesi**

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde mahalli idareleri, "halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlamıştır. 5393 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde ise belediyelerin kuruluşu, "Nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur" şeklinde belirtilerek il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulabilmesi için nüfus şartı aranmamaktadır. Ancak aynı maddede içme ve kullanma suyu havzaları ile sit alan ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası daha önce oluşturulmuş belediye sınırlarına azami 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir (Ökmen ve Parlak, a.g.e., s. 167). Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve



üzerinde olması gerekir. Bu koşulu sağlayan bir veya birden fazla köyün ihtiyar heyetinin almış olduğu kararlar veya söz konusu köydeki seçmenlerin salt çoğunluğunun mahallin en büyük mülki amiri olan kaymakam veya valiye yazılı olarak müracaatta bulunabilirler (Öner, a.g.e., s. 58). Bazı durumlarda müracaata gerek kalmaksızın vali tarafından re'sen de yapılabilir. Valinin başvurusuyla mahallin seçim kurulları 15 gün içerisinde köylerdeki kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve halk oylaması sonucunu tutanakla valiye bildirir. Vali kendi görüşüyle birlikte dosyayı İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Bakanlık söz konusu dosya ile ilgili olarak köy nüfusunun en son nüfus sayımı sonucuna göre kanunda belirtilen şartları taşıyıp taşımadığını Devlet İstatistik Enstitüsü'nden (DİE) aldığı bilgiler dahilinde teyit eder. DİE'den gelen bilgilerin olumlu olması durumunda bakanlık dosyayı Danıştay'a gönderir. Danıştay yapmış olduğu inceleme sonucunda belediye kurulması ile ilgili olarak olumlu veya olumsuz görüşünü İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Dosya hakkında Danıştay uygun görüş bildirmiş ise İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ortak kararname İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp, resmi gazetede yayımlanmasıyla köy veya köyler belediye statüsüne geçmiş olacaktır. Belediye kurulmasına ilişkin kararlar kesinleşme tarihini izleyen yılın Ocak ayının ilk günü itibariyle yürürlüğe girmektedir. Hukuken kurulmuş olan belediyelerin faaliyetini gerçekleştirebilmesi için belediye başkanı, belediye meclis üyelerinin seçilmesi, belediye personelinin ise atanmış olması gerekmektedir (Öner, a.g.e., ss. 57-59 ve Aşgın, a.g.t., s. 74).

Birbirine yakın olan belediyelerin tek bir belediye çatısı altında birleştirilmesi yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin ve verimli kullanması açısından önem arz etmektedir. 1580 sayılı eski belediye Kanunu köylerin birleşerek belediye oluşturabilmesi için, yerleşim alanlarını merkez kabul ederek, yerleşim yerinin meskûn alanına azami 500 metre uzaklıkta bulunmasını ve toplam nüfusun en az 2.000 olmasını öngörmekteydi. 5393 sayılı Kanun ile bu kriterlere bazı değişiklikler getirilmiştir. Kanunun 4'üncü maddesinde, "yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzeri olması gerekir" şeklinde tekrar düzenlemiştir. Bu şartların zorlaştırılmasındaki amaç, birbirine geçmiş, güçsüz, küçük ve birbirine çok yakın belediyelerin kurulmasının önüne geçmek, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit

alanların korunması ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktır (Aşgın, a.g.t., ss. 75-76).

Bakanlar Kurulu, doğal afet, iç-dış güvenlik veya iç-dış göç gibi nedenlerden dolayı sınırlarını kendisinin belirlediği bir arazi üzerinde yeni yerleşim alanları tayin edebilir. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzeri olan herhangi bir yerleşim alanında İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabilir. Ancak bu tür durumlarda nüfus şartı dışında herhangi bir şart aranmamaktadır. Bununla birlikte belediye kurulması için izlenmesi gereken prosedürler uygulanmaksızın doğrudan müşterek kararname ile belediye kurulabilir. Belediyeler açısından diğer bir önemli husus ise, belediye sınırlarının belirlenmesidir. Bu konu belediyeler arasında sürekli bir sorun oluşturmuştur. Belediye sınırlarının tespiti, kesinleşmesi ve sınır uyuşmazlıklarının çözülmesi gibi hususlar, 5393 sayılı Kanunun 5., 6. ve 7. maddelerinde düzenlenmiştir. Yeni kurulan bir belediyenin sınırları kanunun 5'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye sınırlarının kesinleşmesi ise aynı kanunun 6'ncı maddesinde "Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü alınarak valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar, taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; ilgili belediyeye, tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülkî idare amirine gönderilir. Sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça 5 yıl süre ile değiştirilemez." şeklinde düzenlenmiştir.

Belediye sınır uyuşmazlıklarının çözümü ise yine 5393 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde, "il içindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı oluşursa ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri 30 gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde ise büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir" şeklinde belirtilmiş olup, sınır uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin düzenlemelere karşı idari yargıda iptal ya da tam

yargı davası açılabilmesi tarafların inisiyatifine bırakılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır uyuşmazlıklarında Büyükşehir belediyesinin görüşü de istenir (Kalabalık, a.g.e., s. 617, Çolak, a.g.e., s. 448).

5393 sayılı Kanun ile getirilen diğer bir düzenleme ise, belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkin düzenlemelerdir. Kanunun 11'inci maddesinde bu durum, “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 kılınması durumunda, Danıştay’ın da görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Nüfusun 2.000’in altına düşen belediyeler, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür”, şeklinde olmak üzere iki yolla mümkün kılınmıştır.

Türk belediye sisteminin büyük oranda küçük ölçekli belediyelerden oluşması, uygulamada bazı sorunlarla karşılaşılmasına ve halka sunulacak hizmette verimsizliğe neden olması nedeniyle nüfusu 2.000’in altına düşen küçük ölçekli belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması önemli bir düzenlemedir (Yörükoğlu, a.g.t., s. 54). 2008 yılında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine geçilmesi belediyelerdeki gerçek nüfusun ön plana çıkması açısından önemli bir uygulama olmuştur. Söz konusu nüfus sayım sonuçlarına göre 957 belediyenin nüfusunun kanunda belirtilen nüfus kriterinin altında olması nedeniyle, Türkiye’deki belediyelerin yaklaşık üçte biri belediye olma vasfını kaybetmiştir (Arıkboğa 2008). Belediyelerdeki optimum ölçek sorununun bir kısmı hizmetlerle olan ilişkisidir. Dolayısıyla 5393 sayılı Kanunun optimum kent büyüklüğünü belirleme noktasına yapmış olduğu düzenlemeler hizmetlerin etkin ve verimli sunulması açısından önem arz etmektedir (Arıkboğa 2007). Son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili uygun büyüklük tartışmasının kaynağı, kamu maliyesinde yaşanan sorunlar nedeniyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmamış olması, bununla birlikte belediye nüfusunun artmış olmasıyla birlikte hizmet ve yaşam kalitesinin düşmesi, gecekondular ve çevre kirliliğinin artması gibi sorunlara vurgu yapılmıştır (Topal 2001, s. 55).

Belediyelerin kuruluşu, birleşmesi ve tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi konuları düzenleyen hükümlere bakıldığında, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus şartının 2.000'den 5.000'e çıkarılmış olması, coğrafi açıdan birbirine yakın olan yerleşim yerlerinin birleşmesi için gerekli olan 2.500 metre sınırının günün şartlarına göre 5.000 metreye çıkarılması ve nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ise yapılan düzenlemelerle ayrılma yoluyla belde kurulabilmesi için belde nüfusunun 100.000'in altına düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin ise nüfusunun 50.000'den az olmaması şartı aranmaktadır. Tüm bu düzenlemelerle belediyelerin kuruluş aşamasında halka danışılması, konulan hükümlerle yasal zorunluluk haline getirilmesi, belediye sınırlarının kesinleşmesi hususunda meclisin görüşünün alınmış olması AYYÖŞ ilkelerini gerçekleştirmeye yönelik çalışmalardır.

#### **4.1.2. Belediyelerin Kuruluş ve Sınırlarının AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi**

Yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesi veya değiştirilmesi durumu Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesinde "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." şeklinde düzenlenmiştir (Öner, a.g.e., s. 65). Sınırların değiştirilmesi veya belirlenmesi hususu her ne kadar Şart'ta bu şekilde düzenlenmiş olsa da uygulamada ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye il özel idaresi kuruluşunda ve belediye kuruluşunda farklı uygulamalar görülmektedir. Yasa koyucu il özel idaresinin kurulması veya sınırlarının tekrar belirlenmesi gibi durumlarda Şart'ta belirtildiği gibi yerel halka herhangi bir yetki tanınmazken, bu konudaki yetkiyi tamamen merkezi idareye bırakmaktadır. Yani il özel idaresi hakkında Özerklik Şart'ındaki danışma mekanizması işletilmemektedir (Günel, a.g.t., s. 91). 5393'ün 4'üncü maddesinde yer alan, "bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının" ibaresi ile köylerin belediye tüzel kişiliğine geçebilmesi için belde halkının görüş ve taleplerinin dikkate alınması gerektiği ve bu konunun referandum yolu ile belde halkına danışılması gerektiğinin önünü açmaktadır. Görüldüğü gibi demokrasinin gereği olan danışma mekanizmasının işlerliği 5393 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir. Ayrıca en küçük yerel yönetim birimi olan köylerin belediye statüsüne geçerken yapılan müracaatın il

genel meclisinde görüşülmesi şartının kaldırılması, belediye kuruluş aşamasındaki ağır bürokratik uygulamaların azaltılması ve il genel meclisinin başvuru sürecinin dışında tutulması, belediyeler üzerindeki vesayetin kısmen de olsa kaldırılması yerel özerkliğe yönelik atılan önemli adımlar olarak kabul edilmektedir (Öner a.g.e., s. 59).

5393'te belediye sınırlarının tespiti ve sınır uyumsuzlukları konusunda merkezi idarenin etkili olması, Özerklik Şartı'nın ilgili maddelerine ve referandum seçeneğinin kullanılması anlayışıyla çelişmektedir. Yani köyden belediye tüzel kişiliğine geçişte belde halkının görüşleri dikkate alınırken, belediye sınır tespiti veya sınır uyumsuzluklarının çözümü konusunda belde halkına danışılmamaktadır. Belediye sınırlarının tespiti hususunda merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek ve belediyeler üzerinde siyasi baskı oluşmasına neden olacak düzeydedir. Demokratik uygulamalara aykırı olan bu durum, belediye sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesinde görev alacak ve belediyeler üzerinde siyasi baskıyı engelleyecek bir yerel yönetim sınır kurulunun oluşturulmasında fayda bulunmaktadır. Belediye sınırlarının kesinleşmesinde karşılaşılan bir diğer çelişkili durum ise valinin belediye meclisinin sınır tespiti hakkında almış olduğu karara ilişkin hukukilik denetiminin yanında yerindenlik denetimi yapmasıdır. 1580 sayılı eski belediye Kanununda belediye sınırlarının kesinleşmesi kararı İçişleri Bakanlığının onayına tabi iken 5393'te bu konuda valinin yetkilendirilmiş olması hizmette yerellik açısından olumsuz bir düzenlemedir (Çolak, a.g.e., s. 448, Cebe, a.g.e., s. 256 ve Öner, a.g.e., s. 65).

#### **4.2. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARİ ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLARI AÇISINDAN**

Belediyelerin örgütlenmesi ile ilgili olarak 5393 sayılı Kanunun 48'inci maddesinde bu durum, "belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik sosyal ve kültürel özellikleri de dikkate alınarak gerek duyulması halinde sağlık, itfaiye, imar, hukuk işleri gibi birimleri de kurulabilir" şeklinde düzenlenmiştir. Maddeden de anlaşıldığı üzere belediyeler için ihtiyaçları doğrultusunda değişebilen ve esnek bir teşkilat yapısı

öngörülmüştür. Amaç yerel hizmetlerin etkin, verimli, hızlı, saydam ve halkın ihtiyaçlarına uygun bir şekilde sunulması hedeflenmiştir. Belediye teşkilatının oluşmasında, belediyelerin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik yapısı, sosyo - kültürel özellikleri ile norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak kurulması öngörülmüştür. Belediyelerde yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta gibi temel birimlerin kurulması zorunlu iken, sağlık işleri, itfaiye, imar dairesi, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinin kurulması ihtiyaç dahilinde belediye meclisinin kararı ile isteğe bağlı olarak kurulabilmektedir. Aynı zamanda belediye meclisine kurulan birimlerin kaldırılması veya birleştirilmesi gibi düzenlemeler yapma yetkisi tanınarak esnek ve gelişmeye müsait teşkilat yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Belediyelerin kadro yapısı için sağlanan bu esneklik AYYÖŞ'ün 6'ncı maddesi 1'inci fıkrasında yer alan "Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere zarar vermemek şartıyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir." hükmü ile paralellik göstermektedir.

5393 sayılı Kanun ile belediye teşkilatı ve personel istihdamı için norm kadro esasını getirmektedir. Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasların yürürlüğe konulması; İçişleri Bakanlığının 6 Ekim 2005 tarih ve 9878 sayılı yazısına göre, Bakanlar Kurulunca 29 Kasım 2005 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulunun bu kararı, Resmi Gazete'de 22 Nisan 2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5393'ün 49'uncu maddesinde, belediye ve bağlı kuruluşların norm kadroya uygun olarak yıllık sözleşmeli uzman ve teknik personel çalıştırabileceği düzenlenmiştir.

Kanunun ilgili maddesi ile belediyelere norm kadro ihdası konusunda merkezi idarenin belirlemiş olduğu standartlar çerçevesinde hareket serbestliği tanınmıştır. Bu düzenleme ile belediye ve bağlı kuruluşlarda personel istihdamına bazı kısıtlar getirilerek atamaların norm kadroya uygun şekilde yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Kanunun sağlamış olduğu diğer bir kolaylık ise belediye hizmetlerinin memurlar, diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli memurların kurumlarının ve kendilerinin muvafakatiyle belediyelerde görevlendirilebilmesi kolaylaştırılmıştır. Ancak yerel yönetimlerin nitelikli personel

istihdamı konusu uygulamada bazen gereğinden fazla personel istihdam edilerek suiistimale yol açabilmektedir. Kanun koyucu bu durumun önüne geçebilmek için belediyelerin yıllık toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine oranlanması ve bu miktarın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı oranında arttırılması sonucunda bulunacak miktarın nüfusu on binin altında olan belediyelerde yüzde 40'ını, diğerlerinde ise yüzde 30'unu aşmaması ilkesi benimsenerek engellenmeye çalışılmıştır. Ancak belediyelerin kontrolü dışında yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir şekilde gerçekleşen artış sonucunda personel giderinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl veya izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı durdurulur. Yeni personel istihdamı neticesinde bu oranın aşılması durumunda ise oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarih itibariyle hesaplanan kanunu faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Ayrıca belediyelerde sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere, çalışanların başarı durumları göz önünde bulundurularak yılda iki defa ikramiye verilmesi öngörülerek, belediyelerde nitelikli personel istihdamı teşvik edilmiştir (Ökmen ve Parlak a.g.e., s. 180).

1580 sayılı Kanuna göre belediye başkan yardımcılarının, daire, şube müdürü ve memurların atanabilmesi belediye meclisinin onayı alınarak başkan tarafından atamalar gerçekleştirilebiliyordu. 5393 ile bu durum belediye başkanını tek yetkili olarak tanımlamıştır. Şube müdürlüğü ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamalar belediye başkanı tarafından yapılarak, atamayı izleyen ilk toplantıda ise belediye meclisine bilgi olarak sunulmaktadır. Böylece personel ataması konusunda daha önce belediye meclisine verilmiş olan yetkiler 5393 ile kaldırılmıştır. 5393'ün personel istihdamını düzenleyen 49'uncu maddesi, 1982 Anayasası'nın 70'inci maddesinde yer alan "hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" hükmüne uygun olarak düzenlendiği görülmektedir (Öner, ss. 178-180). Sonuç olarak personel istihdamına yönelik bu düzenlemeler aynı zamanda Özerklik Şartı'nın 6'ncı maddesinin 2'nci paragrafında yer alan "Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır" hükmünün uygulanmasına yönelik bir çalışma olduğu anlaşılmaktadır.

### **4.3. BELEDİYELERDEKİ GÖREV VE SORUMLULUKLARIN KULLANIM KOŞULLARI**

#### **4.3.1. Belediyenin merkezi İdareden Ayrı Görev ve Sorumlulukları**

1580 sayılı eski belediye yasasında belediyelerin görev ve sorumlulukları teker teker belirtilen ve sınırlandıran liste usulü benimsenmiştir. Yaşanan ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmeler sonrası bugün için anlamını yitiren liste usulünden vazgeçilerek 5393 sayılı yeni yasayla belediyelerin görev ve sorumlulukları karma olarak belirtilmiştir. 5393 ile belediyelerin hizmet alanları sayılmış, aynı zamanda belediyelere kanunla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görev ve hizmetler de verilmiştir. Böylece belediyeler çağın gelişmeleriyle uyumlu olarak mahalli nitelikteki hizmetlerde genel yetkili kurum olarak kabul edilmektedir.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393'ün 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, belediyenin yapması gereken bu görevler zorunlu ve zorunlu olmayanlar olarak ikiye ayrılmıştır. Belediyelerin yapmak ve yaptırmak zorunda olduğu görevler kanunun "a" fıkrasında, "imar, su kanalizasyon, ulaşım, alt yapı, kent bilgi sistemi, çevre sağlığı, temizlik, zabıta, itfaiye, acil yardım, ambulans, mezarlık hizmeti, yeşil alan, konut, kültür, sanat ve turizm, nikah, meslek kursu ayrıca büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin kadın ve çocuklar için konukevi açma zorunluluğu bulunmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir. Belediyeler bu hizmetleri, yerel halkın mahalli müşterek nitelikte hizmetleri olarak benimsediğinden dolayı kanun, belediyelere bu hizmetleri yapmak ve yaptırmak zorunluluğu getirmiştir. Söz konusu hizmetlerin yerel nitelikte olup olmadığı hususunda belediyelerin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte belediyelerin takdir yetkisinde olan görevleri bu defa aynı kanun maddesinin "b" fıkrasında, "okul binalarının inşaatı ve bakım onarımını yapmak, okulların araç, gereç ve malzeme ihtiyacını gidermek, mabetlerin yapımı, bakım ve onarımını yapmak. Tarihi mekanların korunması, sporu teşvik etme, amatör spor kulüplerine yardım etme, üstün başarı sağlayan öğrenci ve sporculara ödül verme, gıda bankacılığı gibi görevleri yapabilirler" şeklinde düzenlenmiştir (Ökmen ve Parlak 2013, ss. 250-252).



Kanunun “b” fıkrasında sayılan ve kanunen zorunlu görülmeyen bu görev ve sorumluluklar, yerel nitelikte hizmetler olarak kabul edilip yerine getirilmesi tamamen belediyelerin takdirine bırakılmaktadır. Ayrıca burada belirtilmeyen her hangi bir görev veya hizmetin yerine getirilmesinin belde halkı için yerel ve ortak nitelikte olduğu bir defa kabul edildikten sonra ilgili belediye için o hizmet artık zorunlu bir hizmet haline gelmektedir. Yani ilgili belediye tarafından her hangi bir hizmetin yerel ve müşterek nitelikte olduğu bir defa kabul edildikten sonra ve kanunla o hizmeti yerine getirme görevi başka bir kamu kuruluşuna verilmemişse söz konusu belediye o görevi veya hizmeti yerine getirmek zorundadır. Böylece yerel nitelikte olmak şartıyla yerine getirilen görev veya hizmetleri belirleme yetkisi belediyelere bırakılmış ve belediyelerin yerel görev ve hizmet bakımından genel yetkili olduğu kabul edilmiştir.

Ancak 1982 Anayasası'nın 126'ncı maddesi, “merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenmelidir” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca 127'nci maddesinde, “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklindeki hükümleri ile merkezi yönetimin genel yetkili, yerel yönetimlerin ise özel yetkili kuruluşlar olarak görevlendirildiği, dolayısıyla söz konusu fıkra ile belediyeler genel yetkili hale getirilmektedir. Bu durum 29.05.2005 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararıyla 5393 sayılı Kanunun bu hükmünün Anayasaya aykırı olduğu yönünde güçlü emarelerin bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilme imkanı olmayan zararların doğabileceği endişesiyle iptal edilmiştir (Öner a.g.e., s. 79, Aşgın, a.g.t. ve AMK:24.01.2007 tarihli E:2005/95 kararı).

Anayasa mahkemesinin söz konusu kanunda iptal ettiği bir diğer husus ise, kanunun “b” fıkrasındaki, “belediye adına okul öncesi eğitim kurumları açmak” ibaresidir. Anayasanın 42'nci maddesi “Eğitim ve öğretim, Atatürk ilkeleri ve inkılapları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Bu esaslara aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmaz” şeklindedir. Bu

hüküm çerçevesinde eğitim öğretim görevinin merkezi idareye verildiği açıktır. Merkezi idarede bu konu ile görevli ve yetkili kurum ise Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'dir. Ayrıca Anayasa'nın 6'ncı maddesi, "Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." Üstelik bu durum eğitim ve öğretimin birleştirilmesini emreden ve İnkılap Kanunları arasında kabul edildiği için Anayasa'nın 174'üncü maddesi gereği Anayasa'ya aykırılığı iddia edilemez olan Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile düzenlenmiştir. Tüm bu hükümler çerçevesinde eğitim ve öğretim görevi merkezi idarenin yetki ve sorumluluğunda bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin okul açması söz konusu olmadığı için bu hüküm de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (AMK:24.01.2007 tarihli E:2005/95 kararı).

Son olarak belediyelerin görev ve hizmetlerini yerine getirmesi sırasında belediyelere iki sınırlama getirilmiştir. Bunlar belediyelerin mali durumu ve hizmetin çabukluğudur. Bu durum ilk bakışta belediyelerin görev ve hizmetleri yerine getirmesinde mali durumları ve hizmetin ivediliği bakımından bir takdir yetkisi tanınması açısından olumlu gibi görünse de uygulamada belediyelerin kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmeme konusunda sığınacakları yasal bir dayanak olmaktadır. Ayrıca belediyelere verilen görev ve hizmetlerden kaynaklanan sorunların ortaya çıkması kendilerinin sorumluluklardan kurtulmasının önünü açacaktır. Bu da idarenin sorumluluğu anlayışına aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü yetki verildikten sonra, mali açıdan yeterli kaynağı da sağlayabilmek çağdaş yönetim anlayışının unsurlarındandır. Ancak hizmetin yerine getirilmesi için yeterli kaynağın sağlanmaması belediyeleri birçok görev ve hizmetten kaçınmaya sevk edecektir ki bu durum AYYÖŞ'te vurgulanan "genel yetki" anlayışıyla çelişmektedir.

Görüldüğü üzere 5393 sayılı Kanunda belediyelerin görev ve sorumlulukları konusunda genel bir düzenlemeye yer verilirken, yetki ve imtiyazlar konusunda daha ayrıntılı bir düzenleme yapılmaktadır. Belediyelerin yetki ve imtiyazlarının kullanılması sürecinde kişilerin hak ve özgürlükleri zarar görebilir. Kişilerin bireysel hak ve özgürlüklerinin hukuk dışı kısıtlamalara maruz kalmasının önlenmesi için, belediyelerin sahip

olduğu yetki ve imtiyazlar kanunda açıkça belirlenmesi yoluna gidilmesi yerinde bir düzenlemedir (Çolak a.g.e., s. 453).

#### **4.3.2. Belediye Görevlerinin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi**

Şart'ın, Özerk Yerel Yönetim Kapsamı başlığı adı altında toplanan 4'üncü maddesinin 1'inci paragrafı “Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir” şeklinde düzenlenerek yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının Anayasal ve yasal güvencelere dayandırılması gerektiği belirtilmektedir. Aynı maddenin 2'nci paragrafı ise “Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır” şeklinde düzenlenerek yerel yönetimlerin faaliyet sınırları içerisinde tam takdir yetkisinin (genel yetki) kendilerine ait olduğu anlaşılmaktadır. 3'üncü paragrafında, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı ve söz konusu sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir. 5'inci paragrafı ise, “yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınması gerektiği” şeklinde düzenlenerek yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk paylaşımında halka en yakın birime verileceği yani yerellik ilkesine vurgu yapılmaktadır. 4'üncü paragraf ise, “kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz” hükmü ile yerel yönetimlerin yetkilerinin hiçbir kurum tarafından sınırlandırılmayacağı vurgulanmaktadır. Maddenin 6'ncı ve son paragrafı, “yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır” şeklinde düzenlenerek yerel yönetimlerin planlama ve karar alma konusunda danışılması gerektiği belirtilmektedir. Ancak Türkiye 6'ncı paragrafta çekince koymuştur. 5393 sayılı Kanunda, Şart'ın bu fıkrasında belirtilen güvenceye dair hiç bir hüküm yer almamaktadır (Cebe, a.g.e. ss. 234-243).

### 4.3.3. Belediyelerin Sorumluluklarını Kullanma Koşulları

Belediyelerin seçilmiş temsilcileri 5393 sayılı Kanuna göre, belediye meclis üyeleri, belediye encümenini oluşturan üyelere seçilmiş olanları ve belediye başkanından oluşmaktadır. Kanun belediyelerin seçilmiş olan bu organlarına görevlerini yerine getirebilmeleri için teşvik amaçlı aylık ve ödenek verilebileceği belirtilmektedir. Kanun 32'nci maddesindeki, "meclis başkan ve vekillerine katıldıkları komisyon toplantıları için belediye başkanına ödenen aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmeyecek şekilde huzur hakkı ödenir..." hükmü ile yapılacak ödemelere açıklık getirmektedir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı mutad toplantılar için 5 gün, bütçe görüşmeleri için yapılan toplantılarda en çok 20 gün, ihtisas komisyonu toplantılarında en çok 5 gün, imar komisyonlarında en çok 10 gün ve denetim komisyonlarında en çok 45 gün olarak düzenlenmiştir (Derdiman, 2005 ve Cebe, a.g.e., s. 270).

Belediye meclisine ilişkin huzur hakkı ödemeleri eski kanunda (1580 sayılı Kanun) nüfusu 70.000'den fazla olan belediyelerde gerek görülmesi halinde ödeme yapılacağı hükmü bulunmaktadır. Ancak 5393 ile eski kanunda yer alan gerek görülmesi ibaresi kaldırılarak huzur hakkı bütün belediyelere tanınmıştır. Huzur hakkı diğer bir ifade ile toplantı ödeneğinin meclis başkan ve üyelerine katıldıkları meclis toplantısı veya komisyon toplantılarına katılımlarından dolayı ödenmektedir. Meclis üyelerine ödenecek huzur hakkı ödeneğinin miktarı, belediye başkanına ödenen brüt aylığın 1/3'ünü geçmemek üzere yine meclis kararı ile belirlenmektedir. Ancak bu meclis kararı diğer meclis kararlarında olduğu gibi mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Mülki amir huzur hakkı ödeneğini hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa bu durumu gerekçesi ile birlikte yargıya taşıyabilir (Öner, a.g.e., s. 140).

Belediye başkanının mali ve sosyal hakları valiler gibi atanan memurlardan farklı olarak, seçimle göreve gelen kamu görevlisi statüsünde olup, yürütmüş oldukları hizmetin karşılığı olarak aldıkları para, maaş veya ücret olmayıp ayrı özellikleri olan bir tür ödenektir (Kalabalık a.g.e., s. 448). 1580 sayılı Kanunda belediye başkanlarının ödenekleri hakkında hüküm bulunmaması üzerine Danıştay'dan görüş istenmiştir. Danıştay Genel Kurulu, belediye başkanlarının ödeneğinin tespiti konusunda belediye

meclisinin yetkili olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Bu karar üzerine başkanın ödeneği meclis tarafından belirlenerek bütçeden ödenek ayrılmaya başlanmıştır. Bu durum belediye meclisleri tarafından belirlenen ücretler arasında büyük farklılıklar oluşmasına neden olunca, ücretlerin tekrar belirlenmesi için farklı kriterlere ihtiyaç duyulmuştur. 1995’te yürürlüğe giren Mali Yılı Bütçe Kanununun 47. maddesi “e” fıkrasında, belediye başkanlarına yapılacak ödeneklerin İçişleri Bakanlığınca tespit edilerek asgari ve azami sınırlar getirilerek belediye meclisinin kararlaştıracığı belirtilmiştir (Cebe, a.g.e., s. 271 ve Kalabalık, a.g.e., ss. 448-449).

Belediye başkanlarının ödeneği 5393’ün 39’uncu maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Düzenlemede temel kriter olarak nüfus ele alınmıştır. Devlet memurları için belirlenen gösterge rakamlarının aylık katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutar kadar aylık brüt ücret ödenmesi öngörülmektedir. Ancak il merkezi olup nüfusu 50.001’den az olan il belediyeleri için de bu nüfus oranın katsayısı uygulanarak, il belediye başkanları arasında eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır (Cebe, a.g.e., s. 272).

**Tablo:4.1 Belediye başkanı ücretlerinde esas alınacak gösterge rakamları**

Nüfus (Belde)	5393’de Gösterge Rakamı
10.000’e kadar olan	70.000
10.001’den 50.000’e kadar olan	80.000
50.001’den 100.000’e kadar olan	100.000
100.001’den 250.000’e kadar olan	115.000
250.001’den 500.000’e kadar olan	135.000
500.001’den 1.000.000’a kadar olan	155.000
1.000.001’den 2.000.000’a kadar olan	190.000
2.000.001’den fazla olan belediyelerde	230.000

(5393 Sayılı Kanun, md.39)

Belediye başkanının görevli, izinli veya hasta olması durumunda ödeneğinin kesilmesi durumu kanunun 47’nci maddesinde, “Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder” şeklinde açıklanmıştır. 5393’ün

40'ıncı maddesinde, Belediye başkanı izin, hastalık veya benzeri sebeplerle görev başında olmaması durumunda, yerine vekaleten meclis üyeleri arasından görevlendirilecek olan başkan vekiline görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilmesi konusu düzenlenmiştir. Belediye başkanlarının sosyal güvenlik hakları ise 5393'ün 85'inci maddesinde yapılan düzenlemelerle, "sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı kurumlarda görev yapmadan veya bu kuruluşlara tabi olarak çalışmakta iken illerin daimi komisyon üyeliğine veya belediye başkanlığına seçilenler ile sandıktan veya diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli yaşlılık veya malullük maaşı almakta iken belediye başkanlığına seçilen veya atanalar, talep etmeleri durumunda dilekçelerinin emekli sandığı kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden aybaşından itibaren emekli kesenekleri kendilerince, karşılıkları kurumlarca ödenmek ve emekli aylıkları Sandıkla ilişkilendirildiği tarihten itibaren kesilmek suretiyle" emeklilik haklarından yararlanacağı belirtilmektedir (İnal, a.g.e., s. 57, Kalabalık, a.g.e., s. 457, Öner, a.g.e., s. 171).

#### **4.3.4. Belediyelerin Sorumluluklarını Kullanma Koşullarının AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi**

Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının çalışma koşulları, mali ve sosyal haklarını 7'nci maddede, Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları başlığında,

*1.Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.*

*2.Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.*

*3.Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir,*

şeklinde olmak üzere üç fıkrada düzenlenmiştir.

İlk iki fıkrada yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin görevlerinin koşulları, görevlerini yerine getirirken serbest hareket edebilmeleri ve görevlerini yerine getirirken meydana gelebilecek masrafların mevzuat hükümlerine uygun bir biçimde

tanzim edilmesi veya yapılan görev karşısında ücret ve buna benzer sosyal sigorta primlerinin ödenmesi gibi konuları içermekte olup, Türkiye tarafından onaylanan fıkralar arasında yer almaktadır. Bu fıkralarla seçilmiş organların mali ve sosyal güvenceye kavuşması amacıyla, görev koşullarının yapı, araç, gereç, donanım ve taşıt olarak fiziki bakımdan yeterli ve uygun olması öngörülmektedir. Çünkü yerel temsilcilerin görevlerini kanun ve mevzuat çerçevesinde yerine getirebilmeleri için kendilerine fiziki, mali ve sosyal şartların sağlanması ile mümkündür.

Özerklik Şartı'nın, seçilmiş organların çalışma koşulları, mali ve sosyal hakları konusunu düzenleyen 7'nci maddesi ile ilgili düzenlemeler, 5393 sayılı Kanununun 32, 39, 40 ve 47'nci maddelerinde açıkça yer almaktadır. Dolayısıyla 5393'ün huzur hakkı, özlük ve sosyal haklar kısmını düzenleyen bu maddeler Özerklik Şartı'nda benimsenen haklarla paralellik göstermektedir.

#### **4.4. BELEDİYE FAALİYETLERİNİN İDARİ VESAYET DENETİMİ VE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİĞİ**

##### **4.4.1. Belediyelerde İdari Denetim**

Kamu yönetiminde denetim kavramından tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi anlaşılmaktadır. Dünyadaki kamu yönetimi anlayışındaki değişmelere doğrultusunda Türk denetim sistemi de kendini günün koşullarına göre revize etmek durumunda kalmıştır. Denetim sistemindeki değişimler bütün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türk kamu yönetimi sisteminde de mevzuat değişiklikleri yoluyla yapılmaktadır. Demokratik anlayışın hakim olduğu bütün ülkelerde kamu yönetiminin hizmet sunduğu çevreye karşı sorumluluğu, yani hukuk devleti gereği denetim kavramı ön plana çıkmıştır.

Yerel yönetimler, belirli bir bölgede faaliyet gösteren, karar mekanizmaları yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan, merkezi idareye karşı kısmen bağımsız karar alabilme ve yetkilere sahip, tüzel kişiliği, merkezden bağımsız bütçesi, gelir ve mal varlığı olan yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin bu yapısı onların karar ve eylemlerinde merkezin müdahalesi olmamasını gerektirir. Ancak bu idareler ülkenin yönetim

sisteminin bir parçasını oluşturduğundan kendi başlarına buyruk hareket etmeleri ve merkezden tamamen bağımsız kalmaları gerektiği anlamına gelmemektedir. Yerel idareler buldukları sınırlar içerisinde devletin amaçlarına hizmet etmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimler üzerinde iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim mekanizması bulunmaktadır. İç denetimi çoğu kez yerel yönetimler kendi içerisinde yaparken, dış denetim kendi örgüt yapısı dışındaki birimlerce yerine getirilir. Yerel yönetimler açısından dış denetim mekanizması farklı şekilde adlandırılmaktadır. Bu açıdan parlamento tarafından siyasi denetim yapılırken, yargı tarafından hukukilik denetim, yürütme organı tarafından ise idari denetim bir başka tabirle vesayet denetimi yapılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 26).

Merkezden yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiye idari vesayet denilmektedir. Devlet yerinden yönetimlerin yapması gereken görevleri tanımlarken diğer taraftan bazı görevlerini sınırlamaktadır. İdari vesayet, devletin merkezi yönetim üzerindeki denetleme yetkisidir. Devlet böylece yerinden yönetim kuruluşlarının çalışmalarında gerekli yasalara uyulmasını sağlar. İdari vesayet kullanılması yasalarda belirtilmiştir. Yetki genişliğine dayanan merkezi idare kuruluşlarında, üst makamlar alt makamların bazı kararlarını bozabilir veya değiştirebilir. Vesayet altındaki yerel yönetim kuruluşlarını ise genel olarak yasalara aykırı olması durumunda iptal edebilir. İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını iptal edebileceği gibi olduğu şekliyle de kabul edebilir. Kararı değiştirmez veya değiştirerek onaylayamazlar. Bozulan veya iptal edilen kararların yerine ancak yerinden yönetim kuruluşları kendileri karar alabilirler. Eğer karar kısmen yasalara uygun kısmen uygun değilse idari vesayet makamı sadece yasaya aykırı bölümünü bozabilir (Tortop 2006, s. 50).

Anayasanın 127'nci maddesinde düzenlenmiş olan "idari vesayet" kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu kısmi bir denetim yetkisidir. Kanunda kişiler üzerindeki idari vesayet yetkisi sadece geçici olarak görevden uzaklaştırma ile sınırlıyken, işlemler üzerinde; iptal, onama, erteleme ve düzeltme yetkisini kapsamaktadır. Ancak vesayet makamının yerel



yönetimlerin yerine geçerek onlar adına işlem tesis etme, emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır (Ökmen ve Parlak 2013).

Türk Kamu yönetiminin sorumluluğu gereği bazı denetim mekanizmalarının varlığı kaçınılmaz olmaktadır. Siyasi denetim kapsamında yer alan Yasama ve Yürütme organı, hiyerarşik ve vesayet denetimini kapsayan idari denetim, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi gibi çeşitli denetim mekanizmaları kendilerine verilen yetkiler doğrultusunda görevlerini yapmaya çalışmaktadır. Geleneksel denetim anlayışının değişimi ile birlikte yeni kamu yönetimi denetimi anlayışındaki amaç ve yöntemlerde değişmektedir. 5393 sayılı Kanun ile belediyelerdeki denetim anlayışında kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Kanununun 54'üncü maddesinde denetimin amacı, "...faaliyet ve işlemlerde hataları önleme, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol mekanizmasının güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etme amacıyla; hizmetlerin sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş hedeflere, kalite standartlarına göre analiz etmek, ölçmek ve değerlendirmek..." şeklinde düzenlenmiştir.

Klasik ve geleneksel denetimin kamu denetimindeki amacı hukuka uygunluk denetimi olup, kurum ve kuruluşların gelir ve giderlerinin doğruluğunun kontrol ederek mali sorumluluğun aranmasına yardımcı olmaktadır (Kubalı 1999 s. 34). Geleneksel denetim anlayışında denetim, yapılan iş ve işlemlerin belirlenmiş plan, verilen emir ve ilkelere uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgilenirken, kamudaki yeni denetim anlayışında denetimin, yol gösterici, sonuca odaklı, kusurları düzeltici ve etkinlik ve verimliliğin esas alındığı anlayışı hakimdir. Dolayısıyla 5393'te denetimin kapsamını iç ve dış denetim olarak belirlenmiş ve hukuka uygunluk denetiminin yanında mali ve performans denetimini de öngörmektedir (Eren 2006, s. 260 ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu). Geleneksel denetim ile yeni denetim anlayışı arasındaki farklar;

- a) Geleneksel denetim geçmişe odaklıdır, yeni denetim anlayışı geleceğe odaklıdır.
- b) Geleneksel denetim yanlışları tespit eder, yeni denetim anlayışı Planlamaya yöneliktir.

- c) Geleneksel denetim suçlu ararken, yeni denetim anlayışı yönlendirici, eğitici niteliktedir.
- d) Geleneksel denetim kişileri yargılayıcı iken, yeni denetim anlayışı daha çok kişilere yardım eder.
- e) Geleneksel denetim cezalandırırken, yeni denetim anlayışı rehberliğe yöneliktir (Eren 2006, s. 261).

5393'e göre belediyelerde iç ve dış denetim konusunda 5018 sayılı Kanunun esas alınacağı belirtilmiştir. 5018'e göre iç denetim 63'üncü madde de, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" olarak düzenlemiştir. Yönetimsel denetim de denilen iç denetim kısacası yönetimin kendi kendini yönetmesidir. İç denetim hiyerarşik ve idari teftiş şeklinde yapılmaktadır (Özer 2004, a.g.m., s. 148). Aynı kanunun 68'inci maddesinde ise dış denetim, "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi" olarak belirtilmiştir. Başka bir ifade ile idarenin başka bir kamu kuruluşunca denetlenmesidir (Mutta 2005, a.g.e., s. 23 ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu).

#### **4.4.1.1. Organlar üzerinde denetim**

Belediyelerde karar organı, belediye meclisi, yürütme organı ise belediye başkanı ve belediye encümeninden oluşmaktadır. Yürütme organı olan belediye başkanlığı koltuğunun boşalması durumunda vali, 1580'deki gibi istediği zaman değil de sadece bu konuyu görüşmek için meclisi toplantıya çağırabilmektedir. Meclis belediye başkanı ve vekilini seçinceye kadar bu görevi, meclisin 1. Başkan vekili veya 2. Başkan vekili yürütmektedir. Ancak meclis başkan vekillerinin bulunmaması durumunda, valinin atamış olduğu bir kamu görevlisi tarafından bu görev yerine getirilir (5393/md.45). 1580 sayılı Kanunda başkanlık makamının boşalması durumunda yerine atanacak olan

başkanın Vali, İçişleri Bakanı ve Cumhurbaşkanının tarafından onaylanması gerekmektedir. 5393 sayılı kanunun 45'inci maddesi ile eski kanundaki bu ağır vesayet kaldırılarak son verilmiştir. Yeni kanunda vesayetin ortadan kaldırılarak atanmış belediye başkanlığı kurumunun yeniden düzenlenmesindeki amaç süreklilik arz etmesi gereken kamu hizmetlerinin aksamasını engellemek olarak değerlendirilebilir (Öner, a.g.e., s. 168 ve Kılıç, a.g.t., s. 146).

Organlara arasında çıkabilecek uyuşmazlıklar 1580 sayılı kanunun 97'nci maddesinde, belediye başkanı ile encümen arasında uyuşmazlık çıkması durumunda belediye meclisi uyuşmazlığı inceleyerek karar verir ve verilen kararı belediye encümeni veya başkanı vesayet makamı olan valiye götürebilir. Anlaşmazlığa neden olan konu ilçe belediyeleri için il idare kurulu, il belediyeleri için il idare kurulunun görüşü alınarak Danıştay'da karara bağlanmaktadır. Bu süreç belediye meclisi ile başkan veya encümen arasında çıkan uyuşmazlıkta da aynıdır. Belediye organları arasındaki çıkan uyuşmazlıkların belediye dışındaki organlar tarafından çözülmeye çalışılması belediyelerin vesayet altında olduğunun göstergesidir. Bu durum, 5393'te meclisin görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddesinin "s" bendinde, "belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak" şeklinde düzenlenerek vesayetin kaldırılmasını sağlamaktadır. Ancak 5393'te belediye meclisi ile başkan veya encümeni arasındaki uyuşmazlıkların çözümü hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

1580 sayılı Kanun belediye encümenini doğrudan karar organı olarak nitelendirilecek şekilde görevler yüklemektedir. Öyle ki bazı durumlarda encümen meclisin yerine geçerek onun adına kararlar tesis etmekteydi. 5393 ile encümen daha çok meclisin verdiği kararları uygulayan bir yürütme kuruluna dönüştürülmüştür. Zaten kanun hükümlerine bakıldığında encümene daha çok icrai görevler verildiği görülmektedir. Bu kararlardan en önemlisi kanunun 34'üncü maddesindeki kamulaştırma kararının alınması ve uygulanmasıdır. Burada encümene bir karar alma yetkisi verilmiş olsa da encümen bu yetkisini meclisin hazırlayıp onayladığı yıllık çalışma programına dayandırmak zorundadır. Yani encümene tanınan yetki, seçilmiş üyelerin oluşturduğu meclisten çıkan bir karara dayanmaktadır. Aynı maddeye göre meclis stratejik plan ve kesin hesabı görüşüp meclise görüş bildirmek, öngörülme-yen giderler ödeneğinin

harcama kalemlerini belirlemek, cezalar vermek, bazı belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek gibi görevlerle donatılmıştır. Dolayısıyla yeni kanunun hükümleri çerçevesinde encümene karar organı vasfı verebilmenin yeterli olmadığı, daha çok meclisin kararlarını uygulamaya çalışan icracı bir yürütme kurulu demek daha doğru olacaktır. 5393'ün hizmetlerin aksamamsını düzenleyen 57'nci maddesinde, hizmetlerin aksamasının belde halkını olumsuz etkileyebileceği ve bu aksaklığı engelleyebilmek için İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili Sulh Hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı hizmetlerin aksamaması için hizmetin özelliğine göre belediye başkanına makul bir süre verebilir. Ancak kanun hükmünde yer alan makul sürenin ne kadar olduğu hakkında net bir durum yoktur. Buradan da anlaşıldığı üzere merkezi idare valilik veya bakanlık aracılığıyla belediyeye müdahale edebilmektedir. Ancak demokratik bir yönetim anlayışına hakim olması gereken kanunun bu maddesi vesayet denetimin oluşmasına neden olmuştur. (TBB dergisi 2012, S.103 ve Öner, a.g.e., s. 192).

#### **4.4.1.2. İşlem üzerindeki denetim**

Belediyeler üzerinde vesayet yetkisinin kullanılması genelde organların almış olduğu kararlar hakkında uygulanmaktadır. Belediyenin almış olduğu kararlar üzerinde onama, iptal, yürürlüğünü durdurma ve değiştirerek onama işlemi birer vesayet uygulaması olarak görülmektedir. Bu yetkiler merkezi idare tarafından belediye meclisi veya encümeni kararları hakkında uygulanmaktadır. Belde isimlerinin değiştirilmesi belediye meclis kararları ile yapılmaktadır. 1580 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde, belediye meclis kararı ile bir beldenin isminin değiştirilmesi yönünde alınan karar, il idare kurulu kararı ile Danıştay'ın görüşü ve Bakanlar Kurulunun onayıyla gerçekleşmektedir. Ancak bu durum 5393 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde, “bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır” şeklinde düzenlenerek eski kanuna göre vesayet makamı sayısı azaltılmış, ayrıca meclisten bu şekilde bir kararın dörtte üç çoğunlukla alınması gerektiği yönünde yapılan düzenleme ile uzlaşmaya büyük önem verilmektedir. 5393'ün 81'inci maddesi “cadde, sokak, meydan, park, tesisler isim verilmesi ve

beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı gerekmektedir. Bu kararlarda mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer” şeklinde iken, aynı işlemler 1580’in 9’uncu maddesinde, “Bir beldenin isminin değiştirilmesi belediye meclisinin ve il idare kurulunun kararı üzerine Danıştay’ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu onayıyla gerçekleştirilir” şeklindeydi. Görüldüğü gibi yeni kanunda idare heyetlerine yer verilmemiş bunun yerine bakanlık onayı getirmiştir. Yapılan bu düzenlemeler kanunda hukuka uygunluk denetiminin esas alınacağı belirtilirken yerindelik denetimini içermektedir (Ökmen ve Parlak 2013 ve Kılıç, a.g.t. ss. 130-135).

Belediye bütçesi ile ilgili 1580 sayılı Kanunda, belediye meclisi tarafından hazırlanarak valinin onayı ile yürürlüğe girer şeklinde belirtilmiştir. Bu konu 5393’ün 62’nci maddesinde, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe önce encümenine sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı da belediye bütçe tahminlerini konsolide ederek 5018 uyarınca Maliye Bakanlığına gönderir. Encümen bütçeyi inceleyerek belediye meclise sunar. Mecliste görüşmeler sonucu kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer şeklinde açıklanmıştır. Yani eski kanunda bütçe onayı merkezi idare tarafından atanan valiye bağlı iken yeni kanunda bu yetki belediyelerin seçilmiş organı olan meclise verilmiştir. Belediyeler bazı konularda amacı dışında kullanılmamak üzere ücretsiz arsa tahsisine ilişkin kararlarda öngörülen vali ve İçişleri Bakanlığının onayına, 5393 sayılı Kanun ile son vererek bu kararların genel hükümlere tabi kararlara dönüştürmüştür.

İşlem üzerinde denetime ilişkin eski kanundaki bir diğer husus encümen kararlarına ilişkin kaymakam veya vali denetimine yeni kanunda yer verilmemiş olmasıdır. Bu konuda encümenin aldığı kararlar kesin, alındığı zaman yürürlüğe giren ve uygulanabilen kararlardır. Ancak encümenin bazı kararları Belediye Kanununun dışında diğer kanunlar gereği kaymakam veya valinin denetimine tabi olabilmektedir. Encümenin kamulaştırma kararına esas teşkil edecek olan kamu yararı kararının valinin onayına tabi olması bunun örneğidir (Öner ve Kılıç).

#### **4.4.1.3.Eylem üzerindeki denetim**

Belediyelerin eylemlerinin denetimi 5393'ün 56'ncı maddesinde açıkça belirtilmiştir. Kanuna göre, belediyelerde hem iç hem de dış denetimin yapılabileceği, denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini de kapsayan, belediyenin mali iş ve işlemleri dışında diğer idari işlemlerinin de idarenin bütünlüğü ve kalkınma ve stratejik plana uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği denetçiler tarafından denetlenebileceği açıklanmıştır. 5393'te belediye iş ve işlemlerinin denetimi hüküm altına alınmışken, 1580 sayılı eski Kanunda buna yönelik herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediyelerin mali açıdan dış denetimi ise 5018 sayılı kanun çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Belediyelerde faaliyet raporları aracılığıyla yapılan denetimlerde, stratejik plan ve performans programları çerçevesinde yapılan faaliyetleri, belirlenmiş performans kriterlerine göre gerçekleşme durumuna göre meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarına ilişkin bilgileri kapsayan faaliyet raporu belediye başkanınca ilgili birimler tarafından hazırlanmakta ve meclise sunulmaktadır. Belediyelerde halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkileyecek şekilde faaliyetlerin yerine getirilmemesi durumunda İçişleri Bakanlığınca belediyelere makul bir süre içerisinde hizmeti gerçekleştirme talimatı verilebilmektedir. Ancak hizmetin yerine getirilmemesi durumunda vali söz konusu hizmeti belediyelerin araç, personel ve diğer kaynaklarını kullanarak hizmeti gerçekleştirebilir (Ökmen ve Parlak 2013).

#### **4.4.1.4. Personel üzerindeki denetim**

5393'ün 18'inci maddesinin 1'inci bendine göre, ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve DPT tarafından ortaklaşa belirlenen norm kadro çerçevesinde belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarına ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisine tanınmıştır. Dolayısıyla eski kanunda yer alan kadro ihdası ve iptali işlemleri üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi kaldırılmıştır. 49'uncu maddede ise merkezi idare tarafından belirlenen ilke standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediyeler yapacak veya yaptıracaktır. Norm kadro sistemini oluşturan belediyeler

merkezi idarenin denetimi dışındadır. Ancak bu sistem uygulamaya henüz geçmemiş ise belediyelerin, bağlı kuruluşların ve mahalli idare birliklerinin memur kadrolarının ihdası, iptali ve kadro değişiklikleri İçişleri Bakanlığının teklifi Maliye Bakanlığı ve DPT görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacaktır.

Personel atamaları konusunda eski kanunda olduğu gibi yine belediye başkanı yetkilidir. 1580 sayılı kanunda olduğu gibi 5393'ün 49'uncu maddesinde, birim amirleri ve üst yöneticilerin ataması ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulması gerektiği öngörülmüştür. Görüldüğü üzere yeni kanun personel atanması ve seçilmesi konusunda farklı bir düzenleme getirmemiş, eski uygulamalarda olduğu gibi merkezi idare tarafından sınavla atanmaktadır. Yeni kanunla getirilen sözleşmeli personel statüsü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nun 4'üncü maddesinin "b" bendinde belirtilen sözleşmeli personelden farklı olarak, norm kadroya uymak şartıyla belediyelere personel istihdamı konusunda esneklik tanımaktadır.

#### **4.4.2. Belediyelerde İdari Denetimin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi**

Denetim faaliyetlerindeki temel amaç, belediyelerin iş ve işlemlerinde yapılması muhtemel olan hataların önlenmesine yardımcı olmak, personel ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol mekanizmalarının güvenilir ve tutarlı bir duruma gelmesine yardımcı olmaktır. Dolayısıyla yapılan denetimlerde, yapılan işlerde hata ve kusur aramaktan ziyade, muhtemel hata alanlarının tespit edilerek idarenin ve personelin hata yapmadan önce uyarılmasını sağlamak ve süreci kontrol etmektir. Toplumda yönetim ve denetim anlayışındaki gelişmeler, klasik demokrasi anlayışının toplumdaki gelişmelere cevap verememesi, halkın yönetime daha etkin bir şekilde katılmak istemesi, yerel yönetimlerin güçlenmesine ve merkezi idare denetiminin yerel yönetimler üzerinde en aza indirilmeye çalışılması hem uluslar arası belgelerde hem de anayasalarda açıkça yer almaktadır. Şart'ın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimini düzenleyen 8'inci maddesinin ilk iki fıkrasında, özerk yerel yönetimler üzerinde ancak anayasa ve kanunlarda belirtilmiş durumlarda ve öngörülen yöntemlerle, sadece hukuka uygunluk sağlamak amacıyla denetimde ölçülülük ilkesine uymak koşuluyla yapılabilecektir. Ayrıca üst makamların kendilerine ait olup ta yerel

yönetimleri yetkili kıldıkları durumlarda, yerindenlik denetimi yapabilecekleri hükme bağlanmıştır (Ökmen ve Parlak 2013, Cebe a.g.e., s.274).

Anayasanın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yürütülmesi gerektiği, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanabilmesi, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmektedir. Ayrıca Anayasanın 8'inci maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılması gerektiği, 123'üncü maddede de ise, idarenin kuruluş ve görevleri itibariyle bir bütünlük oluşturduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasanın bu hükümleri çerçevesinde hiçbir kamu kuruluşu kendiliğinden ortaya çıkmadığı ve görev ve yetkisini kanunlardan aldığı anlaşılmaktadır. Bu durum hukuk devleti olmanın temel gereklerinden olan yasal yönetim anlayışının sonucudur. Dolayısıyla Anayasanın bu hükmü doğrultusunda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı denetimin kanunlara dayandırılması gerektiği anlaşılmıştır. Bu nedenle Özerklik Şartı'nın 8'inci maddesinde yer alan, özerk yerel yönetimler üzerinde ancak anayasa ve yasalarda belirlenmiş durumlar ve yöntemlerle denetimin gerçekleştirilebileceği hükmü ile Anayasadaki düzenlemeler arasında herhangi bir çelişki bulunmamaktadır (Cebe, a.g.e., s. 274).

Ancak Anayasa'da öngörülen denetimin amacı toplum yararı ön planda tutularak, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla Özerklik Şartı'nda öngörülen denetim amacı arasında ve denetimde ölçülülük ilkesi arasında farklılık bulunmaktadır. Çünkü Anayasa'da öngörülen denetimin amacı doğrultusunda "yerindelik denetim" in yapılabileceği belirtilmişken, Özerklik Şartı'nda ise denetimin amacı "hukuka uygunluk" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Anayasada belirtilen denetimin amacıyla Şart'ta belirtilen denetimin amacı arasında bir uyumluluk söz konusu değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 1988/23 sayılı kararında, "ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması" amaçlarına yöneliktir. Ayrıca idari



vesayet yetkisi, merkezi idarenin elindeki salt ve biçimsel bir denetim aracı olarak düşünülmemelidir. Bu yetki aynı zamanda demokratikleşme süreci içerisinde yerel plandaki katılımcı yönetim anlayışını sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal özgürlüklere saygı gösterilmesi anlayışının arttırılması ve çağdaş bir eğitim yönetimi olarak değerlendirilmelidir şeklindeki gerekçesi ile ölçülülüğü vurgulamakla birlikte belirtilen ilkeler doğrultusunda da yerindelik denetimi kapsamını genişletir mahiyette yorum yapılmaktadır. Dolayısıyla yukarıda belirttiğimiz üzere Anayasadaki denetim anlayışıyla Özerklik Şart'ındaki denetim anlayışı arasında bir uyumsuzluk olduğu söylenebilmektedir (Cebe, a.g.e., s. 275).

#### **4.4.3. Belediyelerin Mali Özerkliği**

Merkezi idare ile yerel idareler arasında görev ve yetki paylaşımı mali kaynakların paylaşımını da beraberinde getirmektedir. Anayasanın 127'inci maddesinin son bendinde, yerel yönetimlerin görevleri ile doğru orantılı mali kaynaklara sahip olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla yapılan hizmetlerle doğru orantılı gelirlerin olması idari işleyişin bir gereği konumundadır. Ancak bunun uygulamada tam manasıyla gerçekleştirilebildiği pek mümkün olmamaktadır (Kaplan 2007, s. 160). Son zamanlarda ülkemizin hızlı bir kentleşme sürecine girmiş olması ile birlikte artan belediye sayısı, merkezi idarenin yerel hizmetleri karşılamadaki yetersizliğine ve hizmetlerin gerektiği gibi sağlanamaması neden olmaktadır. Özellikle belediyelerin yerleşme eğilimi karşısında öneminin daha da artması, mali yapısının harcama yönlü bir baskı ile karşılaşmasına sebep olmuştur. Ancak bu sorunu belediyeler başarılı bir bütçe yönetimiyle birlikte gelir ve gider dengesini sağlayarak aşabileceği düşünülmektedir (Sivrekli ve Demircan, 2007).

Yerel yönetimlerin mali açıdan karşılaştıkları sorunları giderilebilmesi için merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerin tekrar gözden geçirilmesi ve yerel yönetimlerin mali açıdan uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Mali tevzin olarak tanımlanan bu konu merkezi idare ile yerel idare arasındaki gelir ve gider bölüşümünde sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılmasını ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir 2013).

Belediyelerin günümüzde birçok harcama yetkisi aktarılırken az sayıda gelir kaynağından vergi toplamaya çalışması gelir ve harcama konusunda orantısızlığın olduğunu göstermektedir. Bu durum “dikey mali dengesizliğe” neden olmaktadır. Eldeki kaynaklarla yapılması gereken hizmet arasındaki dengesizliğin çözümlenmesi için ise, gelirlerin belediye yönetimlerin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilecek düzeye çıkarması ve mali tevzin’in sağlanması gerekmektedir (Öner 2006, Kaplan 2007). Uluslar arası alanda bu sorunların çözümü için AYYÖŞ ile bazı standartlar getirilmiştir. Yerel makamların mali kaynaklarını düzenleyen Şart’ın 9’uncu maddesi;

- a) Ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde yerel birimlere yetkileri dahilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlamak,
- b) Mali kaynakların kanunlarda belirlenen sorumluluklarla orantılı olması,
- c) Mali kaynakların bir bölümünün oranlarını kendilerinin koydukları yerel vergi ve harçlardan karşılayabilmek,
- ç) Kaynakların dayandığı mali sistemler, görevlerin yürütülebilmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesi sağlayacak ölçüde çeşitlilik ve esneklik taşınmalı,
- d) Mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin mali eşitsizliği ortadan kaldırabilecek önlemlerin alınmasını sağlamak,
- e) Kaynak dağıtımının tahsisinin nasıl yapılacağına dair yerel birimlere de danışmak,
- f) Yerel makamlara yapılan hibelerin belirli projelerin finansmanına tahsis edilmesi koşulunu taşımayacaktır.
- g) Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebilecek,

şeklindedir.

Türkiye bu maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8’inci fıkralarını kabul etmiştir. Kanunun kısmen kabul edilen hükümlere ilişkin 5393 sayılı Kanunla, 1580 sayılı eski kanuna nazaran kapsamlı bir iyileştirme getirmiştir. Yerel yönetimlere duyulan güvensizlik ve israfçı

birimler anlayışı AYYÖŞ kapsamında yapılmak istenen düzenlemeleri kısmen de olsa sekteye uğratmıştır.

#### **4.4.3.1. Belediyelerin gelirleri**

5393'ün 3. maddesinde belediyeler, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar kanun mali özerkliği tanımlasa da özerkliği sağlayacak kurumsal yapılanmaya gidilememiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinden ziyade mali yapısına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 5393'ün 59'uncu maddesinde belediyenin gelirleri;

- a) Kanunlarca belirlenmiş olan vergi, resim, harç ve katılma payı,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar,
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler,
- ç) Taşınır ve taşınmazlardan elde edilen kira veya satış gelirleri,
- d) Belediye meclisince belirlenmiş tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- e) Faiz ve ceza gelirleri
- f) Bağışlar
- g) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanan gelirler,
- h) Diğer gelirler,

olarak sayılmaktadır. Belediyelerin gelirleri, “Belediyenin Öz Gelirleri”, “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay”, “Devlet Yardımları” ve “Diğer Gelirler” olmak üzere dört grupta toplanmıştır.

**Tablo: 4.2. Türkiye’de belediye gelirlerinin dağılımı (2002-2012)**

Gelir Türü	Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	50,1	43,8	52,4	53,6	46	44,2	48,6	49,8	50,6	50,9	52,8
Belediye gelirleri	12,4	18,1	13,3	11,2	11,4	10,4	11,1	9,1	12	12,4	11,5
Belediye harçları	2,3	2,2	2,7	4,6	5,1	5,2	4,7	4,4	5,1	4,5	4
Harcamalara katılma payı	1	1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3	1,3
Teşebbüs ve mülkiyet gel.	17,7	18,2	16,4	15,3	14,8	15,8	14,6	15,4	14,1	13,2	14,4
Cezalar	2	2,2	2,5	2,1	1,9	1,8	1,9	1,9	1,8	1,6	2,5
Özel yardım ve fonlar	2,9	1,7	1,8	2,3	1,8	2,4	1,9	1,4	1,3	1,5	1,4
Diğer gelirler	11,6	12,8	10	10	18	19	16	16,7	13,5	14,6	12
Belediye gelirleri toplamı	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(Ulusoy ve Akdemir 2013)

#### 4.4.3.2. Belediyelerin giderleri

Belediyelerin giderleri, görevlerini yerine getirebilmek için yapmış olduğu hizmet giderleri ve bu amaçla görev yapan teşkilatına ve personeline yapmış olduğu harcamalardan oluşmaktadır. 5393’ün 60’ıncı maddesinde belediye giderleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

- Bina, tesis, araç ve malzemelerin temini bakım ve onarım giderleri.
- Belediye personeli, seçilmiş organlarına, üyelerine ödenen maaş, huzur hakkı, ücret, ödenek, yolluk, eğitim harcamaları ve diğer giderleri.
- Her türlü alt yapı yapım, bakım ve onarım gideri,

- ç) Vergi, resim, harç ve hizmet karşılığı alınacak ücret ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılan giderler,
- d) Zabıta ve itfaiye hizmetleri için yapılan giderler,
- e) Belediyelerin kuruluşuna katıldığı şirketler ile ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı gideri,
- f) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakım gideri,
- g) Faiz, borçlanma ve sigorta giderleri,
- ğ) Yoksul, kimsesiz ve özürllüer için yapılan sosyal yardımlar,
- h) Dava takip ve icra giderleri,
- ı) Temsil, tören ve ağırlama gideri,
- j) Avukatlık ve danışmanlık hizmeti giderleri,
- k) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlik giderleri,
- l) Belediye hizmetleri için yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırma giderleri,
- m) Kanunla verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- n) Şartlı bağışlar için yapılan harcamalar, imar düzenleme giderleri ve her türlü proje giderleri olarak belirtilmiştir.

Belediyeler görevlerinin ifası için yapmış oldukları harcamaları ekonomik fonksiyonlarına göre 2005 yılı öncesinde; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere 3'e ayırmaktadır.

Cari harcamalar; personel, yolluk, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer giderlerden oluşmaktadır. Yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde 30'unu aşmaması gerekmektedir. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için bu oran yüzde 40 olarak uygulanmaktadır. Personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllar itibariyle personel giderinin bu oranların altına düşünceye kadar yeni personel alımı yapılamamaktadır. Yeni personel alımı ile bu oranın aşılması durumunda oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edilir.

Yatırım harcamaları; etüt proje giderleri, yapı tesisi gideri ve büyük onarım gideri, makine teçhizat ve taşıt alımları şeklinde yapılan giderlerdir.

Sermaye teşkili ve transfer harcamaları; kamulaştırma ve bina satım alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır (Güdük 2007, s. 153).

#### **4.4.4. Belediye Bütçesi ve Hazırlanması**

Belediye bütçesi, belediyenin stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanır. Bütçede belediyelerin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerinin gösterilmesi ayrıca gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları da eklenmektedir. Bütçe dışı harcamalara izin verilmemekle birlikte, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler ödeneklerin etkin, verimli ve yerinde harcanmasından sorumlu tutulmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 63).

Belediye bütçelerinde de önce gelirler tahmin edilmekte, sonra da giderler öncelik sırasına göre sıralanarak bütçenin denklığı sağlanmaya çalışılmaktadır. Bütçeden öncelikli olarak zorunlu giderler karşılanmalıdır. Zorunlu giderler karşılanmadan isteğe bağlı giderlere yer verilmemektedir. Dolayısıyla önce gelirlerin tahmini, daha sonra da giderlerin gelirlere göre ayarlanarak bütçenin denk hazırlanması gerekmektedir (Kalabalık 2005, a.g.e., s. 593).

5018 sayılı kanun ile genel bütçeye dahil daireler, özel bütçeli daireler, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kurumu gibi kuruluşlar analitik bütçe sistemi ve buna bağlı olarak tahakkuk esaslı muhasebe planının uygulanmasına geçilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırılması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Bu sistemin getirmiş olduğu önemli yenilikler; program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede olmayan fonksiyonel sınıflamanın sağlanması, detaylı bir kurumsal kodlamanın olması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kurumlar dışındaki

kuruluşlarda da uygulanabilmesi, uluslar arası karşılaştırmalara imkan vermesi ve analize elverişli olması olarak sıralanmaktadır. Bu sistem 2003 yılından beri genel bütçeli kurumlar ile özel bütçeli kurumlarda uygulanmakta iken mahalli idarelerde uygulamalarda ve mevzuattaki eksiklikler nedeniyle 2006 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

Bütçe belediye başkanı tarafından stratejik planlara uygun olarak hazırlanmakta ve encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilmektedir. 1580 sayılı kanunda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam ve vali onayına artık yer verilmemektedir. Belediye bütçesi 5393 sayılı Kanunda, “belediyelerin stratejik planlarına uygun olarak hazırlanır, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir” şeklinde tanımlanmıştır. Merkezi yönetim bütçesinin de kanun belediye bütçesinden farklı olarak önce giderler daha sonra da giderleri karşılayacak gelirler tahmin edilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim bütçesi kanun, belediye bütçesi meclis kararıdır (Ulusoy ve Akdemir 2013).

Bütçenin hazırlanması belediye başkanının haziran ayı sonuna kadar yapılan bütçe çağrısı ile başlamaktadır. Bütçe çağrısında, bütçe hazırlama esnasında uyulacak ilke ve esaslar bulunmaktadır. Daha sonra birimler bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte temmuz ayı sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mali hizmetler, diğer birimlerden gelen gider bütçesi tekliflerini inceleyerek, kendi biriminin gider bütçesi ile diğer birimlerin gider bütçesini birleştirmektedir. Sonra kesinleşmiş son üç yılın gelir artış oranlarını esas alarak, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini oluşturmaktadır. Belediyenin ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanarak bütçe tasarisına eklenmesi gerekmektedir. Belediye başkanı tasarı üzerinde yaptığı inceleme veya düzeltme sonrası tasarıyı ağustos ayı sonuna kadar encümene havale eder, encümende görüşülen tasarı eylül ayının son haftası içinde belediye başkanına verilmektedir. Başkan tasarıyı kasım ayının birinci gününden önce meclise sunar. Belediye meclisi tasarıyı plan ve bütçe komisyonuna havale eder.

Komisyon kararlarını oy çokluğu ile alır. Oyların eşit olması durumunda başkanın oyunun olduğu taraf tercih edilir. Komisyon 5 iş gününü geçmemek üzere tasarıyı görüşmek üzere kendisine süre verilir. Bu süre içerisinde komisyon yapmış olduğu çalışmalar doğrultusunda görüşünü de içeren bir rapor hazırlayarak meclise sunar. Bu süre sonunda hazırlanacak rapor meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından gündeme alınır. Meclisin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süreci de dahil olmak üzere en çok 20 gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşerek karara bağlar (Ulusoy ve Akdemir 2013).

#### **4.4.5. Belediyelerin Mali Özerkliğinin AYYÖŞ Açısından Değerlendirilmesi**

Özerklik Şart'ının 9'uncu maddesi yerel yönetimlerin mali yapısını ve mali kaynaklarını düzenlemektedir. Madde sekiz paragraftan oluşmakta olup, Türkiye tarafından ilk üç paragraf zorunlu olarak imzalanmış, 4, 6 ve 7'inci paragraflarına çekince koymuştur. Özerklik Şart'ının 1'inci paragrafı, yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde kullanabilecekleri yeterli miktarda mali kaynağın sağlanması gerektiğini düzenlemiştir. 2'nci paragrafı, yerel makamlara sağlanan kaynakların ilgili mevzuat çerçevesinde kendilerine sağlanan görev ve sorumluluklarla orantılı olması gerektiğini belirtmiştir. 3'üncü paragrafı, yerel makamların mali kaynakların bir bölümünün oranlarını belirleme yetkisinin yerel makamlarda olması gerektiğini düzenlemektedir. 4'üncü paragraf ise yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için yapılan harcamaların artışının izlenmesini sağlayacak ölçüde çeşitlilik göstermeli ve esneklik taşıması gerektiğini belirtmiştir. 5'inci paragraf, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki takdir haklarına engel oluşturmamak şartı ile gelir eşitsizliğini ortadan kaldıracak akçal denkleştirmeye gidilmesi gerektiğini öngörmektedir. 6'nci paragraf, kaynak dağıtımında yerel makamlara tahsisin nasıl yapılması gerektiği konusunda yerel makamlarında görüşlerinin alınması gerektiğini düzenlemektedir. 7'nci paragraf, yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulunu taşımaması gerektiğini yani hibelerin koşulsuz olması gerektiğini belirtmektedir. 8'inci ve son paragrafta ise, yerel yönetimlerin sermaye yatırımı finansmanı için kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde ulusal sermaye



piyahasına girebileceklerini, kısacası yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin tanınması gerektiğini düzenlemektedir (Cebe, a.g.e., s. 295).

Mali sorunlar Türk yerel yönetimlerinin en önemli sorunları olarak göze çarpmaktadır. Bu nedenle daha yakından irdelenmesi gerekmektedir. 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi "yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yer almaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimlere yeterli kaynakların oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu gerekliliğin yeterince yerine getirildiği söylenemez. Özerklik Şartı'ndaki düzenlemelere bakıldığında, il özel idareleri ve belediyelerin kendi yetkileri dahilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması ve kaynakların görev ve sorumlulukları ile orantılı olması bakımından her hangi bir ölçüye yer verilmediği; ancak kaynakların bir kısmının oranlarının belirlenme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasının ve birtakım vergi oranlarının merkezi idare tarafından belirtilen alt ve üst sınırlar içerisinde kalmak şartı ile belirlenmesinin yerel meclislere verilmesi mali özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. Her ne kadar yerel meclislere, bazı gelir kaynaklarının oranlarını belirleme yetkisi verilmiş olsa da vergi gelir oranlarının yerel idareler açısından önemli bir kaynak teşkil etmiyor olması verilen yetkiyi de anlamsız hale getirmektedir.

Ülkemizde genellikle, belediyelerin öz gelirleri devlet vergilerinden aldıkları paylardan daha az olmuştur. Buna rağmen yerel yönetimleri güçlü olan ülkelere bakıldığında, öz gelir kaynakları oranının belediye gelirleri içindeki payının yüksek olduğu görülmektedir (Keleş 1987, s. 73). Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yeterince arttırılmayıp, merkezden gelen kaynaklarla desteklenmesi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir. Yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve vergi tahsisi yapılması konusunda kendi görüşlerinin dikkate alınmadığı, yetki ve gelir devri daha çok ülkemizde merkezi idarenin ve yasama organının inisiyatifindedir (Yıldırım, Öner, Ayriçay ve Taş 2006, s.58).

Mali Özerklik alanındaki diğer bir önemli adım ise, belediyelerin bütçeleri üzerindeki vesayetin kaldırılması, belediyelerin alt yapı tesisleri gibi, normal bütçe olanaklarıyla

gerçekleştirmesi olanaksız olan büyük çaplı proje ve yatırımların gerektirdiği mali kaynakları sağlayabilmek için borçlanma yoluna gidebilmesi olanağıdır (Çolak, a.g.e., s. 473). Belediyelerin borçlanma konusundaki bu rahatlığı bazen suiistimale neden olmaktadır. Seçimlere birkaç ay kalmışken mevcut belediye başkanı, gelecek dönemi ağır taahhüt altına sokabilecek şekilde borçlanma yoluna gidebilmektedir. Bu durum yeni gelen başkanın faaliyetlerini faiz ve mali darboğaz nedeniyle sekteye uğratabilir (Yeter 1996).

Belediyelerin mali özerkliği adına atılan bu adımlar önemli olmasına rağmen Özerklik Şartı'nda yer alan kaynakların görev ve sorumluluklarla doğru orantılı gelire sahip olması, 5393 sayılı Kanunda istenilen düzeyde olmaması, belediyelerin mali özerkliğinin yeterince sağlanamadığını ortaya koymaktadır. Bu kanun, Yıldırım'ın ifade ettiği gibi “yerel yönetimlerin gelir dizgesini sistematik hale getirmesi açısından olumlu” olacağıdır.

Belediye bütçe tasarısının belediye saymanlığınca hazırlanıp, encüme gerekli incelemeler yapıldıktan sonra meclis tarafında karara bağlanmış olması yerel özerkliğin bir gereğidir. Daha önce özel bütçe olarak adlandırılan mahalli idarelerin bütçesi “mahalli idareler bütçesi” olarak adlandırılmaktadır (Derdiman 2005, s. 82). Eski kanunda Bütçe onayı mülki amirlerin vesayeti altında iken 5393 ile bu vesayete son verilmiştir. Ancak mülki amirin meclis kararlarının kesinleşmesinden sonra bir hafta içerisinde haberdar edilmesi ve gerekli görüldüğünde 10 gün içerisinde idari yargıya başvurabilme yetkisi burada da devam etmektedir. Belediyelerin söz konusu Kanun hükmüne uyumlu olarak çeşitli gelirleri henüz yeniden düzenlenmemiştir. Yerel yönetimlerin, güçlendirilmiş bir yerel yönetim sistemine uygun bir mali destekten halen yoksun olduğu ifade edilebilir. Kanun koyucu yerel yönetimleri güçlendirdiği halde, artan hizmet ve sorumluluklar çerçevesinde tam anlamıyla mali desteğin sağlandığı düşünülmemektedir (Yıldırım ve diğ. 2006).

## 4.5. 6360 SAYILI KANUNUN AYYÖŞ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 4.5.1. 6360 Sayılı Kanunun Amacı ve Kapsamı

Türkiye’deki kentleşme süreci 1960’lı yıllarda iç göçle başlamış ve günümüze kadar büyük ölçüde tamamlanmıştır. 1960’lı yıllarda kentli nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 32 iken, bu oran 1980 yılında yüzde 44’e, 2010 yılında ise yüzde 77’ye ulaşmıştır. Gerek sahip olunan nüfus miktarı gerekse ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleriyle büyük şehirlerin Türkiye’de kentsel yaşamın merkezinde yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu yapısal gelişim büyük kentlere yönelik özel yönetim biçimlerinin geliştirilmesini kaçınılmaz hale getirmektedir. 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesi, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklinde düzenlenerek büyük yerleşim yerleri için farklı bir yönetim biçiminin kurulmasına hukuki zemin hazırlamıştır.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılan değişiklikle, mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 kent daha eklenmiştir (R.G. 06.12.2012, No: 28489). Son olarak 6360 sayılı Kanunda, 6447 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle Ordu kenti de büyükşehir haline getirilmiştir (R.G. 22.03.2013, No: 28595). Böylece büyükşehir belediye statüsü kazanan şehir sayısı 30 olurken, toplam nüfusunda yüzde 77’si büyükşehirlerde yaşar hale gelmektedir. 6360 ile büyükşehir belediyesinin tanımı ve büyükşehir belediyesi olma kriterleri değişmektedir. Yeni düzenleme ile bir kent belediyesinin büyükşehir olabilmesi için gerekli olan şartlar esnetilmektedir. Daha önce büyükşehir belediyesi olabilmek için gereken kent merkezi ve 10 kilometre çevresinin nüfusu 750.000 olma şartı, il sınırı içerisindeki nüfusun 750.000 olması gerekir şeklinde değiştirilmiştir. 5216 sayılı kanunda yer alan bir kentin büyükşehir olabilmesi için gerekli fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik şartları gibi nüfus dışındaki ölçütler kaldırılmaktadır.

6360 ile daha önce 5216 sayılı kanunla getirilen ve İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması tüm büyükşehir

belediyeleri için geçerli hale getirilmektedir. Böylece “büyükşehir” belediyeleri “bütünşehir” belediyelerine dönüşmektedir (Karasu 2013).

Büyükşehirlerin temel özelliklerinden birisi, sınırları içerisinde birden fazla yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulunmasıdır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan yerel idareler küçük ölçekli planlar oluşturabilseler de bu planları geniş bir çerçeve içerisinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içerisinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan biride, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması durumunda ortaya çıkan planlama ve koordinasyon eksikliği ve ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamama gibi nedenlerle meydana gelen kaynak israfıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre sorunlarının artması, hizmet üretme kapasitesinin düşmesi gibi nedenler yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerin çözebileceği sorunlar olmaktan uzaklaşmıştır. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim yerlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim zaafı oluşturmaktadır. Uygun büyüklükte ve güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel idarelerden beklediği hizmetlerin aksamasına ve hizmetlerin sunumunda koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediyelerin sınırını mülki sınır olacak biçimde optimum hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sonuç itibarıyla mevcut yerel idare yapısıyla yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunma imkanı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşın artan beklentilerini karşılayabilecek özelliklerle donatılması, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimler tarafından sağlanması, yerel yönetim hizmetlerine daha fazla katılımın gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin tek merkezden yürütülebilmesi amacıyla, mahalli idareler üzerinde 6360 sayılı kanunla yeni düzenlemeler yapılmıştır (6360 SK genel gerekçesi).

#### 4.5.2. 6360'ın Anayasa Açısından Değerlendirilmesi

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1'inci maddesiyle Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde (toplam yirmi dokuz ilde) il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer yandan aynı Kanun söz konusu illerdeki bütün köylerin ve beldelerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bunları bağlı buldukları ilçenin mahallesi haline dönüştürmüştür. Nihayet, aynı Kanun, bu yirmi dokuz ilde, il sınırları içinde kalan bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür (R.G. 06.12.2012, No: 28489). Son olarak 6360 sayılı Kanunda, 6447 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle Ordu kenti de büyükşehir haline getirilmiştir (R.G. 22.03.2013, No: 28595). Böylece büyükşehir belediye statüsü kazanan şehir sayısı 30 olmuştur. 6360 ile bu otuz ilde il özel idarelerinin, köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması ve bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne dönüştürülmesi hem hukukilik, hem de yerindelik açısından eleştiriye açık hale gelmiştir. Aşağıda 6360 ile il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin kaldırılmasının Anayasamız açısından hukukilik boyutu ele alınmaktadır (Gözler 2013).

Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde başka bir ifadeyle Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilirken, büyükşehir olmayan illerde il özel idareleri görevlerini muhafaza edecektir.

1982 Anayasası'nın 127'inci maddesi, "mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan

kamu tüzel kişileridir” şeklinde düzenlenmiştir. Burada mahalli idare olan “belediye” ve “köy” isimleri yer alırken “il özel idaresi” terimi yer almamaktadır. Ancak maddenin başında yer alan “il” terimi ile kastedilen bir mahalli idare olarak “il”dir. Yani adı ne olursa olsun, Anayasa’ya göre, il, belediye, köy olmak üzere üç çeşit mahalli idareden bahsedilmektedir. Bunlar “il mahalli idaresi”, “belediye mahalli idaresi” ve “köy mahalli idaresi” olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde “il genel idaresi” terimi ile karıştırılmaması için il mahalli idaresi yerine “il özel idaresi” olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla Anayasa’nın 127’nci maddesinin ilk fıkrasında yer alan “il” teriminden kasıt “il özel idaresi”dir. Burada şunu belirtmeliyiz ki tarihsel olarak Türk idari teşkilatının kaynağı olan Fransız idare teşkilatında bizim “il özel idaresi” olarak kabul ettiğimiz tüzel kişiye “departement”, yani “il” denilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3’üncü maddesinde il özel idaresi “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 5302’deki bu tanımlama Anayasamızın 127’nci maddesindeki mahalli idareler tanımıyla paralellik göstermektedir. Anayasanın 127’nci maddesinde yer alan “il” terimi “il özel idaresi” olarak adlandırılan kamu tüzel kişiliğini kapsamaktadır. Dolayısıyla Anayasanın 127’nci maddesi il özel idaresinin Anayasal temelini oluşturmaktadır.

Anayasa’nın 126’ncı maddesi “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere...ayrılır” şeklinde düzenlenerek, “il”den neyin kastedildiği belirtilmiştir. Dolayısıyla “il” Anayasa’nın 126’ncı maddesine göre merkezi idarenin coğrafi bir bölümünü belirtmektedir. Görüldüğü üzere merkezi idarenin bir bölümünü oluşturan “il”in yani “il genel idaresi”nin Anayasal bir temeli bulunmaktadır. Diğer taraftan Anayasa’nın 127’nci maddesinde, 126’ncı maddesinde yukarıdaki gibi tanımlanan ilde oturan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilecek kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Kısacası Anayasa’nın 126’ncı maddesine göre Türkiye illere ayrılmalı, 127’nci maddeye göre de il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel

kişilerince karşılanmalıdır. Anayasa'nın 126'ncı maddesi Türkiye'nin "iller"e ayrılması gerektiğine hükmederken, 127'nci madde gereğince de her "il" halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanması gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de "il" denen bölümler muhakkak olacaktır ve iller var oldukça da her il için bir "il özel idaresi" bulunmak zorundadır. Sonuç itibarıyla Türkiye'de 6360 ile büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması Anayasa'nın 127'nci maddesinin birinci bendine aykırı olmakta, bu düzenlemenin Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir.

Türkiye'de yasama organı belirli bir ili (il genel idaresi) kaldırabilir veya söz konusu ili başka bir ile bağlayabilir. Bu durumda o ildeki il özel idaresi de kendiliğinden sona ermektedir. Çünkü kaldırılan veya başka bir ile bağlanan ilin olduğu yerde anayasa'nın 126'ncı maddesinde belirtilen şekilde bir "il" bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 127'nci maddesi gereğince orada il mahalli idaresi kurulması gerekmemektedir. Ancak ortada bir "il" bulunurken "il özel idaresi"nin de bulunması Anayasa 127'nci maddeye göre bir zorunluluktur. Eğer 6360 sayılı Kanun söz konusu otuz ili kaldırmış veya başka illere bağlamış olsaydı bu illerdeki il özel idarelerinin kaldırılması Anayasa açısından bir sorun oluşturmayacaktı. Ancak 6360 sayılı Kanun bahse konu illerde il genel idarelerine dokunmamıştır. Bununla birlikte, 5302 sayılı kanunun 4'üncü maddesinde, "İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer" şeklindedir. Bu hüküm Anayasa'nın 126'ncı ve 127'nci maddelerindeki hükümlerin gereğidir. Dolayısıyla "il"in olduğu yerlerde "il özel idaresi"nin kurulması Anayasal bir gerekliliktir. 6360 ile 30 ilde il özel idaresi kaldırılırken 51 ilde il özel idare yapısı devam etmektedir. 5302 sayılı Kanuna göre bir yerde il kurulması aynı yerde il özel idaresi de kurulması anlamına gelmektedir. Ancak bu hüküm Anayasal bir hüküm değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 31.10.2008 tarihli E.2008/34, K.2008/153, Kararı; "...bir yasa kuralı başka bir yasa kuralının varlığı veya yokluğu düşünülerek değil, Anayasa kuralına göre değerlendirilir ve yasa koymak, değiştirmek, yerindeliği takdir etmek yasa koyucunun yetkisi dahilinde ve yasalar arasında uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken bir husustur..." şeklindedir. Dolayısıyla kanun koyucu yapmış olduğu yasal düzenlemelerde Anayasa ve

yasalar arasında uyum ve uygunluğu da göz önünde bulundurması gerekmektedir. (Gözler 2013 ve Çelik 2013).

#### **4.5.3. 6360 ile Yerel Yönetimlerde Meydana Gelen Yapısal Değişiklikler**

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi yapısı alanında idari, mali, siyasal, imar ve planlama düzeni açısından birçok yapısal değişiklikler meydana gelmektedir. Kanunla büyükşehir belediyesi, “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, karar organları seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır (Çelik 2013). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olması, büyükşehir belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulabilmesi için 500 nüfus şartının getirilmesi, büyükşehir belediyesi kurulan illerde belde belediyelerinin mahalleleri ile birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması, büyükşehir belediyesi kurulmayan illerde nüfusu 2000’in altında olan belde belediyelerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin, bucak teşkilatının ve mahalli idare birliklerinin kaldırılması, kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesi, büyükşehir belediyesi kurulan illerde idari bağlılık değişiklikleri büyükşehir belediyesi dışındaki illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi değişiklikler idari yapı değişikliklerini meydana getirmektedir (İzci ve Turan 2013).

##### **4.5.3.1. Büyükşehirlerde il özel idarelerin kaldırılması**

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulmuş olan il özel idareleri ve belediyeler günümüze kadar birçok yapısal değişikliklere uğramıştır. 2000’li yıllardan sonra yapılan reformlar sonrasında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarının küreselleşme sürecinin yönetme tarzı olan yönetim ilkeleri doğrultusunda yeniden güçlendirildiği



görülmektedir. Cumhuriyet boyunca görev ve yetkilerinde daralmalar görülen il özel idareleri hatta bir dönem kaldırılması bile düşünülmüş olmasına rağmen yapılan reformlar sonucunda daha da güçlendirilmiştir. Belediye ve köyler belirli bir yerleşim alanında faaliyet gösterirken, il özel idareleri yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı olmak üzere il sınırları içerisindeki bütün alanda yetkilidir (Eryılmaz 2012). 5302 sayılı Kanun'da karar organı olarak tanımlanan il genel meclisine, 3360 sayılı eski Kanun'a nazaran daha işlevsel sorumluluklar yüklenmiş ve il idaresinin ana yönetim organı haline getirilmiş ve yapısal olarak ta değişiklikler yapılmıştır (Parlak 2005). Yapılan bu değişiklikler arasında en önemlisi valinin il genel meclisi başkanlığı görevinden alınarak meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği bir başkanın meclis başkanlığına getirilmesidir.

6360 ile yapılan yasal düzenlemelerle 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. Diğer il belediyesinin bulunduğu illerde ise il özel idarelerinin tüzel kişilikleri korunmuştur. Bu durumda ortaya il özel idaresinin bulunduğu iller ve bulunmadığı iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri, bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valilikler, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir. Yasa aynı zamanda il özel idarelerinin encümen yapısını da değiştirmiştir. İl encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Böylece eski düzenlemede yer alan il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birim amiri bulunma zorunluluğu kaldırılmıştır. Ayrıca 5302 sayılı Kanununun 45'inci maddesine, "bütçe tasarısının kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir" hükmü eklenerek il genel meclisinin bütçeye ilişkin yetkisi kısmi vesayet altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanununun Alt Komisyon Raporu'na Ana Muhalefet Partisi tarafından, yapılan düzenlemenin merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün

genelliği ilkesine aykırı olduğu yönünde şerh konulmuştur (Güler 2012). Dolayısıyla kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyelerin, dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsamadığı belirtilmelidir (Çukurçayır 2012). Yasaya getirilen bir diğer eleştiri ise ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği (Güler 2012).

#### **4.5.3.2. Yatırım izleme koordinasyon başkanlığının kurulması**

6360 ile büyükşehir belediyesi kurulan tüm illerde, valilik bünyesinde Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) kurulmaktadır. Oldukça geniş yetkilerde donatılmış olan YİKB ile taşra teşkilatının il özel idareler aracılığıyla hafif denetimli kolay harcama olanağı sağlamak ve Yatırım Destek Ajansı'nın bölge kalkınma ajanslarından beklentilerini karşılayamaması nedeniyle kurulduğu ve bir bakıma yatırım ortamını iyileştirmek için kurulan yatırım destek ofisleri gibi bir etkinlik elde edebileceği düşünülmektedir (Güler 2012). YİKB büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılmasının takibi ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yapılması, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve tüm bu hizmetlerin denetlenmesi sağlamak amacıyla valiye bağlı olarak kurulmuştur.

YİKB tarafından, merkezi idarenin adli ve idari teşkilatı dışındaki taşradaki tüm kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesi ile birlikte başbakanlığa ve söz konusu kurumların bağlı olduğu bakanlığa gönderilmektedir. Raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar ilgili yerlere gönderilir. YİKB'nin sevk ve idaresi vali veya vali tarafından görevlendirilecek vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Valilik gerek görmesi durumunda kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu birimde görevlendirebilmektedir. YİKB'nin siyasi, idari veya kurumsal taassuplardan uzak, tamamen bağımsız teknik bir

birim olarak görev yapması durumunda özellikle yerel yönetimlerin özerkliği açısından tartışılacak bir pozisyonudur (Çelik 2013, M.İ.D. S.1). Ayrıca YİKİB ile valinin rolü yeniden tanımlanarak, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolünün merkezi idareye bağlı olan valiye geçtiği, il özel idarelerinin merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame ettiği, proje koordinasyon işinin yasal bir zemine oturtulduğu, başbakanlığın yereli ilgili bakanlıklar aracılığı ile değil de doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayışın olduğu düşünülmektedir (Koyuncu ve Köroğlu 2012).

#### 4.5.3.3. Yeni ilçelerin kurulması

**Tablo 4.3: Büyükşehirlerde Kurulan İlçeler**

Büyükşehir Belediyesi	Kurulan İlçe
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altieylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu

(İzci ve Turan 2013)

Tabloda da görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun ile en fazla Hatay'da olmak üzere toplamda 26 yeni ilçe kurulmuştur. İlçelerin kurulması idari bağlılık değişikliklerine neden olmuştur. Denizli'de Akköy ilçesinin adı Pamukkale olarak değiştirilmiş ve ilçeye yeni mahalleler katılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında ortaya çıkacak olan mesafe sorunu hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını engelleyebilecektir.

Ayrıca yasa ile hem yeni kurulan bazı büyükşehir belediyelerinde hem de Ankara ve İstanbul illerinde idari bağlılık ve sınır değişiklikleri meydana gelmiştir. Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin ve Van illerinde idari bağlılık ve sınır

değişiklikleri yapılırken, Zonguldak ili büyükşehir belediye statüsüne kavuşmamasına rağmen orada da değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerin bir kısmı ile yasanın uygulanabilirliğini sağlanmaya çalışılırken Ankara ve İstanbul'da yapılan değişiklikler seçimlere yönelik yapılan değişiklikler olduğu düşünülmektedir. Bu düzenlemeye en ciddi tepkiyi Şişli Belediye Başkanı Mustafa Sarıgül göstermiştir. Tasarıda olmayan ancak önerge ile getirilen bu değişiklik sonucunda İstanbul Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanmıştır (İzci ve Turan 2013).

#### **4.5.3.4. Köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması**

6360 sayılı Kanun ve sonradan yapılan değişiklik 30 büyükşehir belediyesinin mülki sınırları kapsamında olan belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, söz konusu belde belediyeleri ile köyleri en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlamaktadır. Kanunun geçici 2'nci maddesiyle, 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayımı sonuçlarına göre nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmaktadır. 1.591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliğine son verilmektedir. Kanun belde belediyeleri için ise, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi ve büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılması şeklinde iki ayrı düzenleme getirmektedir. Bu durumda 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi de köye dönüşmekte ve kapatılan belde belediyesi sayısı da 1582 olmaktadır. Ancak belde belediyelerinin kapatılması ilk defa gündeme gelmemektedir. Daha önce de 5747 sayılı Kanun ile bu tür girişimlerde bulunulmuş ve konu Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik itirazlardan birisi de turizm bölgelerinde kapatılan belde belediyelerinin turizm sektörü bakımından olumsuzluklara neden olabileceğidir. Ana Muhalefet Partisinin 363 beldede yapmış olduğu referandum sonucunda beldelerin kapatılmaması yönünde sonuçların çıktığı görülmüştür. Toplamda 176.148 kişi oy kullanmış ve bunların 169.940'ı belde belediyelerinin kapatılmaması, 5.825 kişi de kapatılması yönünde oy kullanmıştır. Referandum yapılan belde belediyelerinden 151'i Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 127'si AKP'li ve 40'ında Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'li olduğu belirtilmektedir. Türkiye'deki il özel idaresi, belediye ve köy sayısına

oranladığımızda, 6360 ile il özel idarelerinin yüzde 37'si, belediyelerin yüzde 55'i, köylerin yüzde 49'u kaldırılmaktadır (Güler 2012).

Yapılan düzenlemeler ile büyükşehir belediyesi olan illerde mahalle kurulabilmesi için 500 nüfus şartı getirilmektedir. Mahalleye dönüşen köylerde, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde 25'ini geçemeyecek şekilde düzenlenmiştir (Karasu 2013, ss. 3-5).

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi basit bir idari değişiklik olarak görülmemesi gerekmektedir. Köyler tüzel kişilikleri ile birlikte aslında birer yerel yönetim birimidir. Gelenek ve tarihsel geçmişleri üzerine kurulmuşlardır. Buna karşın mahallelerin tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Köyler sahip oldukları tüzel kişilik sayesinde farklı hak ve ayrıcalıkları bulunmaktadır. Kendilerine ait mal varlığının olması ve orman ve meraları kullanma hakkının bulunması gibi özellikleri bulunmaktadır (Güler 2012). Köy yönetimleri söz konusu yasa ile bu hak ve ayrıcalıklarından yoksun bırakılmışlardır. Yine, köylerde yapılan tarımsal faaliyetlerinde olumsuz etkileneceği söylenebilir. Sonuç itibarıyla köylünün yoksullaşması, bu alanda yabancılara toprak satışının önünün açılacağı, orman köylerinin kentsel ranta açılmasının kolaylaşacağı, kısacası köylünün yaşam alanı üzerindeki haklarını kaybedeceği belirtilmektedir (YAYED 2012).

#### **4.5.3.5. Görev ve yetkilerin yeniden düzenlenmesi**

6360 ile büyükşehir belediyesi, "sınırları mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak yeniden tanımlanmıştır (Çelik 2013). Kanun büyükşehir belediye sisteminde görev ve yetki bölüşümüne ilişkin bazı değişiklikler getirmektedir. Ülke genelinde 30 ilde iki düzeyli bir belediye sistemi

meydana gelmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımına ilişkin temel ilkeler 5216 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oldukça geniş yetkilerle donatılmaktadır. Buna karşın ilçe belediyelerine büyükşehirin görevleri dışındaki sınırlı sayıda görevler verilmektedir. 6360 ile ilçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerinde ticari amaç taşımamak şartı ile yapılacak yapılar için yörenin mimari özelliklerinin dikkate alınarak buna uygun proje yapma ve yaptıma, mabetlerin yapımı, bakım ve onarımı, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike arz eden binaların tahliye edilmesi veya yıkılmasını ilçe belediyesi olarak talep etmek ve büyükşehir belediyesinin bu konuda desteğini almak. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi meclis kararı ile bazı yetkilerin ilçe belediyelerine devredilmesi söz konusudur. Yük ve yolcu terminalleri, otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek ve işletirmek veya ruhsat vermek, mezarlık alanlarını belirlemek, mezarlıklar yapmak, işletmek, işletirmek, defin işlerini yapmak, toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletirmek, imar planlarında yer alan ve yapılması söz konusu olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek ile temizlik hizmetleri ve numaralandırmaya ilişkin hizmetleri devredebilmesi görevleri arasındadır.

6360 ile yapılan düzenlemelerde 5216 sayılı Kanuna oranla ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısmi olarak artışı söz konusudur. Büyükşehir belediyesi rolü daha çok uyum ve koordinasyonun sağlanmasının yanında daha merkeziyetçi bir yapının oluşması yönündedir. Daha önce 5393 ile daha geniş görev ve yetkilere sahip olan ilçe belediyeleri bu düzenleme ile bazı görev ve yetkilerinden yoksun olacaklardır. Ayrıca yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde genel sekreterlik makamı ihdas edilerek, bu il belediyelerinde bulunan başkan yardımcılığı kadroları da kaldırılacaktır (İzci ve Turan 2013).

#### **4.5.4. Mali Yapıdaki Etkileri**

Daha önce yerel yönetimlerin finansmanı için genel bütçe vergi gelirlerinden bazı paylar aktarılmaktaydı. 5779 sayılı İl Özel İdaresi ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi

Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun belirlediği pay dağıtımında revizyon yapılmaktadır. 5779'a göre oranlar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,5'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine aktarılmaktaydı. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır şeklinde düzenlenmiştir.

6360 sayılı Kanunla yapılan düzenleme genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı (GBVGTT)'nin yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılırken, yüzde 4,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine, yüzde 0,5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan GBVGTT'nin yüzde 6'sı ile GBVGTT üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payın yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık bölümün yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u da yüzölçümü esas alınarak büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılır. Koyuncu (2012) bu paylaşımından yola çıkarak bu düzenlemenin şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından eksik olduğunu belirtmektedir. 2011 yılı verilerini, 6360'ta yapılan değişikliklere göre yeniden uyarlayan Koyuncu, merkezden transfer edilen payların belediye ve il özel idareleri bütçe gelirleri içindeki oranının yüzde 48'den yüzde 50'ye çıktığını; Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içindeki payının yüzde 1,93'ten yüzde 2,20'ye çıktığını ve dolayısıyla payların mali büyüklüğünün yüzde 12 ve paylarda 3.1 milyar TL'lik bir artış sağladığını belirtmektedir. Diğer bir saptama ise, 56,5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek olan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin toplam yerel yönetim payının yüzde 81'ini alacak olmasıdır. Bu pay önceki düzenlemelerde 38 milyonluk bir nüfusa karşı alınan yüzde 59'luk paydır. Yerel yönetim paylarını illere de uyarlayan Koyuncu (2012), Muğla yüzde 90, Van yüzde 77, Erzurum yüzde 71, Balıkesir yüzde 65 ve Tekirdağ yüzde 63'lük bir artış elde etmektedir. Kişi başına TL olarak artışa baktığımızda, Erzurum 197 TL, Muğla 186 TL, Van ise 167 TL'lik bir artış gerçekleşmiş olacaktır (İzci ve Turan 2013).

6360 sayılı Kanun belediye gelirleri hakkında da bazı düzenlemeler getirmektedir. 2464 sayılı Kanununun 86'ncı maddesine göre, belediyelerin inşa, tamir ve genişletmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan ve bu yollardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden Yol Harcamalarına Katılma Payı tahsilatını belediye meclisinin ihtiyarına bırakılmıştır. Ancak 2464'ün 87 ve 88'inci maddesine istinaden alınan su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payının zorunlu olarak alınmasına devam edilecektir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 5 yıl süreyle harç ve harcamalara katılma payı alınmayacaktır. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan tarım veya zirai amaç için kullanılan bina ve arazi kiraya verilmemek şartıyla daimi olarak emlak vergisinden muaf iken, yeni düzenlemeyle 6360'tan önce köy olup da belediye mücavir alan sınırları dışında olup olmadığına bakılmaksızın bu kanunla köy tüzel kişiliği sona eren yerlerdeki bina ve arazilerden 5 yıl süre ile emlak vergisi alınmayacaktır. Yapılan düzenleme ile tüzel kişiliği sona eren köylerdeki taşınmazların kiraya verilip verilmemesi, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılıp kullanılmaması ve Kanundan önce belediye mücavir alan sınırları içerisinde kalıp kalmaması geçici emlak vergisi muafiyeti uygulamasını engellemeyecektir (Töremen 2012).

#### **4.5.5. Siyasi Yapıdaki Etkileri**

6360'ın siyasi yapı üzerindeki etkileri genel olarak, bu düzenlemeyle bölgesel yönetimlerin oluşturulmaya çalışıldığı, siyasi iktidarın son günlerde sürekli dile getirilen başkanlık sisteminin zeminini oluşturmaya çalıştığı, büyükşehir belediyelerine sağlanan imkanlarla yerelde güçlü bir merkezleşmeye yol açıldığı, demokratik katılımın azaltıldığı ve sonuç itibarıyla iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir strateji geliştirdiğine dair farklı söylemler bulunmaktadır. İl özel idarelerinin kaldırılması bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığı şeklinde yorumlanmaktadır. İl özel idarelerinin kaldırılarak tüm ili kapsayan belediye sisteminin kurulmak istenmesi başkanlık sistemine geçişi öngörmektedir ve iller merkezden yönetim esaslı yerine yeniden yönetim esasına yönetilmek istenmektedir. Bu değişiklik ise federal devlet yapılanmasını gerektirmektedir (Güler 2012). Aynı şekilde Çukurçayır (2012), bu sistemin belediyelerin yetki alanının il sınırına genişletilmesiyle oluşan yeni



yönetim sisteminin belediye olmaktan çıkıp eyalet veya bölge yönetimine dönüşeceğini belirtmektedir. Buna karşın Görmez (2012), bu düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ve siyasi özerklik gibi amaç taşımadığını belirtmektedir. Siyasal yerinden yönetim türü olan federasyonun, idari ve mali federalizm olarak adlandırılmasının doğru olmadığı, yasamadan kaynaklanan gücün yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılması gerektiğini öngören bir düzenleme olmadıkça federasyondan söz etmenin mümkün olmadığı belirtilmektedir (Keleş 2012).

Yeni düzenleme ile demokratik katılımın en önemli unsuru olan doğrudan seçilmişlerin sayısı 250.000'den 200.000'e düşmektedir (Güler 2012). Köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve sonuç olarak büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının genişlemesi büyükşehir belediye meclisinin daha çok mesai yapmasına, daha yoğun bir plan ve programla karşılaşmasına neden olacaktır. Bu durum yerel siyasette katılım mekanizmasının daha yavaş işlemesine yol açmakla birlikte merkezîyetçiliği ön plana çıkaran bir yapı ile karşılaşmamıza neden olabileceği belirtilmektedir. Merkezîyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirildiğini, özellikle gelir paylaşımındaki değişikliğin bu duruma örnek olduğunu ve bu düzenlemenin iktidar partisinin 10 yıldır savunduğu yerelleşme söylemleri ile bağdaşmadığı görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerine yasal düzenleme ile son verilmiş olması, AYYÖŞ'te yer alan yerel yönetimlerin sınırlarının referandum ile değiştirilmesi gerektiği hükmüne ve temel hak ve özgürlükler ile ilgili düzenlemelere aykırı olduğu anlaşılmaktadır (Görmez 2012, Keleş 2012).

Yapılan bu düzenlemenin iktidar partisinin yerel seçimlere yönelik bir stratejisi olduğu da belirtilmektedir. Özellikle İstanbul/Şişli ilçesi ve kıyı beldeleri için öne sürülen bu düşünceye göre, seçim çevresi ve seçmen yapıları değiştirilmek istenmektedir. Anayasa'da yerel yönetimler, karar organları seçimle iş başına gelen bir birim olduğu için bir yanı sıra da siyasal bir kurum olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi olmanın siyasal sonuçları da ortaya çıkacak ve yerel iktidar mücadelesine dönüşecektir. 6360'ta, büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde seçim çevresinin, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan orman köyleri de dahil olmak üzere büyükşehir belediye sınırlarından oluşacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi

ise yine büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan il seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Bu sayı ilçelerin nüfusuna göre belirlenecektir (İzci ve Turan 2013).

#### **4.5.6. 6360 Sayılı Kanunun Uygulanabilirliği ve Yapılan Eleştiriler**

6360 idari yapımızı önemli ölçüde değiştiren hükümler içermekte olup, getirmiş olduğu değişiklikler;

- a) 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak mevcut ve yeni kurulan belediyelerin sınırı il mülki sınır olarak genişletilmiştir.
- b) Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliğine son verilerek ilgili ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmaktadır.
- c) Nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyeleri kapatılarak köye dönüşmektedir.
- ç) Mevcut büyükşehir belediyeleri ile yeni kurulan büyükşehir belediyesi illerindeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır.
- d) İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde maden ruhsatı ile jeotermal kaynaklar ve doğal minareli sular ruhsatları valiliklerce düzenlenecektir.
- e) Afet riski, can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliyesi ve yıkımı konusunda ilçe belediyesinin talebi ile her türlü desteği sağlamak.
- f) Yetki alanındaki yolların temizliği karla mücadele çalışmalarını yürütme görevi büyükşehir belediyelerine verilmektedir.
- g) Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilecekleri getirilmiştir.
- ğ) Büyükşehir belediyelerine mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapma görevi verilmektedir.

- h) Belediye ve bağılı kuruluşları meclis kararı ile mabetlere indirimli veya ücretsiz içme veya kullanma suyu temini sağlayabileceklerdir.
- i) Amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabileceklerdir.
- j) Türkiye Şoförler ve otomobilciler federasyonu temsilcisi Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)'de yer alacaktır.
- k) Yurt içi veya yurt dışı kamu özel kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte yürütülen ortak hizmetler ve diğer proje giderleri büyükşehir belediyesi giderleri arasında yer almaktadır.
- l) Büyükşehir belediyesi şirketlerine devredilen yerlerin, 2886 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde üçüncü kişilere devir imkanı getirilmektedir.
- m) Büyükşehir ilçe belediyelerince alınan otopark gelirleri büyükşehir belediyesine aktarılacaktır.
- n) Belediye sınırları içerisinde nüfusu 500'ün altında kalan yerlerde mahalle kurulmayacaktır.
- o) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler konuk evleri açmak zorundadır.
- ö) Baz istasyonu yer seçim belgesi belediyelerce verilecektir.
- p) Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu paylar yeniden düzenlenmiştir.
- r) Yol harcamalarına katılma payları için yeni düzenlemeler getirilmiştir.
- s) Büyükşehir belediye başkanları diplomatik pasaport kullanacaktır.
- t) Türk idari yapısına yeni bir birim olarak YİKB'i getirilmiştir, şeklinde sıralanabilir (TBB).

6360 sayılı Kanunun yönetim sistemimize birçok olumlu yansımaları beklenmektedir. Kısaca değinmek gerekirse Kanunla, "optimal ölçek" konusunda çağdaş dünyadaki uygulamalarla paralellik göstermektedir. Yönetim kademesi ve birimlerin sayısının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması rağbet gören idari bir reformdur. Bu düzenleme ile ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasına neden olmaktadır. Kanun ayrıca şimdiye kadar yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin ve beldelerin daha iyi hizmet almalarını, mali açıdan güçlendirilen büyükşehir belediyelerinin kapatılan il özel idarelerinin imkanlarına da sahip olması nedeniyle

yeterince hizmet alamayan köy ve belde belediyelerinin daha çok hizmet almalarını sağlamaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların nüfus kriterinin yanında yüzölçümüne göre de verilmesi olumlu bir yenilik olarak görülmektedir. Köylerin mahalleye dönüşmesi ile alt yapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelerin yatırım bütçesinin yüzde 10'unun 10 yıl süre ile ayırma zorunluluğunun getirilmesi bu yerlerde etkin hizmet verilmesine yeni yatırımlar yapılmasına katkı sağlamaktadır. 6360 il çapında "İmar Bütünlüğü"nü sağlanmasını da kolaylaştırmaktadır. İlin tamamını ve gerekli bütün verileri görerek ve yerleşim yerlerinin gelişim akslarını birlikte düşünerek yapılacak bir imar planlaması daha sağlıklı ve kalıcı olabilecektir. Ancak mevcut büyükşehir belediyelerinin imar uygulamaları alanında yaşanan aksaklıklar, gecekondulaşmanın önüne geçilememesi, yolsuzluk ve yozlaşma eğiliminin artması, şehir rantının vergilendirilmemesi bu alandaki beklentileri boşa çıkarabileceği ihtimalini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Yukarıda saydığımız olumlu ve umut verici konuların yanında 6360'a karşı bazı eleştirilerde yapıldığı görülmektedir. Yeni sistemin katılım ve demokrasi açısından bazı sakıncaları olabileceği belirtilmektedir. Yerel düzeyde vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının azalması, seçilmiş kişilere olan yakınlığın önemli ölçüde gerilemesi söz konusu olabilecektir. Karar mekanizmalarında vatandaş odaklı katılımı sağlamaya çalışırken, katılım mesafesi ve kolaylığı zora girmektedir. Bu durum başta "subsitiyarite" (yerindenlik) yani hizmette vatandaşa yakınlık ilkesine ve AYYÖŞ'ün 5'inci maddesinde yer alan "yerel yönetim sınırlarında değişikliğin, imkanlar dahilinde referandumla gerçekleştirilmesi gerekir" hükmüne aykırılığı söz konusudur. Kanun ayrıca Anayasa'nın "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyacını karşılayan..." hükmünde yer alan "il" "belediye" ve "köy" halklarının iç içe girmesine neden olmaktadır. "Belediye" halkının görevini üstlenen birimlerin anayasaya aykırı olarak "il" ve "köy" halkının görevini üstlenen idarelerin görev ve yetkilerine el atması anlamına gelmektedir. Bir diğer eleştiri konusu ise, belediyeciliğin geniş kırsal alana hizmet vermeye çok ta müsait olmamasıdır. Dünyada kırsal alanları kapsayan belediyecilik anlayışı ve uygulamasının neredeyse hiç gelişmediği görülmektedir. İl idare sisteminin önemli bir dayanağı olan il özel idarelerinin kaldırılması, Türk idare sisteminin bel kemiği olan il yönetiminin zaafa uğramasına neden olabileceği

düşünülmektedir. Ülkemizde benimsenmiş ve geleneksel bir yönetim şekli olan il idaresi sisteminin aşınması kamu düzeninin sağlanmasında güçlükler sebeple olabileceği öngörülmektedir.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il sınırına çıkarılması kamuoyunda bölgesel yönetimler oluşturulduğuna yönelik algıların oluşmasına neden olmaktadır. Kanun her ne kadar bu amacı içermese de kamuda oluşan bu algının giderilmesi için Kanunun böyle bir yapılanmaya yol açmayacağına iyi anlatılması gerekmektedir. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerinde yeterli kaynak, araç-gereç ve donanımın yanında nitelikli personelinde bulunması gerekmektedir. Bu ihtiyaçların karşılanması kısa vadede oldukça zor görünmektedir. Geri kalmış bölgelerde büyükşehir belediyelerinin tüm il sahasında etkin ve verimli olması hiç de kolay olmayacaktır. Sistemin başarılı olabilmesinde büyükşehir belediye başkanlarının özellikleri ile de doğru orantılıdır. Liderlik yapabilme yetisine sahip, donanımlı, çağrı okuyabilen, eşgüdüm ve yönlendirme kabiliyeti yüksek, çağdaş denetim olanaklarını kullanabilen, istişareye açık, uzmanlıklara değer veren, etkili ve deneyimli danışmanlarla çalışan ve meclisle etkileşimi pozitif olan bir başkan bu süreci en iyi şekilde idare ederek, kaynakların etkin ve rasyonel kullanılmasına hizmet edebilecektir (Ökmen ve Parlak 2013).

Yeni Kanun bir “bütünşehir” uygulaması anlamına gelmektedir. Ülkemizdeki büyükşehir belediyelerinin bu uygulamaya ne kadar hazır olduğu tartışılan bir konudur. Benzer uygulama daha önce 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2’nci maddesiyle İstanbul ve Kocaeli illerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu durumda bu illerde yaşayan il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını sadece belediye idaresi tarafından karşılanmaktadır. Ancak Anayasa il, belediye ve köy halkına kendi mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılaması için karar organları yine kendisi tarafından seçilen birden fazla kamu tüzel kişisinin kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla 30 ilde bir yandan il özel idarelerinin diğere taraftan köylerin tüzel kişiliğine son verilmiş olması Anayasanın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir. Ancak bu Kanunun uygulanabilirliği anlayabilmemiz için Kocaeli’ndeki uygulamalara bakılabilir (Gözler 2013).

5216 sayılı Kanunla Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırları il sınırlarına genişlediğinde, İzmit Büyükşehir Belediyesi alanı 32 km<sup>2</sup> iken, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin alanı 3505 km<sup>2</sup> olarak genişlemiş yani 110 kat büyümüştür. Nüfus ise, 202.000’den 1.602.000’e yükselerek 8 kat artmıştır. Bu değişiklik sadece fiziki alan değişikliğinden ziyade siyasi ve hukuki açıdan da önemli farklılıklar getirmektedir. Belde belediyesinden ilk kademe belediyesine dönüşen ve büyüdükçe bir köy şeklinde kalan belediyeler ölçek küçüklüğü sebebiyle mali yetersizlikler nedeniyle yatırım yapamaz hatta personel maaşını bile ödeyemez durumuna düşmüşlerdir. Bütçe ve personel yetersizliği nedeniyle bu belediyeler hareket edemeyen, her ay büyükşehir belediyesinden yardım isteyen atıl yapılar haline gelmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırılarak sınırları içerisindeki ilçe belediyelerine katılmıştır. Bu düzenleme ile küçük ve yapabilirliği olmayan belediye yapılanmasının bu birleşmelerle optimum büyüklüklere kavuşturularak hizmet üretebilir ve halka sunabilir duruma gelmeleri sağlanmıştır. Ancak burada orman köylerinin durumu hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Orman köyleri büyükşehir sınırları içerisinde ancak ilgili ilçe belediyesinin sınırları dışında kalmaktadır. Bu köylerin büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmemesi gibi bir durum söz konusudur. Orman köylerinin imar ve alt yapısı gibi konularda karar veren büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye meclisi üyelerinin ilk sıralardaki beşte birinin katılımıyla oluşmakta ve bu üyelerin seçiminde orman köyleri oy kullanmamaktadır. Dolayısıyla burada demokratik bir temsilden söz edilememektedir. Bu eksiklik, 6360 sayılı Kanun ile orman köyleri de mahalleye dönüştürülerek ilgili ilçe belediyesine katılması ile giderilmeye çalışılmıştır (Erol 2013).

6360 için uygulama açısından birçok eleştiri getirilmektedir. Yapılan eleştiriler karşısında İstanbul ve Kocaeli uygulamaları örnek verilerek düzenlemenin yerinde ve faydalı olabileceği belirtilmektedir. Ancak burada şöyle bir durum söz konusudur. İstanbul ve Kocaeli illerinde kentler, yerleşmeler adeta iç içe girdiği için hizmetlerin bölünmesinin etkinliği azaltıcı bir sonuç doğurduğu açıktır. İstanbul ve Kocaeli’nde kentte sunulan hizmetlerin koordinasyonunu gerekli kılacak yapılanma yeterince mevcuttur (Gözler 2012). Diğer 30 il için bu düzenlemenin yerinde olabileceği tartışma

konusudur. Yeni kurulacak büyükşehir belediyelerinin hiç birinde koordinasyon gerektirecek hizmet bütünlüğünü zorunlu kılan fiziki koşullar bulunmamaktadır. Ankara'nın Nallıhan ilçesi merkeze 170 km uzaklıktadır. Nallıhan merkezine ise en uzak köy 30 km'dir. Bu durumda Ankara Büyükşehir Belediyesi 200 km uzaklıkta bulunan bir köyün ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için ilave tedbirler alması gerekmektedir (Ökmen ve Parlak 2013).

#### **4.5.7. 6360 Sayılı Kanunun AYYÖŞ Kapsamında Değerlendirilmesi**

6360 ile tüzel kişilikleri kaldırılan mahalli idare biriminin belediye meclisinin, köy ihtiyar heyetinin, seçmenlerin görüşüne başvurulmaması, halkoylamasının yapılmamasının yerel yönetim ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir. AYYÖŞ'ün Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması başlığını düzenleyen 5'inci maddesinde "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." hükmü yer almaktadır. Burada hüküm bu tür düzenlemeler yapabilmek için "referandumu ve yerel topluluklara danışılmasını" öngörse de diğer taraftan mevzuatın elvermesini ve mümkün olma durumunda referandum yapılmasını belirtmektedir. 5393 sayılı Kanunun birleşme ve katılma başlığını düzenleyen 8'inci maddesi, "Bir belde veya köyün meskun sahasının komşu bir beldenin meskun sahasıyla birleşmesi veya meskun sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi durumunda buralarda oturan seçmenin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, bu başvuruya ilişkin oylama yapılır..." şeklinde düzenlenerek katılma ve birleşmede izlenecek yolu belirtmektedir. Ancak aynı Kanunun tüzel kişiliği sona erdirilmesini düzenleyen 11'inci maddesinde, "belediye ve köylerin tüzel kişiliği; danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak belediyeye katılır..." hükmü yer almaktadır. Kanun 8'inci maddede halkoylaması yapılması gerektiğini belirtirken, 11'inci madde de halkoylaması şartını ön görmemiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemenin 5393 sayılı Kanunun 11'inci maddesine istinaden AYYÖŞ'ün 5'inci maddesine aykırı olmadığı belirtilmektedir (Dedeoğlu 2012, mahalli idareler dergisi S.215). Ancak yerel birimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasında belediye meclisinin, köy ihtiyar heyetinin, seçmenlerin görüşüne başvurulmaması,

halkoylamasının yapılmamasının yerel yönetim ilkesine ve demokratik katılım hakkına aykırı olduğu unutulmamalıdır. Her ne kadar yapılan düzenlemenin AYYÖŞ'ün 5'inci maddesine aykırı olmadığı 5393'ün 11'inci maddesine dayandırılrsa da, 5393'ün 8'inci maddesinde belirtilen “halkoylaması yapılması gerektiği” hükmünün, demokratik katılım ve yerel yönetim ilkesinin bir gerekliliği olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla yapılan düzenlemenin AYYÖŞ'ün 5'inci maddesi ve 5393'ün 8'inci maddesine aykırılığı söz konusudur.

Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması beraberinde bazı olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Köy tüzel kişiliği ile mahalle arasında önemli farklar bulunmaktadır. Köy bir yerel yönetim birimidir. Tüzel kişiliği olan, mal alıp mal satabilir, kiraya verebilir, borçlanabilir ve personel istihdam edebilmektedir. Ancak mahalle muhtarlığının özel malı diye bir şey yoktur. Mahalle Anayasa veya yasalarda yer alan bir yerel yönetim birimi değildir. Bununla birlikte tüzel kişiliği de bulunmamaktadır. Dolayısıyla köy tüzel kişiliğinin kaldırılması hukuken önemli kayıplara neden olabilmektedir. Diğer taraftan belediye ve köy halkına sorulmadan bu yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması demokratik devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Bununla birlikte, Yerel yönetimlerin varlığına bir yasal düzenleme ile son verilmiş olması AYYÖŞ'ün 5'inci maddesinde belirtilen “referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” hükmüne aykırı olduğu belirtilmektedir. Kent konseyi, meclis toplantılarına katılım, gönüllülük mekanizması, komisyonlara katılım, beyaz masa gibi katılım yöntemleri artan ölçek nedeniyle uygulama alanını kaybetmektedir. Bu nedenle yönetimde etkinliği sağlayabilmek adına demokratik katılımı vazgeçilmektedir (Karasu 2013, İzci ve Turan 2013).

Ayrıca AYYÖŞ gereği yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması için halkoylaması yoluyla orada yaşayan halkın rızasının alınması ve hizmetin en yakın birimden verilmesi yani yerindenlik (subsidiarity) ilkesine aykırı olamaması gerekmektedir. AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinin 3'üncü paragrafında “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır” hükmü yer almaktadır. Ancak 6360'ta yapılan düzenleme ile 1.591 belediye ve 16.082 köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması durumu yerindenlik ilkesine ve



AYYÖŞ'ün öngördüğü ilkelere aykırılık oluşturmaktadır. Demokrasileri gelişmiş ülkelerde, vatandaşın doğrudan hizmet alabilmesi, seçtiği kişilerin faaliyetini daha yakından denetleyebilmesi, belediyenin hizmetlerinden daha çok yararlanabilmesi için, belediyeçilik anlayışı geliştirilmeye çalışılmaktadır (Aksu 2012, TASAV). Ayrıca 6360 ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşen köyler fiziken bir şehrin parçası haline gelmektedir. Eskiden olduğu gibi şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta 100-150 haneden oluşmuş bir yerleşim yeri olarak kalmaya devam edecektir. Köyde yaşayan insanların, köyde yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları şehirde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarından farklı olmaya devam edecektir. Yani baktıkları inek, koyun gibi hayvanlarını sulamak için kuyuya ve çeşmeye olan ihtiyaçları devam etmektedir. Hukuken bir şehrin mahallesi konumuna gelen bu insanların ineklerini sulamak için artık kuyu açmak veya çeşme yapmak gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Çünkü tüzel kişilikleri, hak ve fiil ehliyetleri, karar alma yetkileri kaldırılmıştır. Bu insanların çeşme veya kuyuya ihtiyacı olup olmadığına onlarca kilometre uzaklıkta bulunan meclis karar verecektir. Eğer çeşme veya kuyu yapılmasına karar verilmişse yine bunu onlarca kilometre uzaklıktan gelerek belediye personelinin yapması gerekmektedir. Böyle bir idari sistem demokrasiye aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü kararı veren kişiler o köyde oturan insanlar tarafından değil, ilçenin tamamında oturan insanlar tarafından seçilmiştir. Belediye meclis üyeleri muhtemelen o köye hayatlarında hiç gitmemiş olmakla birlikte, o köyün ihtiyaçlarını yerinde takdir edemeyebilirler (Gözler 2013). Bu durum AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesi 3'üncü paragrafındaki, "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır" hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

Yapılan düzenleme ile Belediyelerin hizmet alanının kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmesi il idare sisteminde boşluklar meydana getirecektir. İl özel idaresi sisteminin kaldırılması, hükümet ve devlet politikalarının uygulanmasının engellenmesine neden olabilecektir. Mahalli idarelerin güç ve etkinlik kazanması, merkezi idarenin güçlü olmasına bağlı bulunmaktadır. 6360 ile kırsal alan yönetimi belediyelere devredilerek kırsal alanın planlanmasından köy muhtarı, ihtiyar heyeti, kaymakam ve vali devre dışı bırakılmaktadır (Aksu 2012, TASAV). Ayrıca bütüncül yaklaşımın yerel demokrasi ve halk katılımı açısından da sorun oluşturmaktadır.

Yaşadığı ilçe veya köyde belediye başkanına ulaşma imkanından yoksun olan vatandaşlar sorunlarını çözmek için kent merkezine gitmeleri gerekmektedir. Burada mahalleye dönüşen köylerin şehir merkezindeki büyükşehir belediyesine olan uzaklığının 200 kilometreye varan yerlerinde olduğunu düşünmek gerekmektedir. Vatandaşın daha önce belde belediyesinde veya ilçe belediyesinde çözebileceği bir sorun için kilometrelerce yol gitmesi gerekecektir. Bu durum kırsal kesimde yaşayan vatandaşlara maddi külfet ve zaman kaybına neden olabilecektir. Vatandaş ile belediye arasında iletişim kopukluğu yaşanmakla birlikte park yapmak, kamulaştırma kararı almak veya imar planları üzerinde yetkili olan ilçe belediyesi artık bu konularda büyükşehir belediyesinin denetimi veya onayına tabi olacaktır. İyi hazırlanmış bir plan kadar planın uygulanacağı alanların ekonomik, toplumsal, yönetsel, siyasal ve kültürel yönlerinin de araştırılması ve plana dahil edilmesi gerekmektedir. Mevcut yapıda bir planlama karmaşasının olduğu bilinmektedir. Yapılan düzenleme ile birlikte il sınırları büyükşehir belediye sınırları olacağından, büyükşehir belediyesi imar ve planlama düzenlemesinin başlıca sorumlusu olacak, ilçe belediyelerinin hazırlamış olduğu imar planlarını da denetleme yetkisine sahip olacaktır. (Karasu 2013, s. 11, İzci ve Turan 2013 ss. 148-149). Bu durumun, Türkiye'nin çekince koyduğu Şart'ın 4'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasında yer alan "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" ifadesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

6360 ile yerel yönetimlerin mali yapıları hakkında ciddi düzenlemeler yapılmıştır. Daha önce yerel yönetimlerin finansmanı için genel bütçe vergi gelirlerinden bazı paylar aktarılmaktaydı. 5779 sayılı İl Özel İdaresi ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun belirlediği pay dağıtımında revizyon yapılmaktadır. 5779'a göre oranlar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,5'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine aktarılmaktaydı. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine

ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır şeklinde düzenlenmiştir.

Ayrıca Kanunla yapılan düzenlemelerde GBVGTT'nin yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılırken, yüzde 4,5'si büyükşehir ilçe belediyelerine, yüzde 0,5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. ÖTV hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan GBVGTT'nin yüzde 6'sı ile GBVGTT üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payın yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık bölümün yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u da yüzölçümü esas alınarak büyükşehir belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır (Koyuncu 2012). 6360 ile büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldıkları paylarda yapılan bu düzenlemeler, AYYÖŞ'ün Yerel Makamların Mali Kaynaklarını düzenleyen 9'uncu maddesinin 3'üncü paragrafındaki, "yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlaması gerektiği" ifadesine ve yine aynı maddenin Türkiye'nin çekince koyduğu 6'ncı paragrafında yer alan, "yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılması gerektiği" hükümlerine aykırı olduğu görülmektedir.

6360 ile İçişleri bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan ve valiye bağlı olarak faaliyet gösteren YİKB kurulmaktadır. YİKB merkezi idarenin askeri ve adli işleri dışında taşradaki tüm kurumların koordinasyonundan sorumlu olmaktadır. Oldukça geniş yetkilerle donatılmış olan YİKB kentteki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda müdahale etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu durumun öncelikle halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzenini ve güvenliğini olumsuz yönde etkilediğini vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi gerekmektedir. Söz konusu aksaklığın tespiti durumunda vali, yatırım veya hizmeti ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebileceği gibi kendisine bağlı olan YİKB aracılığıyla da bahsi geçen hizmetin yerine getirilmesini sağlayabilir. YİKB, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile

ilgili idari müdürlükler ve gerektiğinde geçici birimler kurabileceklerdir. Aslında YİKB ile valinin rolü yeniden tanımlanmakta, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolün merkezi yönetimde yani valide olduğu bir mekanizmanın kurulduğu anlaşılmaktadır. İl özel idaresinin yerine merkezi idarenin hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini üstlendiği, proje koordinasyonu işlevinin yasal zemine dayandırıldığı, başbakanlığın yerel birimleri ilgili bakanlıklar aracılığı ile değil de doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayışın olduğu savunulmaktadır (Aksu 2012, Karasu 2013).

AYYÖŞ'ün Özerk Yerel Yönetim Kavramı başlığını düzenleyen 3'üncü maddesinin 1'inci paragrafı, "özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır" şeklindedir. Aynı maddenin 3'üncü paragrafı ise, "bu hakkın eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemiyle seçilmiş üyelere karşı sorumluluğu olan yürütme organına sahip meclis veya kurul tarafından kullanılacaktır..." şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere YİKB merkezi idarenin, yerel yönetimler ile merkezin taşra teşkilatı üzerinde bir vesayeti söz konusudur. Dolayısıyla 6360 ile Türk idari yapısına kazandırılan YİKB'nin, Şart'ın 3'üncü maddesinde yer alan hükümlere aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

#### **4.6. BÖLÜM SONUCU**

Bu bölümde 5393 ile 6360 sayılı Kanunlarla yerel yönetimler hakkında yapılan düzenlemelerin AYYÖŞ kapsamında değerlendirmesi yapılmıştır. 5393 ile yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin arttırılması hedeflenmiştir. Kanun yönetsel denetim ile özerklik arasında bir denge oluşturmuş yerindenlik denetiminden vazgeçerek hukuka uygunluk denetimini getirmiştir. Ayrıca belediye kurulma kriterlerini yeniden düzenleyerek belediye kurulabilmesi için 5.000 nüfus şartı ve yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması gibi şartlar getirmektedir. Bu düzenlemedeki amaç, birbirine geçmiş, güçsüz, küçük ve birbirine çok yakın belediyelerin kurulmasının önüne geçmek, içme ve kullanma suyu havzaları

ile sit alanların korunması ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktır. Ancak belediye sınırlarının tespiti ve sınır uyuşmazlıklarında merkezi idarenin etkili olması ve bu gibi durumlarda referandum seçeneğinin kullanılmamış olması Özerklik Şart'ının 5'inci maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

5393 yerel hizmetlerin etkin, verimli, hızlı ve halkın ihtiyaçlarına uygun şekilde sunulabilmesi için belediyelere 48'inci madde ile esnek bir teşkilat yapısı öngörmektedir. Bu düzenleme AYYÖŞ'ün, belediyelerin kendi iç örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlara uygun şekilde düzenlemesi gerektiğini düzenleyen 6'ıncı maddesi ile örtüşmektedir. Yerel yönetimler, belirli bir bölgede faaliyet gösteren, karar mekanizmaları yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan, merkezi idareye karşı kısmen bağımsız karar alabilme ve yetkilere sahip, tüzel kişiliği, bağımsız bütçesi, gelir ve mal varlığı olan yönetim birimleridir. Merkezden yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiye idari vesayet denilmektedir. 5393'ün 54'üncü maddesinde belediyelerin denetiminin nasıl olması gerektiği düzenlenmiştir. Denetimin kapsamı iç ve dış denetim olarak belirlenmiş ve hukukilik denetimin yanında mali denetim ve performans denetimini de öngörmektedir. Anayasanın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrası, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yürütülmesini, ayrıca Anayasanın 8'inci maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılması gerektiği düzenlenmiştir. Ancak Anayasa'da öngörülen denetimin amacı toplum yararı ön planda tutularak, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla Özerklik Şartı'nda öngörülen denetim amacı arasında ve denetimde ölçülülük ilkesi arasında farklılık bulunmaktadır. Çünkü Anayasa'da öngörülen denetimin amacı doğrultusunda "yerinelik denetim" in yapılabileceği belirtilmişken, Özerklik Şartı'nda ise denetimin amacı "hukuka uygunluk" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Anayasada belirtilen denetimin amacıyla Şart'ta belirtilen denetimin amacı arasında bir uyumluluk söz konusu değildir.

Merkezi idare ile yerel idare arasında görev ve yetki paylaşımı mali kaynaklarında paylaşımını öngörmektedir. Anayasada, yerel yönetimlerin görevleri ile doğru orantılı mali kaynaklara sahip olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Şart'ının 9'uncu

maddesi yerel yönetimlerin mali yapısını ve mali kaynaklarını düzenlemektedir. Özerklik Şart'ındaki düzenlemelere bakıldığında, belediyelerin kendi yetkileri dahilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması ve kaynakların görev ve sorumlulukları ile orantılı olması bakımından her hangi bir ölçüye yer verilmediği; ancak kaynakların bir kısmının oranlarının belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması mali özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. Her ne kadar yerel meclislere, bazı gelir kaynaklarının oranlarını belirleme yetkisi verilmiş olsa da vergi gelir oranlarının yerel makamlar açısından önemli bir kaynak oluşturmadığı için verilen yetkiyi de anlamsız hale getirmektedir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye yapısı alanında idari, mali, siyasal, imar ve planlama düzeni açısından birçok yapısal değişiklikler meydana gelmektedir. Kanunla büyükşehir belediyesi, “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, karar organları seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. 6360 ile yapılan yasal düzenlemede 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idareleri kaldırılarak, diğer il belediyesinin bulunduğu illerde ise il özel idarelerinin tüzel kişilikleri korunmuştur. Kanun 30 büyükşehir belediyesinin mülki sınırları kapsamında olan belde belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, söz konusu belde belediyeleri ile köyleri en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlamaktadır. 1.591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliğine son verilmektedir. Yapılan bu düzenleme öncelikle yerindenlik ilkesine ve Özerklik Şart'ının 5'inci maddesindeki yerel yönetimlerin sınır değişikliğinin imkanlar dahilinde referandum ile yapılması gerektiği hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

Ayrıca Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan tüm illerde, valilik bünyesinde oldukça geniş yetkilerle donatılmış olan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) kurulmaktadır. YİKB ile valinin rolü yeniden tanımlanarak, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolünün merkezi idareye bağlı olan valiye geçtiği, il özel idarelerinin merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame ettiği, proje koordinasyon işinin yasal bir zemine oturtulduğu ve başbakanlığın yereli ilgili

bakanlıklar aracılığı ile değil de doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayış içinde olduğu düşünülmektedir. Aslında YİKB ile valinin rolü yeniden tanımlanmakta, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolün merkezi yönetimde yani valide olduğu bir mekanizmanın kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenleme, Şart'ın 3'üncü maddesinde belirtilen özerk yerel yönetimlerin sınırlar içerisinde kamu hizmetinin kendi sorumluluklarında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda yapılması hususuna aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

6360 ile yerel yönetimlerin mali yapıları hakkında ciddi düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi yerel yönetimlerin almış olduğu paylardaki oranların yeniden düzenlenmesi ve belediye gelirlerine ilişkin düzenlemelerdir. Mali kaynaklar hakkında yapılan bu düzenlemenin Şart'ın 9'uncu maddesinde yer alan mali kaynakların bir bölümünün oranlarını yerel makamların belirlemesi gerektiği hükmüne ve dağıtılan kaynakların tahsisinin nasıl yapılması gerektiği konusunda yerel makamlara da danışılması gerektiği hükmüne aykırı olduğu görülmektedir. 6360'ın siyasal yapı üzerinde de bazı etkiler oluşturmuştur. Yapılan düzenleme, bölgesel yönetimlerin oluşturulmaya çalışıldığı, siyasal iktidarın başkanlık sistemine zemin oluşturmaya çalıştığı, büyükşehir belediyelerinin yerelde güçlü bir merkezleşmeye yol açtığı, demokratik katılımın azaltıldığı gibi söylemleri de beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak bu bölümde, yerel yönetimleri yakından ilgilendiren ve önemli düzenlemeler içeren 5393 ve 6360 sayılı Kanunların yerel idareler hakkında yapmış olduğu, sınır değişiklikleri, belediyelerde görev ve sorumlulukların kullanımı, idari vesayet, mali özerklik, belediyelerin denetimi, yerel idarelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yapılan düzenlemelerin siyasi yapıya etkileri gibi konuların AYYÖŞ kapsamında değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

## 5.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İnsanlık tarihi kadar eski olan yönetim düşüncesi, uzun süre boyunca, sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve teknolojik gelişmelerden büyük oranda etkilenmiş ve içeriği sürekli değişmiştir. Eski Yunan site devleti, Mezopotamya ve Roma kentlerinden günümüz kent merkezlerine ulaşıncaya kadar yerel yönetim kavramı birçok aşamadan geçmiş ve günümüze belki de daha güçlü bir tanımlamayla ulaşmıştır. Başlangıçta kent devletleri olarak ortaya çıkmış olan yerel yönetimler, Ortaçağ'da tek bir kişinin veya grubun etkisi altına sokulacak kadar yerel yönetim anlayışından uzaklaşmıştır. Merkezi idarelerin güçlenmesi ile baskı altına girmeye başlayan yerel yönetimler 19. yüzyıldan itibaren kaybettiği eski itibarını tekrar kazanmaya başlamıştır. Tarihi süreç içerisinde hem ekonomik hem de yönetim ilişkilerinin odağı olan kentler, ekonomik dönüşüm sürecinde ortaya çıkan gerek ekonomik gerekse idari yapılanmaları ve ilişkileri tanımlama fonksiyonu açısından büyük önem taşımaktadır. Bu fonksiyonlar merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi olmak üzere karşımıza çıkmaktadır.

20. yüzyılda topraklarında iki tane dünya savaşı görmüş olan Avrupa, savaşın vermiş olduğu tahribatın izlerini ortadan kaldırmak, Avrupa halkını ortak bir fikir birliğinde buluşturmak ve tekrar bir savaşın yaşanmaması için gerekli önlemleri almak üzere çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Yaşanan bu gelişmeler birçok ülkede kamu yönetimi alanında önemli değişikliklere ve reformlara yol açmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu süreç, iletişim ve ulaşım teknolojisinin etkisiyle tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bu süreçte devletlerin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, yerinden yönetim, özelleştirme, yerellik, yerindelik, demokratikleşme ve insan hakları gibi kavramlar tartışılarak farklı anlamlar yüklenirken bu kavramlar arasına yerel özerklik de girmiştir. Yerel özerklik kavramının dünyadaki yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yer almasının en önemli nedeni Avrupa Konseyinin 1985 yılında üye devletlerin imzasına açtığı ve 01.09.1988 tarihinde yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şart'ın, üye ülkelerin ortak değerlerinin zenginleşmesine ve bu değerlerin korunmasında önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte Avrupa'nın tekrar yapılandırılmasının idari ve mali açıdan geniş çaplı özerkliğe sahip yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Özerklik Şartı yerel



yönetimlerin sadece Avrupa’da değil aynı zamanda dünyada da artık evrensel olarak kabul edilmiş bir takım normlara kavuşmasını sağlamıştır. Şart, Konsey tarafından oluşturulmuş olsa da Sözleşmeye taraf olan ülkeleri onayladıkları maddeler çerçevesinde sorumluluk altına sokmasına rağmen; gerek Sözleşme’nin Avrupa Birliği’nin de başvurduğu bir kaynak olması gerekse Birleşmiş Milletler tarafından ilkesel olarak benimsenmesi “Dünya Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”ne dönüştürülmesi, Sözleşme’nin önemini daha da arttırmaktadır.

Türkiye, 21.11.1988 tarihinde Özerklik Şartı’nın bazı maddelerine ulusal politikaları gereği çekince koyarak imzalamış ve 01.04.1992 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Bu adım; Türkiye’de yerel demokrasinin gelişmesi adına umut vericidir. Batı’daki gibi köklü ve gelişmiş bir yerel yönetim geleneğinin olmaması, Türkiye’nin bu geleneğin oluşmasında mevcut sorunları ortadan kaldırması gerektiği gibi, demokratik ülkelerin üzerinde anlaşmaya vardığı evrensel değerleri de benimsemesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulabilmesi için AYYÖŞ önemli bir kaynaktır. Türkiye 90’lı yıllarda Özerklik Şartı’nın ortaya koyduğu ilkelere uygunluk açısından yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması, onların idari ve mali özerkliklerini sağlayabilecek herhangi bir düzenleme yapmamışken, 2000’li yılların başında AB’ye üye olacak ülkelerin uygulamakla yükümlü olduğu AB mevzuatı çerçevesinde birçok düzenlemeler yapmıştır. Çünkü AB mevzuatı ve AYYÖŞ’te belirtilen konuların çoğunluğu yerel yönetim mercileri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye birçok alanda imzalamış olduğu mevzuatları özellikle yerel idarelerle ilgili hukuki düzenlemeleri AB mevzuatına uygun duruma getirmeye çalışmaktadır. Bu süreç içerisinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve son olarak 6360 sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ların çıkarılmasıyla, Özerklik Şartı ve AB mevzuatı çerçevesinde, yerel yönetimlerin özerkliği hakkında bazı değişiklikler yapılmaya çalışılmıştır.

Belediye Kanununun 3'üncü maddesine göre, belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Ancak Kanundaki bu düzenlemenin uygulamada tam olarak sağlandığı söylenemez. Yerel yönetimlerin işlevsel anlamda en önemli birimi olan Belediyelerin, Şart'ta belirlenen ilkelere uygunluğu, bu birimlere kendi örgüt yapılarını serbestçe oluşturmaları, kendileriyle ilgili konularda tek başlarına karar verebilmeleri ve sorumluluklarını yerine getirebilecek mali kaynakları oluşturulabilmesi gibi imkanların sağlanması ile mümkün görülmektedir. Bu çalışmada yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda özerkliğinin sağlanması için düzenlenmiş olan 5393 ile 6360 sayılı Kanunların gerçek anlamda Özerklik Şartı ilkelerini ne kadar sağladığı incelenmiştir.

5393 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde bir yerleşim alanında belediye kurulabilmesi için "5.000 ve üzeri nüfus şartı getirmekte, ancak il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulabilmesini zorunlu tutarak nüfus şartı aramamaktadır." Aynı maddede "içme ve kullanma suyu havzaları ile sit alan ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası daha önce oluşturulmuş belediye sınırlarına azami 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir." Köylerin birleşerek belediye kurabilmeleri için merkez kabul edilen yerleşim alanının meskun sahasına 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzeri olması gerekmektedir. Bu koşulların sağlanması durumunda köy ihtiyar heyetlerinin almış olduğu kararlar söz konusu köyde yapılan halkoylaması sonucunda salt çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. 5393'ün 6'ncı maddesinde belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamlığın görüşü ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. Sınır uyuşmazlıkları ise; aynı kanunun 7'nci maddesinde, belediye meclisi, köy ihtiyar heyeti ve kaymakamın görüşleri doğrultusunda çözülmektedir. 5393'ün 4'üncü maddesinde; birden fazla köyün birleşerek belediye tüzel kişiliğine geçmek istemesinde, köy ihtiyar heyetinin kararının alınması ve referandum yolu ile salt çoğunluğun elde edilmeye çalışılması gibi şartların yanında, köylerin belediye statüsüne geçerken yapılan müracaatta il genel meclisinde görüşülme şartının kaldırılması belediyeler üzerindeki vesayetin kısmen de olsa azaltılmış olması gibi durumlar yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik atılmış ciddi adımlardır. Ancak belediye sınırlarının tespiti ve sınır uyuşmazlıkları konusunda merkezi idarenin etkili olması, Özerklik Şartı'nın 5'inci

maddesindeki referandum yoluna başvurulması anlayışıyla çelişmektedir. Belediye sınırlarının kesinleşmesinde karşılaşılan bir diğer çelişkili durum ise valinin belediye meclisinin sınır tespiti hakkında almış olduğu karara ilişkin hukukilik denetiminin yanında yerindenlik denetimi yapmasıdır.

Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesinde, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi için şartların el vermesi durumunda referandum yapılması gerektiğine yer verilmiştir. 5393'ün 8'inci maddesinde de, belde veya köylerin bir başka belde ile birleşmesi veya meskun sahalarda arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi durumunda halk oylaması yapılması gerektiği belirtilmiştir. Aynı Kanunun 11'inci maddesinde ise, belediye veya köylerin tüzel kişiliğinin Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi ile kaldırılabilirliği düzenlenmiştir. Dolayısıyla 8'inci madde, Özerklik Şartı'nda öngörülen referandum ilkesine uygun bir düzenleme iken, 11'inci madde Danıştay ve bakanlığın görüşünün alınması gerektiğini belirterek Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesi ile ters düşmektedir. Dolayısıyla 5393'ün 11'inci maddesindeki Danıştay ve bakanlık görüşünün alınması hükmü yerine Şart'ın 5'inci maddesindeki referandum seçeneğinin uygulanması daha yerinde olacaktır.

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan idari kadroyu oluşturması 5393'ün 48'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kanun belediyeler için ihtiyaçları doğrultusunda değişebilen ve esnek bir teşkilat yapısı öngörülmüştür. Burada yerel hizmetlerin etkin, verimli, hızlı, saydam ve halkın ihtiyaçlarına uygun bir şekilde sunulması hedeflenmiştir. Belediyeler için sağlanan bu esneklik Özerklik Şartı'nın 6'ncı maddesindeki, yerel idarelerin idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlara uygun ve etkin bir idare sağlamak için kendileri oluşturabilir ilkesi ile uyumluluk göstermektedir.

Yerel yönetimlerin, yapmış oldukları hizmetlerde kamu yararı ön planda olmalıdır. Yerel ihtiyaçların karşılanmasını sağlamak için bu idarelerin kendileri dışında organlar tarafından denetlenmesi gerekmektedir. İç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim mekanizması bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 63'üncü maddesi iç denetimin amacını, kamu idarelerinin kaynakları etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin incelenmesi şeklinde belirtirken, 68'inci maddesinde ise dış denetimin

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi gerektiği yönünde belirtmiştir. 5393'ün 54'üncü maddesinde denetimin amacı, faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir 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 ve sonuçları raporlaştırarak ilgililere duyurmak olarak belirlemiştir. Yerel yönetimlerin idari denetimini düzenleyen Şart'ın 8'inci maddesinin 2'nci fıkrası "...bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir." şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin denetimini düzenleyen gerek 5393 gerekse Özerklik Şartı hükümleri örtüşmektedir.

Ayrıca Özerklik Şartı'nın 8'inci maddesinde, yerel makamların idari denetiminin kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlar ve yöntemlerle yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yürütülmesi gerektiği, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanabilmesi, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmektedir. 123'üncü maddede de ise, idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla bir bütünlük oluşturduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasadaki bu düzenlemeler kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerini kanunlardan aldığı anlaşılmaktadır. Ancak Anayasa'da öngörülen denetimin amacı toplum yararı ön planda tutularak, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, Özerklik Şartı'nda öngörülen denetim amacı arasında ve denetimde ölçülülük ilkesi arasında farklılık bulunmaktadır. Çünkü Anayasa'da öngörülen denetimin amacı "yerindelik denetimi" iken, Özerklik Şartı'ndaki denetimin amacı "hukuka uygunluk" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Anayasada belirtilen denetimin amacıyla Şart'ta belirtilen denetimin amacı arasında bir paralellik söz konusu değildir. Burada Anayasa'nın denetim hükümlerini düzenleyen

maddelerinde, Özerklik Şartı'ndaki gibi denetimin amaçlarında "hukuka uygunluk" ifadesine vurgu yapılması gerekmektedir.

Özerklik Şart'ının 9'uncu maddesi yerel yönetimlerin mali yapısını ve mali kaynaklarını düzenlemektedir. Anayasada, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği yönünde hüküm bulunmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimlere yeterli kaynağın oluşturulması gerekmektedir. Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimler hakkında, yeterli mali kaynağın sağlanması ve kaynakların görev ve sorumlulukları ile orantılı olması bakımından her hangi bir ölçüye yer verilmediği, ancak bazı kaynakların oranlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin yetkili olması mali özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. Her ne kadar yerel meclislere, bazı gelir kaynaklarının oranlarını belirleme yetkisi verilmiş olsa da vergi gelir oranlarının yerel idareler açısından önemli bir kaynak teşkil etmiyor olması verilen yetkiyi de anlamsız hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yeterince arttırılmayıp, merkezden gelen kaynaklarla desteklenmesi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin anayasa ve kanunlardaki sorumluluklarıyla orantılı kaynaklara sahip olması için gelir kaynaklarını merkezi idareden ziyade kendilerinin belirleyebileceği düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ayrıca Şart'ta da belirtildiği üzere, yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve vergi tahsisi yapılması konusunda kendi görüşlerine de yer verebilecek düzenlemeler yapılarak, yetki ve gelir devri konusunda merkezi idare ve yasama organının etkisi azaltılmalıdır.

2012 yılında yerel yönetimlerin yapısı hakkında köklü değişiklikler içeren 6360 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Kanun ile getirilen en önemli değişikliklerden bir tanesi İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale getirilmesidir. Böylece "büyükşehir" belediyeleri "bütünşehir" belediyelerine dönüşmektedir. Kanun ayrıca büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son vermektedir. Anayasa'nın 126'ncı maddesine göre, "Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ayrılması" gerektiğini, 127'nci maddeye göre de "il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının, karar

organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişilerince karşılanması gerektiği” belirtilmiştir. Anayasanın 126 ve 127’nci maddelerindeki hükümler çerçevesinde Türkiye’de “il”lerin olması gerektiği ve “il”ler oldukça il özel idarelerinin olması gerektiği anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanun çıkarılmadan önce Anayasa’da “il”lerin ve il özel idarelerinin olması gerektiğini düzenleyen 126’ncı ve 127’nci maddelerde gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla 6360 ile büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki il özel idarelerinin kaldırılması Anayasa’nın 127’nci maddesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 6360 ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşen köyler fiziken bir şehrin parçası haline gelmektedir. Şehir merkezlerinden uzakta kurulmuş olan köylerde yaşayan halkın yaşamdan kaynaklanan ihtiyaçları şehir merkezinde yaşayan insanların ihtiyaçlarından çok farklıdır. Köylerin Kanunla mahalleye dönüşmesi yani tüzel kişiliklerinin kaldırılması, köylerin hak ve fiil ehliyetini ve karar alma yetkilerini ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla köyde yaşayan halkın ihtiyaçlarına, köyle hiçbir irtibatı olmayan belediye meclis üyeleri karar vermek durumunda kalmaktadır. İl özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri 6360’ın 1’inci maddesiyle kaldırılmıştır. Bu durum Özerklik Şartı’nın 4’üncü maddesindeki, “...kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” hükmüne ve 5’inci maddesindeki referandum koşulunun kullanılmamasına aykırıdır. İl özel idareleri, belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin sınır değişikliklerine ilişkin düzenlemeler, 6360’ın 1’inci maddesindeki gibi değil de Şart’ın 5’inci maddesinde yer alan “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla...” hükmü doğrultusunda, daha demokratik bir uygulama olan yerel halka danışılarak yapılması gerekmektedir.

6360 ile il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek, belediyelerin hizmet alanının kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmesine ve bu durumun il idare sisteminde boşluklar oluşturmasına neden olmaktadır. Kırsal alanın yönetiminin belediyelere devredilmesi, kırsal alanın planlamasında köy muhtarının, ihtiyar heyetinin, kaymakamın ve valinin devre dışı kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca bütünşehir uygulaması yerel demokrasi ve halk katılımı açısından da sorun oluşturmaktadır. Köyde yaşayan vatandaşlar daha önce belde veya ilçe belediyesinde

çözebildikleri bir sorunu şehir merkezine giderek büyükşehir belediyesi tarafından çözülmesi için uğraşacaktır. Bu durum köyde yaşayanlar için maddi külfet ve zaman kaybına neden olmaktadır. Daha önce; park yapmak, kamulaştırma kararı almak veya imar planları düzenleme gibi konularda ilçe belediyesi yetkili iken, ilçe belediyesi bu konularda büyükşehir belediyesinin denetimi veya onayına tabi olacaktır. Ayrıca 6360'ın 11'inci maddesinde yer alan "büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır..." hükmü, Şart'ın 4'üncü maddesinde yer alan "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır." hükmüne aykırı olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanunda yer alan büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler üzerindeki vesayetinin azaltılması yönünde düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin mali yapılarında da bazı değişiklikler öngörmektedir. Yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından aldıkları payların oranlarında yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesindeki, "yerel makamların kaynakların bir bölümünün oranlarını kendilerinin belirlemesi gerektiği" ve aynı maddedeki "dağıtılan kaynakların nasıl yapılacağı konusunda kendilerine de danışılması gerektiği" hükümleriyle çeliştiği görülmektedir. Dolayısıyla 6360'ın 25'inci maddesinde yerel yönetimlerin gelir kaynakları oranının belirlenmesine, merkezi idare yerine Şart'ta da belirtildiği gibi kendilerinin karar vermesini sağlayacak düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

6360 ile İçişleri bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan ve valiye bağlı olarak faaliyet gösteren YİKB kurulmaktadır. Oldukça geniş yetkilerle donatılmış olan YİKB kentteki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksamaması durumunda müdahale etme yetkisi bulunmaktadır. Aslında YİKB ile valinin rolü yeniden tanımlanmakta, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolün merkezi yönetimde yani valide olduğu bir mekanizmanın kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenlemede merkezi idarenin, yerel idareler ile merkezin taşra teşkilatı üzerinde bir vesayeti söz konusudur Ancak Kanunla Türk idare sistemine yeni bir birim olarak

kazandırılan YİKİB, Şart'ın özerklik kavramını düzenleyen 3'üncü maddesindeki "Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır." ilkesine ve yine aynı madde de yer alan "Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır..." hükümlerine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye bazı maddelerine çekince koymasına rağmen AYYÖŞ'ü imzalaması yerel demokrasimizin gelişimi açısından umut verici bir durumdur. Ülkemizdeki yerel yönetimlerin, Özerklik Şartı'ndaki ilkeler doğrultusunda daha özerk bir yapıya kavuşturulması idari ve mali özerkliklerinin artırılmasıyla gerçekleşebileceği kaçınılmazdır. İşlevsel olarak yerel yönetimlerin en önemlilerinden olan belediyelerin, Özerklik Şartı'nda belirtilen ilkelere uygunluğu, kendi örgütsel yapılarını oluşturabilmeleri, tek başlarına karar vererek sorumluluklarını yerine getirebilmeleri, mali açıdan kendi kaynaklarını oluşturabilmesi ile mümkündür. Vesayet denetimi altında bulunan belediyelerin, yapılan yasal düzenlemelerle kısmen de olsa vesayet denetimi azaltılmıştır. Yerel özerkliğin gelişmesine engel olan bu vesayet denetiminin yapılan düzenlemelerle amacına uygun şekle getirilmeye çalışılmıştır. Belediyeler, hizmetleri yerine getirebilmesi için gerekli mali kaynağı tam anlamıyla sağlayamamıştır. Merkezi idare kaynak paylaşımında hala kendi lehine düzenlemeler yapmaktadır. Belediyelerin yapması gereken hizmetler sürekli artarken, sahip olduğu mali kaynakların aynı kalması hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. Son zamanlarda yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşması için birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler her ne kadar yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkezi idarenin vesayetini azaltmaya yönelik olsa da merkezi idare yapmış olduğu düzenlemelerin satır aralarına idari ve mali vesayetini koruyucu cümleler yerleştirmiştir. Demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekansal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan



denetleyebilirler. Yerel yönetimlerin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması için son olarak 6360 sayılı Kanun çıkartılmıştır. Yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerkleştirilmesi hakkında köklü düzenlemeler içeren 6360 sayılı Kanundaki maddeler incelendiğinde merkezi idarenin bu niyetini devam ettirmek istediği açıkça görülmekle birlikte aradaki hassas denge korunamamaktadır. İdari vesayet ile özerklik arasında tamamen bir ters orantı söz konusudur. Kanunun gerekçesinde hizmette etkinlik anlayışından hareket edildiği belirtilmiş olsa da aslında yeni bir “merkeziyetçilik” oluşturulmaktadır. Kanun kamu hizmetlerinin aksamasına neden olan bürokratik işlemler artarken yeni bölgesel güç odakları oluşturacak düzenlemeler içermektedir. Bu durum yerinden yönetim ilkesi ile de bağdaşmamaktadır. Bölge odaklı yönetim yapısı oluşturularak yetkiler bu yapı içerisinde toplanmaya çalışılmaktadır. Valilere verilen bu yetkilerin büyükşehir belediyelerine devredilmesi halinde merkezi idareden bu yetkiler koparılmış, idarenin bütünlüğü ilkesi ortadan kaldırılarak bölgesel yönetime geçişin önü açılmış olmaktadır. Ayrıca gerekçe de yer alan optimal ölçek ekonomisinin ne olduğu ve nasıl hesaplandığı, belediye büyüklüklerinin ve coğrafi sınırlarının ideal ölçeğinin hangi yöntemle hesaplandığı veya bir etki analizinin yapıp yapılmadığı belli değildir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırı olarak genişletilmesi, imar bütünlüğü gibi gerekçelerle ilçe belediyelerinin yetkilerinin bir kısmının büyükşehir belediyesine geçmesi, “büyükşehir belediyelerini” klasik anlamda bir belediye olmaktan çıkarmakla birlikte, bir sonraki adımda “bölge idaresi” gibi yapılara dönüşebileceği düşünülmektedir. 6360 ile getirilen bu düzenlemeler Üniter yapıya sahip olan ülkemize zarar verebileceği gibi merkezi idarenin vesayet denetiminin ağır şekilde uygulanması da otoriter ve demokratik ilkelerden uzak bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde bu iki kavram arasındaki dengeye dikkat edilmesi gerekmektedir. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere devredilen her sorumluluk, o sorumluluğun yerine getirebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin, uygun idari yapılanmanın ve mali özerkliğin AYYÖŞ kapsamında hazırlanarak yapılması gerektiği unutulmamalıdır.

## KAYNAKÇA

### *Kitaplar*

- Aktel, M. & Memişoğlu, D., 2005. *Yerel yönetim reformlarının başarısızlık nedenleri*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Arıkboğa, Ü., 2008. *Yerel yönetimlerin gelir kaynakları*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Çalışkan, A. & Sağbaş, İ., 2005. *Türkiye’de yerel yönetimler maliyesi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Çolak, N.İ., 2005. *Avrupa Birliği uyum sürecinde idari reformlar İngiltere ve Türkiye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Derdiman, C., 2005. *Yeni düzenlemelere göre yerel yönetimler*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Demir, N., 2007. *Avrupa birliğinde demokrasi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erdoğan, M., 2005. *Anayasal demokrasi*. 7. Baskı. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Eryılmaz, B., 2000. *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Giritli, İ., 1983. *Kamu yönetimi teşkilatı ve personeli*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Gözler, K., 2007. *İdare hukukuna giriş*. 7.Baskı. Bursa: Ekin Kitapevi Yayıncılık.
- Gözübüyük, Ş., 1998. *Anayasa hukuku*. 7.Baskı. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş., 1994. *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gül, H., 2008. “*Yerinden yönetim kavramının gelişimi, tanımı, türleri ve özellikleri*”, *Türkiye’de yerel yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Günday, M., 1999. *İdare hukuku*. 4.Baskı. Ankara: İmaj Yayınları.
- Kalabalık, H., 2005. *Avrupa birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetimler hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalaycıoğlu, E., 1984. *Çağdaş siyasal bilim teori olgu ve süreçler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Kavruk, H., 2004. *Köy ve mahalle: yerleşim ve yönetim birimi*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., 2000. *Yerinden yönetim ve siyaset*. 4. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., 2006. *Yerinden yönetim ve siyaset*. 5. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Nadaroğlu, H., 1998. *Mahalli idareler*. 6.Baskı. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nalbant, A., 1997. *Üniter devlet*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Nohutçu, A.,2009. *Kamu yönetimi*. 4. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oktay, T., 2008. *Belediyelerin tarihsel gelişimi, Türkiye’de yerel yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M. & Parlak, B., 2013. *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler*. 3.Baskı. Ankara: Orion Kitabevi.
- Öner, Ş., 2006. *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Özay, İ.H., 1996. *Günüşğında yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Şengül, R., 2005. *AB ve Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliği*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tekeli, İ. & İlkin, S., 2005. *Avrupa birliği, Türkiye ve yerellik*. 2.Baskı. İstanbul: IULA-EMME.
- Toprak, Z., 2006. *Yerel Yönetimler*. 6.Baskı. Ankara: Noel Yayınları.
- Tortop, N., Aktaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A., 2006. *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., İspir, E.G. ve Aykaç, B., 1993. *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T., 2013. *Mahalli idareler*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yüksel, F., 2005. *Yerel özerklik kavramı üzerine bir inceleme*. Ankara: Nobel Yayınları.

## *Sürekli Yayınlar*

- Açar, İ.A., 2008. İç Denetim- Stratejik Plan-performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler. *Yerel Siyaset Dergisi*. (26).
- Adıgüzel, Ş., ve Tek, M., 2011. Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Antakya Metropolitan Alanında Yerel Siyaset. *Çağdaş Yerel Yönetim Dergisi*. **20** (4), ss.73-95.
- Akın, C., 1997. Türkiye’de Yerel özerkliğin Anlamı. *Türk İdare Dergisi*. (414).
- Aldan, M., 1985. İdari Vesayet Denetimi. *İller ve Belediyeler*. (475), s.228.
- Arıkan, Y.E., 2004. Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler. *TÜSİAD*.
- Arıkboğa, E., 2008. Belediyelerin Yeniden Düzenlenmesi: Gerekli mi Geç mi Kalındı? <http://yenisafak.com.tr/Yorum/?t=10.03.2008&i=103758>,
- Arıkboğa, E., 2007. Dünyada Kamu Yönetimi Değişirken Türkiye’de Ne Oluyor? *Çerçeve*. **14** (44).
- Armağan, R., 2006. Yerel Hizmetlerin Yürütülmesinde Hemşeri Denetimi. *Yerel Siyaset Dergisi*. (11).
- Aslan, M. ve Kaya, G., 2003. 1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları. *C.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*. (1), ss.213-223.
- Aydın, A. ve Taş, E., 2008. Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik. *Yerel Siyaset Dergisi*. <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?=-ayrinti&id=783>,
- Aytaç, F., 1989. Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler. *Türk İdare Dergisi* (384), ss.1-21.
- Beyhan, E., 2008. Demokratik Katılımla Yerel Yönetim. *Yerel Siyaset Dergisi*. (34).
- Bilen, A., 2003. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü. *Danıştay Dergisi*, (106), ss.99-130.
- Coşkun, A.V., 1999. Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*. (422).
- Çelik, L., 2013. Anayasa Mahkemesi’nin 6360 Sayılı Kanuna İlişkin Kararının Değerlendirilmesi. *Mahalli İdareler Dergisi*. (10), ss. 3-6.
- Çelik, L., 2013. Yeni Büyükşehir Modeline İlişkin Görüşler. *Mahalli İdareler Dergisi*. (5), ss. 61-64.
- Çevikbaş, R., 2008. Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım. *Türk İdare Dergisi*. (461).

- Çukurçayır, M.A., 2000. Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları. *TODAİE*. ss.211-224
- Dedeoğlu, E., 2012. Belediye Kanununa Göre Belediyelerin Tüzel Kişiliğinin Sona Erdirilmesi ve Yeni Kurulacak Büyükşehir Belediyeleri Sınırları Dahilindeki Kaldırılacak Belediyelerle İlgili Çalışmalar. *Mahalli İdareler Dergisi*. (215), ss. 17-25.
- Demircan, E.S., 2007 Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*. (29).
- Dönmez M., 1995. Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*. (406).
- Erbay, Y. ve Türker, M., 2000. Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı. *Türk İdare Dergisi*. (427).
- Erbay, Y. ve Keleş, R., 2013. Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **22** (1), ss.23-39.
- Erbay, Y. ve Keleş, R., 1999. Avrupa Konseyi Bölge Olgusuna Bakış. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **8** (4).
- Eroğlu, F., 1998. Toplam Kalite Bağlamında Toplum-Devlet İlişkisi ve Sivil Toplum. *TODAİE*.
- Erol, K., 2013. Yeni Büyükşehir Modeli – 1. *Mahalli İdareler Dergisi*. (2), ss. 40-44.
- Eren H., 1994. Yönetimde Merkezîyetçilik, Adem-i Merkezîyetçilik ve Özerklik Denetim. *Türk İdare Dergisi*. (403), s.145.
- Es M., 2008. Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*. (27).
- Geray C., 1993. Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **2** (5)
- Gözler K., 2013. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler. *Legal Hukuk Dergisi*. **11** (122), ss. 37-82.
- Gülöksüz, Y. ve Tekeli, İ., 1990. 1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Belediyeciliği, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl. *IULA EMME*. Ankara.
- İnaç, H. ve Ünal, F., 2007. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (17).

- İzci, F. ve Turan, M., 2013. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *SDÜ. İ.İ.B.F.Dergisi*. **18** (1), ss.117-152.
- Kalabalık, H., 1999. Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği. *Belediye Dergisi*. **5** (11), ss.10-18.
- Karaoğlu E., 2005. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa Göre Belediye Başkanlarının Görev, Yetki ve Sorumlulukları. *Belediye Dünyası*. **6** (10), ss.43-45.
- Karasu M.A., 2013. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri – Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. **15** (1), ss. 1-16.
- Keleş, R ve Mengi, A., 2002. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. **11** (4).
- Keleş, R., 1995. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **4** (6).
- Keleş, R., 1994. Fransa’da Yerinden Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **3** (1).
- Keleş, R., 1993. İspanya’da Yerinden Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **2** (4).
- Keleş, R., 1992. Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. **1** (2).
- Keleş R., 1983. İmar Planlamasında Merkezizetçilik ve Yerellik. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. **38** (1-4), s.140.
- Kocabaş F., 1998. Türk İdare Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Süreç ve Yöntem. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **7** (4), ss.85-103
- Koçdemir K., 1999. Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye). *Türk İdare Dergisi*. (424).
- Köse, H Ö., 2004. Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*. (52), ss. (3-42).
- Kubalı, D., 1999. Performans Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. **32** (1), ss.31-62.
- Mıhcıoğlu, C., 1983. Türkiye’de Yönetime Katılma. *SBF Dergisi*.
- Özel M., 2003. Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine. *Türk İdare Dergisi*. (441).
- Palabıyık, H. ve Yavaş, H., 2005. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürüyor. *Yönetim Bilimleri Dergisi, Ç.O.M.Ü. Yayını*. **3** (2).

- Palabıyık H., 2003. Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Çtesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*. **37** (1), ss.63-85.
- Pustu Y., 2006. Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”. *Sayıştay Dergisi*. (60), ss.129-151.
- Pustu Y., 2005. Yerel Yönetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*. (57), ss.121-134.
- Tekin K., 2002. Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupa’sı. *Türk İdare Dergisi*. (435).
- Topal K., 2001. Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğünde Kuramsal Yaklaşım. *Türk İdare Dergisi*. (431), ss.55-74.
- Tortop N., 1996. Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü). *TODAİE*. (263).
- Tortop N., 1992. Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **1** (3).
- Töremen E., 2012. Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanununun Belediye Gelirleri ve Emlak Vergisi Kanunu Karşısındaki Durumu. *Mahalli İdareler Dergisi*. (220).
- Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi. 2012, (103).
- Uçar A., 2004. Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. **2** (1).
- Urhan V.F., 2008. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*. (70).
- Vural T., 2004. Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*. (444), ss. 179-193.
- Yazıcıoğlu R., 1992. Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. **1** (2), ss.15-26.
- Yıldırım, U., Öner, Ş., Ayriçay, Y., & Taş, İ.E. 2006. İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu? *Ç.Y.Y.D.* **15** (3). ss.43-61.
- Yılmaz N., 2008. Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı. *Sayıştay Dergisi*. (71), ss.75-90.
- Yüksel F., 1998. Yerel Yönetimlerde Özerklik. *M.Ü.S.B.E. Dergisi*. **2** (10), ss.91-96.

Zengin E., 2000. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye.  
*Beklenmeyen Mahalli İdareler Dergisi.* (68).



## ***Diğer Yayınlar***

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

Anayasa Mahkemesi. 24.01.2007 E.2005/95, K.2007/95, *Resmi Gazete*, 26416; 27.01.2007.

Belediye Gelirleri Kanunu (2464 s.k.). **Resmi Gazete**, 17354; 29 Mayıs 1981.

Belediye Kanunu (5393 s.k.). **Resmi Gazete**, 25874; 13 Temmuz 2005.

Devlet Memurları Kanunu (657 s.k.). **Resmi Gazete**, 12056; 23 Temmuz 1965.

İl Özel İdaresi Kanunu (5302 s.k.). **Resmi Gazete**, 25745; 04 Mart 2005.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 s.k.). **Resmi Gazete**, 25326; 24 Aralık 2003.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname (6360 s.k.). **Resmi Gazete**, 28489; 06 Aralık 2012.

Vergi Usul Kanunu (213 s.k.). **Resmi Gazete**, 10705; 10 Ocak 1961.

Bahran, G, 2002. Özerk kurumlar hakkında araştırma ve tasnif grubunca hazırlanan rapor. Ankara: Sayıştay.

Açıkgöz, E., (2007). Yeni düzenlemeler eşliğinde yerel yönetimlerde mali özerklik ve mali tevzin. *Yüksek Lisans Tezi*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.

Aşgın, H.İ., (2006). 5393 Sayılı belediye kanunu çerçevesinde yerel özerklik açısından belediyeler. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.

Cebe, M.S., (2006). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı kapsamında belediye yasası ve büyükşehir belediye yasası. *Yüksek Lisans Tezi*. Mersin: Mersin Üniversitesi SBE.

Güdük, M., (2007). Yerel özerklik açısından belediyelerin mali yeterliliği. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.

Kul, R., (2002). Avrupa Birliği'nde yerel özerklik yaklaşımı ve Türkiye'nin uyum sorunu. *Doktora Tezi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.

Yörükoğlu, F., (2008). 5393 sayılı belediye kanunu bağlamında Türkiye'de belediye reformu. *Yüksek Lisans Tezi*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.

Yumurtacı, Ç., (2005). Avrupa konseyinde danışman bir organ: Avrupa yerel ve bölgesel yönetimler kongresi. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı Soyadı :** Halil GÖZÜAÇIK

**Sürekli Adresi :** Öğretmenevleri Mahallesi Günaydın Sokak No:9/13  
Şahinbey/Gaziantep

**Doğum Yeri ve Yılı :** Gaziantep 1980

**Yabancı Dili :** İngilizce

**İlk Öğretim :** Düztepe İlköğretim Okulu 1992

**Orta Öğretim :** Mehmet Hayri Akınal Anadolu İ.H.L. 1999

**Lisans :** Mersin Üniversitesi 2005

**Yüksek Lisans :** Bahçeşehir Üniversitesi

**Enstitü Adı :** Fen Bilimleri Enstitüsü

**Program Adı :** Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi

**Çalışma Hayatı :** 2005-2009 arasında Gaziantep Büyükşehir Belediyesinde çalıştım. 2009-2011 arasında Maliye Bakanlığı Gaziantep Vergi Dairesi Başkanlığında Gelir Uzman Yardımcısı olarak çalıştım. 2011'den beride Gaziantep Büyükşehir Belediyesi GASKİ Genel Müdürlüğünde çalışmaktayım.