

T.C.  
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR BAĞLAMINDA  
YEREL YÖNETİMLER

İŞLETME ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan  
Muhammed YEYREK

Tez Danışmanı  
Yrd. Doç. Dr. Alaattin FIRAT

İSTANBUL - 2014



## TEZ TANITIM FORMU

**YAZAR ADI SOYADI** : Muhdi Yeyrek

**TEZİN DİLİ** : Türkçe

**TEZİN ADI** : Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Bağlamında Yerel Yönetimler

**ENSTİTÜ** : İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

**ANABİLİM DALI** : İşletme Anabilim Dalı

**TEZİN TÜRÜ** : Yüksek Lisans

**TEZİN TARİHİ** : 13.07.2014

**SAYFA SAYISI** : 93

**TEZ DANIŞMANLARI** : Yrd. Doç. Dr. Alaattin FIRAT

**DİZİN TERİMLERİ** : Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, İl Özel İdaresi, Belediye

**TÜRKÇE ÖZET** :

**DAĞITIM LİSTESİ** : İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne

Muhdi YEYREK

T.C.  
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR BAĞLAMINDA  
YEREL YÖNETİMLER

İŞLETME ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan  
Muhdi YEYREK

Tez Danışmanı  
Yrd. Doç. Dr. Alaattin FIRAT

İSTANBUL - 2014

## **BEYAN**

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğu, başkalarının ederlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğu, kullanılan verilerde herhangi tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez olarak sunulmadığını beyan ederim.

Muhdi YEYREK

13.07.2014

## JÜRİ ÜYELERİNİN KABUL VE ONAY SAYFASI

İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Muhdi YEYREK 'in "Kamu Yönetiminde Yerel Yaklaşımlar Bağlamında Yerel Yönetimler" adlı tez çalışması, jürimiz tarafından İŞLETME anabilim dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan \_\_\_\_\_  
*Yrd. Doç. Dr. Alaattin FIRAT*  
(Danışman)

Üye \_\_\_\_\_  
*Yrd. Doç. Dr. Nevzat UYAROĞLU*

Üye \_\_\_\_\_  
*Yrd. Doç. Dr. Barış ERDOĞAN*

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

... / ... / 2014

*Doç Dr. Ragıp Kutay KARACA*

Enstitü Müdürü

## ÖZET

Son yıllarda dünyada her alanda yaşanan hızlı gelişmeler, kamu yönetimi alanında da etkisini açıkça göstermekte, yönetilenlerin kamu yönetimi anlayışında ve kamu yönetiminden beklentilerinde belirgin değişimler gözlenmektedir

Kamu yönetimi sisteminin bel kemiğini oluşturan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, ülkemiz için önemli bir adımdır. Yerel yönetimler; demokrasinin gelişimi, yerel siyaset, katılım, özerklik gibi ilkelerin hayata geçirilmesi bakımından önem teşkil etmektedir.

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özelliği ile ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar

Türkiye’de de yönetimlerin güçlü ve etkin birimler olması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Zaman içerisinde yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin birçok düzenleme yapılmış ise de başarıya ulaşıldığı söylenemez. Ancak son dönemde, özellikle Avrupa Birliği’ne tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı bir süreçte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Bu çalışmaların içinde en önemlileri ise 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Yeni Büyükşehirlerin Kurulması ve Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi ve İl Özel İdarelerinin Kaldırılması Kanunlarıdır. Bu çalışma yeni yaklaşımlar bağlamında kamu yönetiminde dönüşümü açıklarken, Kamu yönetimi sisteminin bel kemiğini oluşturan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, 2004’e kadar yapılan reform çalışmaları ve sonrasında yapılan düzenlemeler; yerel yönetimler konusunda ne kadar yol kat edildiği, eski yönetim anlayışından ne kadar farklılaştığı ve yönetimin işleyişinin ne ölçüde değiştiği sorularına kaynaklık etmektedir.

Çalışmanın sonuçlarına göre, kamu kurumu ve toplum arasındaki işbirliği sayesinde hizmetlerin sunulduğu alan genişlemiş, kamu kurumlarının daha şeffaf ve daha açık bir şekilde idare edilmesi, işbirliği, hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturularak kamu kurumunun yönetim kapasitesi artırılmış, ağır ve kural odaklı çalışan kamu kurumunun vatandaşın ihtiyaçlarına daha duyarlı hale gelmesi sağlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, İl Özel İdaresi, Belediye

## ABSTRACT

There is a rapid development in all areas in the world in recent years, it clearly shows influence in the field of public administration, in the understanding of people and their expectations of who have governed in the public management they have observed significant changes

Forming the backbone of the public administration system of local government restructuring is an important step for our country. Local governments are very important for developing democracy, local politics, participation and the implementation of the principles of autonomy.

Today, local governments, in most of the countries, organized by the constitution, the country democratic and autonomous organizations within the management system are increasing its weight with each passing day.

Various actions had been undertaken to get administrations more powerful and effective in Turkey. Although over time there have been many regulations for democratization of local administrations it can't be said they were successful. However, recently, especially during the intensification of full EU membership talks, some serious reform actions for the "democratization of local administrations" issue showed up back on agenda and many legal regulations are passed. The most important ones of those regulations are the "Special Provincial Administration" act dated 04.03.2005 and numbered 5302, the "Municipality" act dated 03.07.2005 and numbered 5393, the "Large City Municipality" act dated 10.07.2004 and numbered 5216, the "Establishment of New Large Cities", the "Extension of Large City Borders" and the "Abolishment of Some Special Provincial Administrations" acts dated 12.11.2012 and numbered 6360. While explaining the transformation of public administration in the "new approaches" phenomenon this study acts as a source for the questions of the "reorganization of local administrations which forms the backbone of public administration system", the "reforming works and the regulations undertaken afterwards until 2004", the "distance traveled on the way about the local administrations issue", the "way management takes place" and the "amount it's changed and differed from the old approach".

According to the conclusions of the study, the extension of the field of public service as a result of cooperation between people and state institutions, more open and transparent management of the state institutions, the state institutions' management abilities increasing by cooperation and forming accountability mechanisms, their slow and rules focused work becoming more sensitive to the needs of citizens are achieved.

**Key Words:** Public Administration, Local Government, Provincial Administration, Municipal



## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT .....	II
İÇİNDEKİLER .....	III
KISALTMALAR .....	V
ÖNSÖZ.....	VI
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ .....	4
1.1. Kamu Yönetimi Kavramı Ve Kapsamı .....	4
1.2. Yerel Yönetim Kavramı .....	5
1.3. Yerel Yönetim Sistemleri.....	7
1.3.1. Fransız Modeli.....	7
1.3.2. Anglosakson Modeli .....	8
1.3.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli .....	9
1.4. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Çerçevesi .....	10
1.4.1. Yerel Yönetimlerin Faydaları .....	10
1.4.2. Yerel Yönetimlerin Sakıncaları .....	11
İKİNCİ BÖLÜM .....	13
YEREL YÖNETİM REFORMU.....	13
2.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çabaları.....	13
2.1.1. Neumark Raporu.....	13
2.1.2. Barker Raporu.....	14
2.1.3. Martin ve Cush Raporu .....	15
2.2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar (1963-1980) .....	16
2.2.1. MEHTAP Projesi .....	16
2.2.2. İç Düzen Projesi .....	18
2.2.3. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu.....	19
2.2.4. TÜSİAD Önerileri .....	21
2.2.5. TOKİ ve IULA-EMME Çalışmaları .....	23
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....	25
TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ .....	25
3.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler .....	25
3.2. Tanzimat Dönemi Yerel Yönetimler.....	27
3.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimleri .....	29
3.3.1. 1921 Anayasası Dönemi .....	29
3.3.2. 1924 Anayasası Dönemi .....	31
3.3.3. 1961 Anayasası Dönemi .....	33
3.3.4. 1982 Anayasası Dönemi .....	35
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM .....	38

TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLER VE GENEL İŞLEVLERİ .....	38
4.1. İl Özel İdareleri.....	38
4.1.1. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi .....	38
4.1.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu .....	42
4.1.3. İl Özel İdaresinin Görevleri ve Sorumlulukları .....	43
4.1.4. İl Özel İdarelerin Organları .....	45
4.1.4.1. İl Genel Meclisi .....	45
4.1.4.2. İl Encümeni .....	47
4.1.4.3. Vali .....	48
4.1.5. İl Özel İdarelerin Kaldırılması .....	50
4.2. Belediyeler .....	51
4.2.1. Belediyelerin tarihsel Gelişimi.....	52
4.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu .....	55
4.2.3. Belediyelerin Görevleri ve Sorumlulukları .....	57
4.2.4. Belediyelerin Organları .....	60
4.2.4.1. Belediye Meclisi.....	60
4.2.4.2. Belediye Encümeni.....	62
4.2.4.3. Belediye Başkanı.....	62
4.2.5. Belediye Maliyesi .....	64
4.3. Büyükşehir Belediyeleri.....	65
4.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu .....	66
4.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları .....	68
4.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları .....	70
4.3.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi .....	70
4.3.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni .....	71
4.3.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı .....	72
4.3.4. 6360 Sayılı Yasa Dönemi .....	73
4.4. Köy .....	75
4.4.1. Köylerin Tarihsel Gelişimi .....	77
4.4.2. Köy Yönetimlerinin Organları.....	80
4.4.2.1. Muhtar .....	80
4.4.2.2. Köy İhtiyar Meclisi .....	80
4.4.2.3. Köy Derneği .....	81
SONUÇ .....	83
KAYNAKÇA .....	85

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>a.g.e</b>	: Adı Geçen Eser
<b>AİD</b>	: Amme İdare dergisi
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>C</b>	: Cilt
<b>ÇYYD</b>	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>IULA</b>	: Uluslararası Yerel Yönetim Birliği
<b>IULA-EMME</b>	: Uluslararası Yerel İdareler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
<b>İBBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İ.Ö.İ.</b>	: İl Özel İdareleri
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>LPG</b>	: Petrol gazı
<b>md</b>	: madde
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>S.</b>	: Sayı
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TİD</b>	: Türk İdare Dergisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TOKİ</b>	: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
<b>Vd</b>	: ve diğerleri
<b>yy</b>	: yüz yıl

## ÖN SÖZ

Öncelikle tezimin belirlenip çalışma planının yapılmasından, yazılıp tamamlanmasına kadar her safhasında beni yönlendiren, bilgi ve tecrübeleri ile bana destek olan bilgi ve deneyimlerinden yararlandığım danışman hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Alaattin FIRAT'a en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmam sırasında ilgi, destek ve yardımlarını esirgemeyen Sayın Yrd. Doç. Dr. Nevzat UYAROĞLU ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Barış ERDOĞAN'a sonsuz teşekkür ederim.

Ayrıca, hem yüksek lisans derslerim hem de tez aşamasında, desteğini, sevgisini hiçbir zaman benden eksik etmeyen her ihtiyacım olduğunda yanımda olan sevgili hayat arkadaşım Seher YEYREK'e, kızım Nur Bahar'a, teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunuyorum.

Muhdi YEYREK

## GİRİŞ

Değişimin bir yaşam biçimine dönüştüğü günümüzde, değişim dinamikleri bütün kurumsal sistemleri daha demokratik, şeffaf ve etkin olmaya yöneltmektedir. Bu değişim rüzgarı, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel hayatın tüm alanlarında olduğu gibi, genel olarak yönetim alanında ve özel olarak da kamu yönetiminde etkin olup, alanında hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır.

Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemelerin bu değişim ve dönüşümde önemli ve belirleyici bir rolü vardır. Yüzyılımızın sonuna doğru bütün dünyada yaşanmakta olan hızlı değişimin, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmelerin, dünyada bir küreselleşme sürecini başlattığına, bu küreselleşme süreci ulus devlet anlayışını etkilemiş, ulus devletin hakimiyetini azaltmış, ulus devleti yetkilerinin bir kısmını ulus üstü ve ulus altı birimlere devretmeye zorlamıştır. Ulus devletin baskın ve belirleyici konumunun sarsılması, otoritesinin güç kaybetmesi ve karar alma mekanizmasına başka birimlerin katılması, devletin oluşan şartlara göre yeniden yapılandırılmasını da beraberinde getirmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, demokratik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

Demokratik ve özel kuruluşlar olma özelliği ile yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar. Merkezi yönetimlerin değişen dünya koşulları içerisinde iş yükünün bir hayli artması nedeniyle, görevlerini yerine getiremez bir hale gelmeleri, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin halka en yakın yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi anlayışının benimsenmesi, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda halkın beklentilerinin tam olarak karşılanmak istenmesi, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmak istenmesi gibi nedenler yerel yönetimlerin önemini son derecede arttırmaktadır.

Özellikle sanayi ve hizmet sektörünün gelişmesiyle nüfusun giderek daha büyük bir kesiminin şehirlerde yoğunlaşmasına bağlı olarak kamu hizmetlerinin daha hızlı ve daha etkin üretilmesi ihtiyacı bunun neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Kamuoyunun kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecinde planlama, üretme ve fiyatlandırma konularına ilgisi de artmakta ve denetim mekanizmaları çoğalmaktadır. Yerel yönetimlerin teşkilat ve personel yönünden geliştirilmesi, görevlerinin yeniden tanımlanması ve gelirlerinin görevleriyle uyumlu hale getirilmesi gerekmiş; bu

sebeple yerel yönetim reformu, uzun yıllar boyunca, gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyaç olarak üzerinde durulan bir alan olmuştur.

Yerel yönetim reform çalışmalarının temel felsefesi “merkezi otoritenin hizmet yükünü azaltmak, yerel otoriteleri güçlendirmek, hizmete en yakın kamu otoritesinin hizmeti üretmesi, yerel otoritelere hizmet devri” gibi adlarla ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmasının genel kabul görmüş gerekçeleri olarak; yerel idarenin yerel hizmetleri daha net ve çabuk kavraması, kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması, bürokrasinin ve parasal maliyetlerin azaltılması gibi hususlar ileri sürülmektedir. Bu sayılan gerekçeler, daha çok mikro düzeyde kalmakta, sadece hizmet sunumunun etkinleştirilmesi amacı etrafında odaklanılmaktadır.

Bütün bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, dünyanın her yerinde, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli hizmet sunma birimi olarak yerel yönetimler üzerinde bir konsensüs oluşmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, yeni nitelikler ve işlevlerle, bir realite, bir alternatif olarak giderek önem kazanmaktadır.<sup>1</sup>

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetimler mevzuatında gerçekleştirilen değişikliklerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı yeniden düzenlenerek, merkezi yönetimin stratejik düzeyde, mahalli idarelerin de operasyonel düzeyde etkinliği artırılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimleri tarihsel süreçte incelediğimizde, Tanzimat’ın modern-merkezi bir devlet yaratmaya dönük reform süreciyle karşılaşırız. Fakat bu ne demokratik arayışın neticesine ne de bir geleneğe dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde köklü yerel yönetim geleneği oluşmamıştır. Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetler; loncalar, kadılar ve vakıflar eliyle yerine getirilmekteydi. Modern anlamda yerel yönetimler tanzimatla birlikte yönetim yapımıza girmiş ve bu dönemde modern belediyeler kurulmuştur. Yerel yönetimlerin bugünkü şekli ve yasal dayanakları, Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturulmuştur (1913 tarihli İl özel idaresi kanununa dokunulmamış fakat 1924 yılında çıkarılan köy kanunu ve 1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı belediye kanunu; Cumhuriyet’in ilk dönemlerine tekabül etmektedir). 1980’li yıllara gelindiğinde ise merkezîyetçi bürokratik yapının kırıldığı ve yerel yönetimleri güçlendirme fikirlerinin ön plana çıktığı görülmektedir.<sup>2</sup>

1980’li yılların egemen paradigması olan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yapısal uyarlama reformları aracılığıyla, az gelişmiş ülkelerde devletin

---

<sup>1</sup> Mustafa Ökmen, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C:10, S:1, 2003, s. 121.

<sup>2</sup> Elif Ekinci, Türkiye’de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2013, s. 1 (*Yüksek Lisans Tezi*).

piyasalaştırılması sürecinin teorik alt yapısını oluşturmaktadır. Türkiye'deki kamu yönetimi reformu anlayışının arkasında da bir yapısal uyarlama girişimi bulunmakta, bu yapısal uyarlama reformları da sosyo-ekonomik yapının küresel kapitalizmin gereklerine uyarlanması anlamına gelmektedir. Yapısal uyarlama reformlarının temel özelliği, yerelleştirme ile birlikte hizmetlerin üretimi, sunumu ve finansmanı süreçlerinin özelleştirilmesidir. Böylece, yerel yönetimlere devredilen iktisadi ve sosyal görevlerin üretimi ve halka sunumu özel kesim tarafından yerine getirilecektir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemeler, devletin birçok kamu hizmeti alanından çekilmesini, çok uluslu sermayenin doğrudan veya taşeron firmalar aracılığıyla hizmet üretimi ve sunumu süreçlerine egemen olmasını, dolayısıyla bu hizmetlerin finansmanının ulus ötesi yapılara teslim edilmesini öngörmektedir.

1984 yılında büyükşehirlerin kurulması, belediyelere daha çok özerklik veren ve belediyelerin gelirlerini artıran düzenlemelerin yapılması, 1987 yılında çıkarılan il özel idaresi kanunu ve en son 2004 -2005 yılında yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimler bugünkü şeklini almıştır. 2004'de 5272 sayılı belediye kanununun çıkarılması ve Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine 2005'te 5393 sayılı yeni belediye kanunu çıkarılmıştır. 1987 yılında çıkarılan il özel idaresi kanununun yerini de 2005'te çıkarılan 5302 sayılı kanun almıştır. 1984 yılında kurulan ve 3030 sayılı kanunla güvence altına alınan büyükşehir belediyeleri, 2004 yılında yapılan yeni düzenlemelerle 5216 sayılı kanun olarak karşımıza çıkmıştır. En son yapılan değişiklik, 2012'nin Aralık ayında çıkartılan 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye kanunudur.

Sonuç olarak, toplumun talep ve ihtiyaçlarının etkin ve verimli bir şekilde karşılanması kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde idare organlarının daha şeffaf, daha demokratik ve daha hesap verebilir bir yapıya ulaşması ile sağlanmalı ve Avrupa yerel yönetim sistemine uygun standartları sağlamış bir yönetim tarzı çerçevesinde ele alınmalıdır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

#### 1.1. Kamu Yönetimi Kavramı Ve Kapsamı

Kamu kelime olarak, Türkçede, bütün, hep; halk, amme, bir ülkedeki halkın bütünü gibi anlamlara gelmektedir. Ayrıca kamu kavramı bu resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar özelin, gizlinin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görülebilirliği de ifade etmektedir.<sup>3</sup>

Kamu Yönetimi; “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı ifade etmektedir. Diğer bir deyişle; “kamusal siyasalların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu siyasalları uygulayan örgütler bütünüdür”.<sup>4</sup>

Genel olarak kamu yönetimi, amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü, araç ve gereç ile bunların yönetimi, kamusal siyasalların oluşturulmasında siyasal karar organlarına uygulayimsal destek sağlayan ve bu siyasalları uygulayan örgütler bütünü biçimde tanımlamaktadır. Bir başka tanıma göre kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında tüm devlet kuruluşlarını içine alır. Bunlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Kamu yönetimi kanunun gereksinimlerini gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan kümelere hizmet götürür. Kamu yönetimi bireye göre güçlüdür. Kamu yönetimine, kamu yararı için tanınmış olan yetkiler kamu yararı ile bağdaşmayacak biçimde kullanılabilir. Yetkinin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması, nesnellığe önem vermesi gerekir. Bireyin, kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmasında, kamu yönetimin yargısal denetimi etkili bir araçtır.<sup>5</sup>

Wilson’a göre; “Kamu yönetimi, hükümet etmenin uygulama ya da işletme yönüdür. Çünkü amacı, kamuya ilişkin işleri mümkün olduğu kadar halkın arzu ve zevkleri doğrultusunda verimli bir şekilde yerine getirmektedir”.<sup>6</sup>

Kamu yönetimi bir başka biçimde, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olarak tanımlanabilir.

<sup>3</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Okutman Yayıncılık, Ankara 2008, s. 6.

<sup>4</sup> Ömer Bozkurt vd., *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara 1998, s. 133.

<sup>5</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 6. Baskı, Sevinç Yayını, Ankara, 1978, s. 5-6.

<sup>6</sup> Rafet Çevikbaş, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları*, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C:1, S:2, Aralık 2012, s. 13.



“Kamu yönetimi, devlet ekinliklerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanmaktadır”. Bu tanımdan hareket edince de kamu yönetiminin hem bir entelektüel çalışma alanı hem de bir etkinlik bir yönetme olayı olduğunu kabul etmek gerekmektedir.”<sup>7</sup>

Geleneksel yönetim anlayışına eleştirel bir bakış açısıyla yapılan tanıma göre ise; katı uygulamaya konsantre olmuş, risk ve sorumluluk almaktan kaçan, yetkiyi kendisinde toplayan, prosedüre performanstan daha çok önem veren, otoriter ve katı bir yönetim tipini simgeler. Sistem olarak geleneksel yönetim, katı, hiyerarşik, performansa göre değişmeyen ücret, çatışmacı ilişkiler, personeli yakından kontrol, kararların tepe yöneticileri tarafından alındığı, daha çok lokal ve piyasaya üretim yapan, çalışanların üretime katılma kanallarının dar tutulduğu, personel değerlendirmelerinin yukarıdan aşağıya doğru yapıldığı, mal ve hizmet üretiminde yenilik ve verimliliğin yeterince izlenmediği bir yönetim anlayışı olarak ifade edilmektedir.<sup>8</sup>

## 1.2. Yerel Yönetim Kavramı

Günümüzde yerel yönetim kavramı, demokrasi tartışmalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bir kısım görüşler sınırsız bir devlet gücüne gem vuran bir sistem olarak görürken, bir takım görüşler de yerel yönetim kurumlarını demokrasinin var olmasında bir gereklilik saymaktadır. Şunu belirtmek gerekir ki, yerel yönetim kavramı, günümüz yönetim anlayışlarının mutlak bir parçası haline gelmiştir. İnsanların bir arada yaşamaya başladığı tarihte, yerel yönetim kuruluşları, insanların birlikte yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğundan ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük yerleşim yerleri dışında yaşayan insanlar, birlikte yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını gidermek için başta güvenlik olmak üzere örgütlenmişler ve bu gereksinimlerini bizzat kendileri giderme yoluna gitmişlerdir.<sup>9</sup>

Yerel Yönetimler kamu yönetimi sözlüğünde, "yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacı ile merkezi yönetimin dışında oluşturulan, halkın doğrudan karar organlarını seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli" olarak tanımlanmaktadır.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Turgay Ergun, Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar Ve Gerçekler, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler*, C:1, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 8.

<sup>8</sup> Bilal Eryılmaz, *Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel Yönetimle Dergisi*, C.11, S.3, Temmuz 2002, s. 51

<sup>9</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj, İstanbul, 1999, s. 45.

<sup>10</sup> Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara 1998, s. 258.

Literatürde yoğun olarak kullanılan yerel yönetim tanımı ise evrenselleştirilerek verilmektedir. Buna göre "Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireyelerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, yerel toplulukça karar organları seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir"<sup>11</sup> tanımlaması yapılmaktadır. Başka bir deyişle, yerel yönetim topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.<sup>12</sup>

Bir başka tanımlamaya göre yerel yönetim, bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir. Yerel yönetimin demokratik niteliği öne çıkarılarak yapılan bir diğer tanımlamaya göre; "yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim"dir.<sup>13</sup>

En geniş tanımıyla yerel yönetimler merkezi idarenin elindeki güç, yetki ve sorumlulukların merkez dışındaki diğer tüzel kişilerine devredilmesi olarak kabul edilmektedir. Bu yetki devri kamusal hizmetlerin görülmesi ve buna bağlı olarak harcamada bulunması, gelir kaynaklarının elde edilmesi ve politik karar alma konusunda olabilmektedir.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Eşref Açıkgöz, Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, , Isparta, 2007, s. 4 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>12</sup> Orhan Gökçe ve Orhan Bayrakçı, **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**, Konya 2003, s. 5.

<sup>13</sup> Ömer Köse, Yerel Yönetim Olgusu, Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, **Sayıştay Dergisi**, S:52, Ocak-Mart 2004, s. 9.

<sup>14</sup> Dilek Dileyici ve Tarık Vural, **İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, Seçkin, Ankara 2005, s. 231.

### 1.3. Yerel Yönetim Sistemleri

“Yerel yönetim sistemi” bir ülkenin, siyasal-demokratik ve yönetsel-örgütsel boyutlarıyla birlikte yereldeki siyasal-yönetsel sistemini ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin idari yapısı ve şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu durum ülkelerin sosyal ve politik yapısının bir sonucu olarak yerel yönetimlerin merkeziyetçi ya da özerk bir yapıda olması konusunda yaşanmaktadır. Ancak burada belirtmemiz gereken en önemli nokta tümüyle merkezi yönetim veya tümüyle yerinden yönetim örneğinin dünyada görülmediği şeklindedir. Bu kısımda dünyada belli başlı yerel yönetim modeller tartışılacaktır. Yeryüzündeki yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve bu arada sömürgeciliğin önemli payları vardır. Ayrıca türlü savaşların, barış anlaşmalarının kurallarının, 2.Dünya savaşı sonrasındaki bölgesel uluslararası birleşmelerin de, yerel yönetim yapılarının gelişmesinde derin etkileri olmuştur. Sayılacak olan modeller birbirlerinden çok az farklılıklar dahi olsa gruplandırılabilir niteliktedir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken nokta modeller içinde belirtilen ilkelerin uygulamalarının da tam olarak aynı olmayabileceğidir. Bu anlamda modeli uygulayan ülke gruplarının katı ve değişmez bir biçimde olmadığı da bilinmelidir.<sup>15</sup>

#### 1.3.1. Fransız Modeli

Bu modelde yerel yönetimlerin varlığı anayasa güvencesi altına alınmış olup daha çok siyasi bir model olarak ön plana çıkmaktadır. Bunun yanı sıra gerek yönetsel ve gerekse akçal yönden yerel kamu hizmetlerini yürütmesi için merkezi idarenin desteğine gereksinim duyulmaktadır. Devlet mahalli idareler üzerinde hem yerindelik hem de yasallık denetimi yapma hakkına sahiptir.<sup>16</sup>

Fransa'nın yanı sıra genel olarak bu sistem Belçika, İtalya, İspanya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da uygulanmaktadır. Akdeniz ülkelerinde yaşanan değişimlerle son yıllarda katı bir Fransız modeli uygulayan ülkelerin sayısı azalmıştır. Fransız yerel yönetim sistemi, birçok gözlemciye göre Napoleon Bonaparte tarafından başlatılan 1799–1815 reformlardan kaynaklanmaktadır. Yerel

<sup>15</sup> Tekin Erdemir, Avrupa Birliği (AB) Uyum Sürecinde Türkiye Ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2010, s. 20 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>16</sup> Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliğinde Bölgeler Karsısında Yerel Yönetimler*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998, s. 92.

yönetimlerden belediyeler (komünler) 19.yüzyıldan bu yana değişmeden günümüze kadar gelmiştir.<sup>17</sup>

Bu modelde yerel yönetimlerin hepsine anayasalar eşit statü tanımıştır. Hepsinde vali adı verilen ve merkezi yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve vesayeti altındadır. Vali bu yerel yönetimler üzerindeki bu yetkisini merkezi yönetim adına kullanır. Bu sistemin özelliklerinden biri de, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin bir kişide birleşmesine olanak tanıyarak, merkezi yönetim üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konuda bulunmalarındır.<sup>18</sup>

1982 ve 2003 yıllarında Fransız modelinin doğduğu yer olan Fransa'da yapılan yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi konusunda kapsamlı reformlar, Fransa'da yasa değişikliği ile bölge yönetimlerine tanınan yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci anlayışın güçlenmesini sağlamıştır. Böylece 2003 reformu Fransa'yı, bölge yaklaşımı açısından İspanya ve İtalya'ya, hatta bir ölçüde Alman federal modeline yaklaştırmıştır.<sup>19</sup>

Bunun yanı sıra diğer Akdeniz ülkelerinde de son yıllarda yaşanan değişimlerle ülkeler yerel özerklik alanında daha geniş haklara kavuşmuştur. Özellikle İspanya'da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılmasıyla beraber, yerel yönetimlerin daha geniş özerkliğe kavuşturulması da bir milat olarak kabul edilmiştir.

### 1.3.2. Anglosakson Modeli

Bu model ilk modelin tersine yerel yönetimler ilk gruptan daha fazla otonomi ve bağımsızlığa sahip olup, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde bir denetim uygulamadığı ve yerel yönetimlerin anayasal bir statüye sahip olmadığı bir modeldir.<sup>20</sup>

Anglo-Sakson modelinde yerel yönetimlerin kurulması parlamento eliyle olur, yani yasa ile kurulurlar. ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde bu model geçerliliğini devam ettirmekte olup, bu sistemde merkezi yönetim ve federal yönetim ayrı birer tüzel kişilik olarak varlıklarını sürdürmektedir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler yasal ve siyasal statü açısından zayıftır, anayasal statüleri bulunmamaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin oluşturulmasında ve

<sup>17</sup> Abdulvahap Uluç vd., Türkiye Ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması, *Türk İdare Dergisi*, S:430, Mart 2001, s. 172.

<sup>18</sup> Erdemir, *a.g.e.*, s. 21.

<sup>19</sup> Y. Elçin Arıkan, *Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler*, Görüş. Mart 2004, s. 44.

<sup>20</sup> Mengi, *a.g.e.*, s. 96.

sunulmasında önemli bir rol oynamaktadır. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayetini sağlayan bir mekanizma gelişmemiş olduğu için, bu ülkelerde yerel yönetimler merkezi otoriteden bağımsız ve özerk hareket etmektedir.<sup>21</sup>

Anglosakson modelinin en yoğun yaşandığı ülkelerden İngiltere’de, İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev ve sorumluluklara sahiptir. İngiltere’nin kendine özgü yerel yönetim anlayışı “idari merkezden yönetim” olarak nitelendirilmektedir. Ancak, İngiltere’de son yıllarda yaşanan değişimler sonucunda geleneksel güçlü yerel yönetim görüntüsünden oldukça uzaklaşmıştır. Gittikçe merkezileşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem oluşurken, merkezi yönetim birçok konuda yerel hizmet amaçlı birimler oluşturmuş, hizmetlerin çoğu ihale yoluyla sağlanır hale gelmiştir.<sup>22</sup>

### 1.3.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli

Bu grup ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasındaki ilişkiler, özellikle yerel yönetimlere verilen sorumluluklar bakımından ve yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından Anglosakson grubu ülkelerine benzemekle birlikte, yerel demokrasinin önemi daha fazla vurgulanmaktadır. Ama ondan farklı olarak, yerel demokrasiye giderek artan bir önem verilmektedir. Bir başka deyişle yerel yönetimler, genel olarak yasa ile kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir yetkiye sahiptir. Bu kümede bulunan ülkeler yerinden yönetim geleneğine daha bağlıdır. Sahip oldukları mali ve siyasal (karar alma süreçlerindeki etkileri) özerklik ile üç grup içerisinde en çok yerleşmiş ve en özerk grup olarak değerlendirilmektedir.<sup>23</sup>

Japonya, İsveç, Norveç, Danimarka, Avusturya, Almanya, Hollanda gibi ülkelerde model bu şekildedir. Bunun dışında da Doğu Avrupa ülkelerinde merkezi ve yerel yönetim arasında daha katı bir dikey ilişkinin olduğu sistem uygulanmaktadır. İrlanda dışında Kuzey Avrupa ülkeleri, daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip olduklarından bu ülkelerde ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin yerel ve bölgesel yönetimler, bunun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütler bu gelenek içerisinde yer almaktadır.

<sup>21</sup> Başak Koyuncu, Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, C:1, S:1, Güz 2000, s. 102.

<sup>22</sup> Arıkan, *a.g.e.*, s. 38-39.

<sup>23</sup> Koyuncu, *a.g.e.* s. 102

## 1.4. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Çerçevesi

### 1.4.1. Yerel Yönetimlerin Faydaları

Yerinden yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alır ve demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Türkiye tarafından da onaylanmış olan yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği'nin (IULA) belgelerinde, "Belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, yerel topluluk tarafından seçilerek göreve getirilen karar organlara sahip, özel gelirleri olan, kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenmiş, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir"<sup>24</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için (vergi salmak yetkisini içerecek biçimde) çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.<sup>25</sup>

Yasalarca kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla, karar alma ve aldığı kararları uygulama konusunda yerel yönetimler, yasalarca verilen yetkiler çerçevesinde özgürdürler. Yine yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken kaynak bulma ve bu kaynakları kullanma konusunda da serbest hareket etmektedirler. Bütün bu işleyişi sağlayabilmek için gerekli örgüt yapısını kurmak bakımından da özgürlüğe sahip olduğu da açıkça belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin özgürlük, katılım, verimlilik değerlerini taşıması yanında; yerel yönetimlerin insan gücünü etkin kullanan birimler olması, haberleşme kanalının geliştirilerek kullanılması sonucu kalkınmaya ilişkin alt yapı oluşturduğu, bölgesel ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlarca yerine getirilmesinin kaynak kullanımında etkinliği sağladığı, yerel yönetimlerin siyasal eğitime ve siyasal toplumsallaşmaya katkıda bulunduğu, merkezîyetçi ve yukardancı tıkanmaları

<sup>24</sup> Deniz Çifçi, Yerel Yönetimler ve Kültür, İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2008, s. 27 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>25</sup> Selçuk Yalçındağ, Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden yapılanma, **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S:3, Eylül 1991, s.123.

önlediği, halkın yönetime katılımına olanak verdiği ve bu kanalla demokrasinin geliştirildiğine yönelik yararlarının olduğu bilinmektedir.<sup>26</sup>

#### 1.4.2. Yerel Yönetimlerin Sakıncaları

Merkezden yönetimin doğurduğu birçok sakıncalar, yerinden yönetimle giderilmektedir. Yerel ihtiyaçları daha hızlı ve daha ekonomik bir şekilde karşılamaktadır. Çünkü halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler, yerel halkın beklentilerini tam olarak bildikleri için, beklentileri gerçekleştirmek amacıyla yapılan kamu hizmetlerinde, kaynakları optimal bir şekilde kullanabilmektedir. Böylece kaynakların kullanımındaki israf önlenmekte ve ekonomik açıdan fayda sağlanmaktadır.<sup>27</sup>

Örneğin, kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler ve gereksinimler yerinde tespit edilmekte ve hizmetler hızlı bir şekilde yerine getirilmektedir. Özellikle, hizmet anlamında yerel yönetim kuruluşları eliyle, vatandaşlara verilen kamu hizmetleri daha ussal ve işin gereklerine uygun bir biçimde yürütülebilmektedir.<sup>28</sup>

Kamu yönetiminde, merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlere de yer verilmesinin nedenlerinden biri de, yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik gelişmede önemli bir rolünün olmasındandır Yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak uygulandığı ülkelerde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin daha verimli bir şekilde düzenlemekte, vatandaşların merkezi otoriteye olan bağımlılığını azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler halkla çok daha kolay, etkin ve verimli bir iletişim kurabilmektedirler. Günümüzde yerel yönetimler, özgürlüklerin sağlanmasında ve demokratik toplum yapılarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.<sup>29</sup>

Yerel yönetimlerin en önemli sakıncası, aşırı güçlenmeleri durumunda siyasi bölünme tehlikesi taşıyan ülkeler için, bir tehdit unsuru olabileceği olasılığını akla getirmesidir. Ayrıca, yerel yönetimlerin aşırı derecede güçlenmesi ve merkezi yönetim tarafından tam olarak denetlenememesi durumunda, bölgeler arasında bir dengesizliğe neden olabileceği gibi, bu kurumlar, bazı grupların çıkarlarının

---

<sup>26</sup> Bekir Parlak, *Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (Ed Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), Alfa, İstanbul, 2002, s. 45.

<sup>27</sup> İlhan Tekeli, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, C:16, S:2, Haziran 1983, s. 3.

<sup>28</sup> Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Derleri I*, Mimosza Yayınları, Konya 2006, s. 21.

<sup>29</sup> Kemal Görmez, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine, *Yeni Türkiye Dergisi*, S:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 328.

korunduğu, halkın hiç temsil edilemediği birimler haline de gelebileceği ne sürülmektedir.<sup>30</sup>

Yerel yönetim açısından en önemli başka bir sorun ise, bu kuruluşların mali olanaklarının sınırlı olması sebebiyle büyük kaynak isteyen yatırımları kendi başına gerekleştirememeleridir. Yerel yönetim kuruluşlarının yapılarının küçük olması, nitelikli ve konusunda uzmanlaşmış eleman istihdam etmelerini de zorlaştırmaktadır.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Kemal Gözler, ***İdare Hukuku***, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s. 130

<sup>31</sup> Feridun Serhat Kaya, *Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları ve Mevcut Bazı Siyasi Partilerin Yerel Yönetim Yaklaşımları*, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2013, s. 38 (***Yüksek Lisans Tezi***).



## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİM REFORMU

#### 2.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çabaları

Yönetimde reformun her kamu kurumu için bir gereksinim olduğu ve kurumların kendilerini sürekli geliştirme ve iyileştirme çabası içerisinde oldukları bilinmektedir. Ancak Planlı Dönem Öncesi'nde bu çabalar süreklilik göstermemiş ve yönetsel yapıda düzenleme çalışmalarına sorunlarla karşılaşıldıkça başvurulmuştur. Türkiye'nin durumu, ilk olarak 1933 yılında ABD'li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve inceleme sonuçları "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" adıyla 1934'te bir rapor biçiminde hükümete sunulmuştur. Türkiye'nin yönetsel sorunlarına da yer veren rapor, üç kitap olarak yayınlanmıştır. 1960 öncesi dönem, kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının fikri ve teorik aşamasını oluşturmaktadır. Bu dönemde kamu idaresinde yeniden yapılanmanın gereği görülmüş, çalışma yapılması sonucuna varılmış ancak nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı netleştirilememiştir.<sup>32</sup>

Türkiye'de de gerek reforma duyulan ihtiyaçtan gerekse de reform çalışmaları gerçekleştiren ülkelerle etkileşimden reform girişimlerinde bulunulmuştur. Türkiye'de uzman sayısının yetersizliği ve bilgi birikiminin yetersizliğinden dolayı daha çok araştırma raporları şeklinde ortaya çıkan reform çalışmaları yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir.<sup>33</sup>

#### 2.1.1. Neumark Raporu

Yerel yönetim reformu alanında hazırlanan bu rapor, Başbakanlığın isteği üzerine İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Fritz Neumark tarafından 1949 yılında başbakanlığa sunulan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" isimli bir çalışmadır. Bu çalışma yedi bölümden oluşmaktadır.<sup>34</sup>

Fritz Neumark'ın sunduğu bu raporda ilk bölümde yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren sebepler olan, memurların yetersiz nitelikte olması ve

<sup>32</sup> Gökhan Kalağan, Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetsel Reform Çalışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, C:2, S:1, 65-84, s. 67.

<sup>33</sup> Tacettin Karaer, Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme, *Amme İdaresi Dergisi*, C:20, S:2, 1987, s. 27.

<sup>34</sup> Cemal Mihçioğlu, *Kamu Yönetiminde Verimlilik İçinde Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, s. 391.

memur sayısının dağılışındaki dengesizlikler, mevzuattaki bozukluklar, örgütlenmedeki eksiklikler, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki eksiklikler üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, Maliye Bakanına bir takım özel yetkiler verilmesi ve ayrıca her bakanlıkta rasyonelizasyon komisyonlarının oluşturulması, buna ilave olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir örgüt kurulması gerektiği belirtmiştir.

Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun kurulmasını, sorunların ve sorunların çözümü için alınacak önlemlerin halka açıklanması amacıyla gerektiğini raporun üçüncü bölümde söz edilmiştir. Raporun dördüncü bölümünde ise bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, memurların yetiştirilmesi, bazı görevlerin bakanlıklar arası kuruluşlar tarafından yerine getirilerek memur fazlalığının ortadan kaldırılması konularından bahsetmiştir. Beşinci bölümde ise baremde yatay ve dikey ilerlemenin sağlanması ve ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi gerektiğini, altıncı bölümde memur sayısında düzenleme yapmanın gerekliliği savunularak bu düzenlemenin ilkeleri belirtilmiştir. Son bölüm olan yedinci bölümde ise, rasyonel çalışma esasları için çeşitli önlemler sıralanarak; TBMM'nin çalışmalarının, denetim sisteminin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ıslahı, kanunların yeniden düzenlenmesi, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi ve mali işlerinde açıklık sağlanması ve memur sayısındaki fazlalık konularında çeşitli öneriler sıralanmıştır.<sup>35</sup>

### 2.1.2. Barker Raporu

Türk Hükümeti ile Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyetle , "13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker'ın ismine atfen Barker Raporu adı verilen çalışma", 1951 yılında Türk Hükümetine sunulmuştur.<sup>36</sup>

Barker Raporu on üç uzman tarafından hazırlanmış ve bu raporda Türk kamu yönetimine ilişkin aşağıdaki önerilere yer verilmiştir.<sup>37</sup>

- Tüm kamu yönetimini gözden geçirecek, inceleyecek bir komisyon kurulmalı,

<sup>35</sup> Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, s. 67-68.

<sup>36</sup> DPT, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara 2000, s.7.

<sup>37</sup> TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, TÜSİAD, İstanbul 1983, s. 40.

- Yönetimde yetki devri sağlanmalı, yetki ve sorumluluklar yeniden dağıtılmalı,
- Ülke düzeyinde yönetimin daha etkili, verimli, sağlıklı işlemesi için, İllere ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi
- Kariyer esasına dayanan bir sistemin getirilerek, mevcut memur sisteminin tamamen yenilenmesi
- Devlet dairelerindeki tüm personel politikalarını belirlemek ve bu konudaki uygulamaları tek elden yürütmek için merkezi bir personel idaresi kurulmalı,
- Teknik hizmetlerden daha fazla faydalanmalı
- Gerek kamu kuruluşlarında gerekse üniversitelerde eğitim programı oluşturularak, işletme alanlarında ve kamu yönetimi alanlarında uzman personelin yetiştirilmesi

Bu raporda, kamu hizmetlerinin daha verimli ve rasyonel sunulabilmesi için bazı gelir kaynaklarının ve yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi önerilmektedir. Yerel yönetimle merkezi yönetim arasında yeni bir görev ve gelir paylaşımına gidilmesi de öneriler arasındadır.

### **2.1.3. Martin ve Cush Raporu**

Maliye Bakanlığına James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan rapor, 1951 yılında sunulmuştur. Rapor, esas olarak Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunlarını ele almakla birlikte; çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlara da değinmiş ve önerilerde bulunmuştur. Rapor, özetle şu önerilere yer vermiştir.<sup>38</sup>

- Devlet dairelerinde bir yeniden yapılanmaya gidilmeli ve çalışma metotları geliştirilmeli,
- Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle rutin işlerden kurtarılmalarının sağlanması ve birimlerin gerçek iş ve görevleriyle ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi,
- Bakanlıkları, kamu bütçeli kuruluşları, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesi kurulmalı,

---

<sup>38</sup> Sürgit, **a.g.e.** s. 67-68

- Hizmetler ve personel sınıflandırılmalı, yetenekli elemanlar kamu kesimine çekilmeli işe alma yöntemleri geliştirilmeli, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri düzenlenmeli, memurlar yetiştirilmeli, personel hizmetleri örgütlenmelidir.

## 2.2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar (1963-1980)

1960 Devrimi sonrası planlı kalkınma ve kamu yönetiminde reform konuları üzerinde ısrarla durulmaya başlanmıştır. Türk kamu yönetiminin değişen koşullara uyum sağlayamadığı belirtilerek acil bir reform gerekliliği dile getirilmiştir. Bu dönemde DPT ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, TODAİE ise yönetsel reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir.<sup>39</sup>

Günümüze kadar yerel yönetim reformu konusunda birçok araştırma yapılmış, rapor hazırlanmıştır. Bu dönemde önemli çalışmalardan özellikle MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) raporlarının tespit ve önerileri bugün dahi geçerliliğini korumaktadır. Bu çalışmalar içinde sivil toplum kuruluşlarından yapılan çalışmalarda önemli bir yer tutmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının yapmış olduğu çalışmalarla, yerel yönetimlerin önemi ve sorunlarının, yerel yönetim reformu gerekliliği konusunda kamuoyu oluşumunda oldukça etkili olmuştur.

### 2.2.1. MEHTAP Projesi

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli çalışmalardan biri MEHTAP açılımı olarak ifade edilen Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi'dir. Bakanlar kurulu 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararıyla başlatılan bu projenin amacı, merkezi yönetim görevlerinin paylaşım şeklini tespit etmek, planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmak olmuştur. 24.04.1962 tarihinde başlayan çalışma bir yıl sürmüş, hazırlanan raporun başbakanlığa 24.04.1963'de verilmesi ile son bulmuştur. TODAİE tarafından Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde iki kez basılıp yayınlanmıştır.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Gökhan Kalağan, Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetsel Reform Çalışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, C:2, S:1, 65-84, s. 70.

<sup>40</sup> Recep Akdağ, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s. 76 (*Düzeltilmiş Yüksek Lisans Tezi*).

Bu araştırma sonucuna göre, merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşradaki birimleri ve Yerel Yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının önemli bir inceleme alanı teşkil etmesi önerisi ortaya konulmuştur. MEHTAP raporu, kendisinden sonraki araştırma ve raporlar ile özellikle kalkınma planları ve yıllık programlarda etkisini göstermiştir. Bu araştırmanın üzerine Bakanlar Kurulu 05.06.1964 gün ve 6/3167 sayılı kararıyla "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurmuştur. Bu çalışmaları, kurulan komisyon yürütmüş ve o günün koşullarına göre öneriler getirmiştir.<sup>41</sup>

Özellikle 1965 yılı uygulama programında yönetime, MEHTAP raporundaki tavsiyeleri uygulama direktifi verilmektedir.<sup>42</sup>

MEHTAP raporundaki tavsiyeler şöyledir:

- Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri ayrı bir inceleme konusu olarak ayrıca incelenmelidir.
- İçişleri Bakanlığı; özel idare, köy ve belediye idareleri üzerindeki merkezi kontrol görevini iyi yapabilecek biçimde örgütlenmeli ve desteklenmelidir,
- Yerel yönetim personeli, personel işlemleri bakımından ayrı bir statüye göre düzenlenmelidir,
- Belediye başkanlıkları ve köy muhtarlıkları fahri görevler haline getirilmelidir,
- Belediye ve köy yönetimlerinin normal işleri sürekli "sekreter" aracılığıyla görülmelidir,
- Merkezi hizmetlerin halka sunulmasında kademelerin artırılması değil, halka bulunduğu yerdeki kamu birimine başvurarak merkezi yönetimle ilişkiye geçmesi, taleplerini bildirmesi ve bunları elde etmek için imkan sağlanmalıdır. Bunun yolu ise köy ve belediye gibi yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin yereldeki işlerini gören ve iletişimini sağlayan kuruluşlar haline getirilmesidir,
- Köy yönetimi hizmetlerinin sürekli bir düzen içinde yerine getirilmesi için, mali imkânları köylerce karşılanmak üzere, tespit edilecek bir statü içinde idari yardımcı olarak "köy kâtiplikleri" kurulmalıdır,

<sup>41</sup> Ejder Sarıççek, Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Son Dönemlerde Yapılan Yetki Devirleri'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Ayyös) Açısından Ele Alınması, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.25 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>42</sup> Mustafa Ökmen, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Türkiye, *Mahalli İdareler Dergisi*, S:44, Kasım 1997, s. 22-30.

- Köylerde muhtar ve köy heyetlerinden toplum kalkınmasında ve halkın katılımının sağlanmasında rol alacak şekilde faydalanılmalıdır,
- Belediye sınırları içinde kurulan iş yerlerinin şehir planı ve çevre sağlığı ile olan ilişkileri belediye tarafından düzenlenmelidir.

Bu araştırmanın sonucunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, örgütlenmesi konularının çok önemli bir inceleme alanı olduğunun altı çizilmiştir. Bu konuların ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gereği vurgulanmıştır.

MEHTAP araştırması, belediyelerin mali kaynak sorununa sadece bir gelir sorunu olarak bakmamış, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesi olarak ele almıştır. Ancak MEHTAP raporu önerilerinden çok azı uygulamada gerçekleşebilmiştir. Bu projeye uygun birçok tasarı hazırlanmış, ancak bunlardan yalnızca birkaçı 1980'li yıllarda yürürlüğe girebilmiştir.

MEHTAP raporu gerek kapsamı ve gerekse de sonuçları itibariyle kendisinden sonraki çalışmalara kaynaklık etmiştir.

### 2.2.2. İç Düzen Projesi

İç düzen projesi İçişleri Bakanlığı tarafından 1966 yılında başlatılmış ve 1971 yılında tamamlanmıştır. İç düzen projesi olarak bilinen bu çalışma İçişleri Hizmet Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesinin kısaltılmış adıdır. Bu çalışmayı İçişleri Bakanlığı, projenin hazırlanmasında TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile yabancı kuruluşların içinde olacağı bir kurul tarafından yapılmasını istemiştir.<sup>43</sup>

Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 gün ve 6/8247 sayılı kararında "iç düzen projesi"nin amacı şöyle özetlenmiştir. "İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve Mahalli İdareler üzerinde; amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve işleyişi; İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır."<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Abdullah Aslaner, *Türk İdare Dergisi*, S:453, Aralık 2006, s. 54.

<sup>44</sup> M. Fatih Uğurlu, *Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri*, Ankara, DPT Yayını, 1995, s. 56.

Ayrıca projenin amacı içerisinde, Bakanlığın yerel yönetimlerle vesayet ilişkileri, yerel yönetimlerin amaç ve görevleri ile bu görevlerin merkezi yönetimle paylaşımı ve bu alandaki karışıklıkların tespit edilmesi yer almaktadır. Çalışma sonucu elde edilen tespitlerden İçişleri Bakanlığının, yerel yönetimlerle ilgili kanun tasarılarının kamu yararına en uygun biçimde hazırlanması amacıyla faydalanılacağı belirtilmiştir.

Ön rapor ve alt raporlar kurul çalışmalarını tamamladıktan sonra yazılmış, 24 Mayıs 1972 yılında ise genel rapor yazılımı bitirilerek, sekiz kitap olarak aynı yıl içinde basılarak kamuoyuyla paylaşılmıştır. Genel Raporda, öncelikle tüm konularda mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur. İçişleri Bakanlığı bu araştırmanın sonuçlarından hareketle bu çalışma sonuçlarına göre 12 yasa tasarısı hazırlamıştır.<sup>45</sup>

Bunlar belediyeler, il özel idareleri, köyler, belediye cezaları, yerel yönetimler enstitüsü, metropoliten hizmet birliği, yerel yönetimler mali denetleme kurulu, yerel yönetimler iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimler memurları yasa tasarısıdır. Ancak bu tasarıların hiçbiri kanunlaşma imkânı bulamamıştır.

### **2.2.3. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu**

1980 askeri ihtilalından sonra, 1983 yılında işbaşına gelen siyasi yönetim kamu yönetiminde hizmetlerin daha düzenli, hızlı, istikrarlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikteki hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesi kararlaştırılmış ve köklü düzenlemelere gidilmiştir. TODAİE, DPT'nin isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini, darboğazlarını, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere 1989'da KAYA Projesini başlatmış ve proje, Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kurulumları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği yapılarak TODAİE tarafından 1991 yılında tamamlanmıştır. Yine aynı yıl Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor adıyla kamuoyuna sunulmuş ve basılarak yayımlanmıştır.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Selçuk Yalçındağ, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:1, S:5, Temmuz 1992, s. 21.

<sup>46</sup> Aslaner, *a.g.e.*, s. 61

Bu çalışmada önce yönetimin mevcut durumu tespit edilmiş, sonra da yapılması gerekli görülen değişiklikler önerilmiştir. KAYA Projesi genel olarak, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunları ele almış ve öneriler sunmuştur. Bu çerçevede genel olarak; "yerel birimler üzerindeki yönetsel vesayet denetiminin en az düzeye indirilmesi, bunun yerini çeşitli düzeylerdeki yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik yöntemlerle denetlemeleri uygulamasına geçilmesi; il düzeyindeki yerel yönetim birimine, il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşlarınca görülen hizmetlerden çoğunun devredilmesi (il yerel yönetimleri); ilçeler düzeyinde tüzel kişiliği olan yeni yönetim kademelerinin oluşturulması (ilçe yerel yönetimi); ülkedeki bütün köylerin belediye statüsüne kavuşturulması."<sup>47</sup> KAYA projesinin yaklaşımları içinde yer almıştır. KAYA Raporunda, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, temel ilkelerden görev paylaşımına, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçeveye çizmiştir.<sup>48</sup>

Projenin kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile bunların taşra teşkilatları, yerel yönetimler ve öteki kurumlar olarak belirlenmiştir. KAYA projesi, amaçları, ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğindedir. Araştırma oldukça uzun bir süreyi almasına karşın, bütün yönetim sistemine makro ölçülerde ve bir bütünlük içinde yaklaşmıştır. KAYA projesi; en alt kısımda Araştırma Grupları, orta kısımda Genel Değerlendirme Grubu ve en üstte de Proje Yönetim Kurulu olmak üzere piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur.<sup>49</sup>

Projenin kapsamına göre 7 araştırma grubu oluşturulmuştur. Bunlardan biri de Yerel Yönetimler Araştırma Grubudur. Grup, öncelikle mevcut yerel yönetim sisteminin geçerliliğini test etmiş ve geniş bir çerçevede yaklaşarak yeni bir yönetim modeli geliştirmiştir. Öngörülen model, merkezi yönü ağır basan yerel yönetim kurumuna daha güçlü ve demokratik bir nitelik kazandırmayı amaçlamıştır. KAYA raporunun yerel yönetimler ile ilgili bölümünde yerel yönetimlerin özellikleri, Türkiye'deki yerel yönetimlerin genel özellikleri ile yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur ve ardından önerilere yer verilmiştir. Bu projede, kamu yönetimi bir bütün olarak, merkezi yönetim ile taşra birimleri ve yerel yönetimler birlikte ele alınmıştır. KAYA projesinin bir diğer özelliği ise yerel yönetimleri kendi aralarında, merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri arasında

---

<sup>47</sup> Kaya, **a.g.e.**, s. 46

<sup>48</sup> Kaya, **a.g.e.**, s. 46

<sup>49</sup> Akdağ, **a.g.e.**, s. 79.



gerekli ilişkilerin kurulmaya çalışılmış olmasıdır. Özellikle kırsal alandaki önerilerde bu açıkça görülmektedir.<sup>50</sup>

Üç yıl süren KAYA projesi, kapsam, proje grubu ve izlenen yöntem açısından bu alanda yapılmış en kapsamlı çalışma olduğu söylenebilir.

#### 2.2.4. TÜSİAD Önerileri

1961 Anayasasına ve Dernekler Kanunu'na uygun olarak, TÜSİAD açılımı Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği 1971 yılında sanayici ve iş adamları tarafından kurulmuştur. TÜSİAD Türkiye' de liberal ekonominin yerleşmesine, ülkenin beşeri ve doğal kaynaklarının teknolojiyle desteklenerek daha etkin ve verimli kullanılmasına ve bu şekilde kalitenin artırılarak rekabet ortamının sağlanmasına yardımcı olma amacı gütmektedir.<sup>51</sup>

TÜSİAD'ın hazırlamış olduğu rapora göre öneriler özetle şunlardır. Saydamlık ilkesi gereği, faaliyetlerini kamuoyuna bildirerek halkın görüşlerinin alınmasını sağlar. TÜSİAD'ın kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması yönündeki temel kanısı "iyi yönetişimin" esas alınmasıdır. Kamu yönetimi reformunu oluşturabilmek için halkın, özel kesimin, sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanmalıdır. Bunu da ilk olarak yerelde başlatmak gerektiğinden, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önemli bir kolunu oluşturan yerel yönetim reformunun yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimleri geliştirmek için son yıllarda bazı çalışmalar yapılmasına ve merkezi yönetimin birtakım yetkilerini yerel yönetimlere devretmesine karşın, yönetimde merkeziyetçi yaklaşım daha ağır basmaktadır. Yerel yönetimler ile merkezi idarenin işbirliği yaparak kurumsal kapasitelerini artıracak faaliyetlerde bulunması, sundukları hizmetin etkin ve verimli olması, karar alma süreçlerinde yönetişim anlayışı ile hareket edilmesi gibi temeller üzerinde şekillenen bir yerel yönetim reformunun yapılması amaçlanmaktadır.<sup>52</sup>

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda yapılan çalışmalardan biri 1992 yılında TÜSİAD tarafından yerel yönetim reformuna ilişkin Selçuk Yalçındağ'a bir çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışmada yerel yönetimlerin sorunları ortaya konulmuş ve bu sorunların çözümlenmesi için bir model önerilmiştir. Bu

---

<sup>50</sup> Akdağ, **a.g.e.**, s. 80.

<sup>51</sup> <http://www.tusiad.org/tusiad/tusiadin-vizyonu/>, TÜSİAD Resmi internet sayfası, (Erişim tarihi: 23.06.2014).

<sup>52</sup> <http://www.tusiad.org/temel-konular/demokratik-standartlar/kamu-yonetimi/>, TÜSİAD Resmi internet sayfası, (Erişim tarihi: 24.06.2014).

modelde kentsel ve kırsal alanlar için ayrı ayrı yönetsel kademeler önerilmektedir. Kırsal alanlar için üçlü bir yapı önerilmektedir.<sup>53</sup>

- il yerel yönetimi
- İlçe yerel yönetimi
- Köyler ve küçük belediyelerdir.

Bu öneride temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimleridir. Kentsel alanlar için bu günkü belediyeler ve anakent belediye modeli önerilmektedir.

TÜSİAD tarafından yine 1995 yılında, yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda yapılan çalışmalardan biri de TÜSİAD tarafından hazırlatılan “Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler” başlıklı rapordur. Bu raporun amacı ülkemizde şehir yönetimleri ve yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu sorunları inceleyerek kamuoyunda tartışılmasını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu rapor 1992 yılında yayınlanan raporun genişletilmiş ve güncelleştirilmiş bir şeklidir. Rapor ilk önce yerel yönetimlerin sorunlarını ele almış, yerel yönetimlerde düzenleme gereksinimi ortaya konduktan sonra yeni yerel yönetim modeli önerilmiştir. Modelde öne çıkan unsurlar şöyledir.<sup>54</sup>

- Model, ilçe yerel yönetimlerini temel hizmet birimi olarak nitelemekte ve kırsal yöreler için “il yerel yönetimi”, “ilçe yerel yönetimi” ve “köy ve küçük belediyeler” olmak üzere üç kademeli bir yapı önermektedir
- Modelde “Belediye” ve “büyükşehir belediyesi” yapısı, kentsel yöreler için aynen korunmuştur. Yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki kaynak ve görev paylaşımının yerel yönetimlerle ağırlıklı olarak önerilmektedir. İl genel meclisi “il meclisi”, ilçe karar organı “ilçe meclisi” olarak adlandırılmalı, köylerde “köy meclisi”, mahallelerde ise “mahalle meclisi” kurulmalıdır Yerel yönetimlerdeki meclis, başkan ve encümen şeklindeki yapı devam etmeli, ancak encümen yerine “yürütme kurulu” tercih edilmelidir.
- Büyükşehir belediyesi ve belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları yerel seçmenlerce doğrudan seçilmelidir. Seçimlerde, ilk tur seçimde adaylardan hiçbiri %50'nin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur yapılmalıdır.

<sup>53</sup> Selçuk Yalçındağ, *Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD, 1992, s. 19.

<sup>54</sup> Akdağ, *a.g.e.*, s. 80-81.

- Yerel yönetimlerin yerindelik denetimi yerel halk tarafından, seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin mali denetimi “Yeminli Müşavirlik ve Muhasebe Büroları” tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmelidir.
- Belediyelerin nüfus ve alan boyutları, hizmet gerekleri, ekonomik ve sosyal göstergeler göz önüne alınarak, bilimsel çalışmalar sonucunda belirlenmelidir.
- İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden düzenlenmelidir. İlçe belediyelerinin nüfusu 200 bin sınırından fazla olmamalıdır.
- Kaliteli ve ucuz olarak yerine getirilmesi beklenen hizmetleri yerel yönetimler özelleştirme ile yerine getirmelidirler.
- Bir kısım vergilerin tavan-taban oranları merkezi yönetimce kanun ile belirlenerek yerel yönetimlere devredilmelidir. Ayrıca bu vergilerin meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır. Bunların sonucunda yerel yönetimlerin öz kaynakları, gelirleri toplamı içindeki oranı %50'nin üzerine çıkarılmalıdır.
- Yerel yönetimlere vergilerin dışında kaynak oluşturma yetkisi verilmeli ayrıca vergilerden elde edilen öz kaynakları yeterli olmayan yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir “mali denge sistemi” aracılığıyla ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalıdır.
- Serbestçe personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yürütme yetkisi genel yasalara uyumlu olarak yerel yönetimlere verilmelidir.
- Saydamlık ilkesi gereği ve halka bilgi edinme hakkı çerçevesinde yerel yönetimlerce alınan kararlar ve yapılan çalışmalarla ilgili bilgi verilmelidir.

#### **2.2.5. TOKİ ve IULA-EMME Çalışmaları**

TOKİ (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı), 1984 yılında kurulan, temel görevi toplu konut ve kentsel çevre üretimi olan Başbakanlığa bağlı bir kuruluştur. TOKİ'nin hizmet alanlarından biri de konut ve şehirleşme konularında kurumsal ve yasal düzenlemelerin geliştirilmesidir. TOKİ bu çerçevede, yerine getirdiği fonksiyonu yerel yönetimlerden bağımsız gerçekleştiremeyeceği yaklaşımıyla, yerel yönetim sisteminin güçlendirilmesine yönelik bir dizi çalışma yapmıştır. Bu çalışmalarını Doğu Akdeniz Ortadoğu Bölge Örgütü (IULA-EMME) ile ortaklaşa yürütmüş ve “Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi” program başlığı ile bir dizi bilimsel araştırma,

rapor ve el kitabı hazırlamıştır. Bu kapsamda 6 kitaptan oluşan raporlar dizisi ve 14 kitaptan oluşan el kitabı dizisi bulunmaktadır.<sup>55</sup>

Araştırmada yerel yönetimlerin genel konumu ve sorunları, yerel hizmetler, yerel demokrasi, yerel yönetimlerin örgüt yapısı gibi temel konulara yer verilmiştir. Bu çalışma neticesinde belediye ve anakent belediye taslağı hazırlanmıştır.

---

<sup>55</sup> Firuz Demir Yaşamış, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 1994, s. 24.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi çok eski dönemlere dayanmamaktadır. Tanzimat dönemiyle birlikte hayata geçen ve oldukça yavaş bir gelişim çizgisi gösteren yerel yönetimler, gerçek anlamda hukuki niteliklerine cumhuriyet döneminde kavuşmuşlardır.<sup>56</sup>

Günümüzde giderek artan önemlerine rağmen, ülkemizdeki yerel yönetimlerin yapıları incelendiğinde, yerel yönetimlerin beklentileri karşılayamadığı gözlemlenmektedir. Bu yüzden de bu alanda reformlar yapılarak, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları sürekli olarak tartışılmaktadır.

#### 3.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler

Osmanlı imparatorluğu 14. yy başlarından 20.yy başlarına kadar uzanan bir tarihsel süreci kapsamakta olup merkezi yönetimi, taşra örgütü ya da yönetim bölünmesi askeri temeller üzerine kurulmuş ve bu temellere göre düzenlenmiş ve bundan dolayı da askerlik amaçlarıyla bağdaştırılmış olan toprak rejimine dayanmıştır. Şunu kısaca belirtebiliriz ki,

Osmanlı Devleti’nde toprak rejimi örgütsel modelin temelini oluşturmaktadır. Tüm yerleşim birimleri İstanbul dışındaki yerler taşra sayılarak merkezin taşra örgütlenmesi içerisinde yer almıştır. Yani her yerleşim birimi bir kazaya bağlanmıştır bu nedenle de Osmanlı yönetim sistemi içerisinde tanzimata kadar yerel yönetimlerin var olmadığı söylenebilir.<sup>57</sup>

Tanzimat öncesi dönem klasik dönem olarak da adlandırılır. Bu dönemde yönetim padişahın mutlak otoritesine dayalı olup tüm geleneksel imparatorluklarda olduğu gibi devlet despot konumdadır. Bu dönemde halkın demokrasiye katılımı söz konusu değildir. Çünkü yerel siyaset ve yerel demokrasi kavramları bilinmeyen, yerleşmemiş kavramlar olup ve bu kavramları dikta edecek demokratik kurumlar daha oluşmamıştır. Taşra halkının yönetime katılması gibi yerel yönetim anlayışı, 19. yy’ a kadar mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi bürokratik kadroların yetersizliği ve geniş bir coğrafyaya yayılmış olan İmparatorluğun gelişmiş teknolojiyi

<sup>56</sup> Mustafa Ökmen, *Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), Alfa Yayınları, 2002, s. 104–105

<sup>57</sup> Muzaffer Sencer, Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, C:17 S:2, Haziran 1984, sayfa, 27-30

elinde bulundurmamasıdır. Yerel halk, vergilerin saptanıp toplanmasında merkezi yönetime yardımcı olmaktadır. Bu durum, yerel yönetim anlayışının doğuşu sebebiyle gerçekleşmemiştir aksine merkezi yönetimin emirleriyle yerine getirilmiştir.<sup>58</sup>

Tanzimat döneminden önce Osmanlıda bir bölgeyi yönetmek için Osmanlı Sultanları biri askeri kökenli sultanın yürütme gücünü kullanan bey, bir diğeri ise sultanın yasal yetkisini kullanan ulema sınıfından kadı olarak iki yetkili atamışlardır. Bey, kadının hükmü olmadan hiçbir ceza veremez, kadı da hiçbir kararını kendi icra edemezdi. Şeriat ve kanunu uygulamada kadı beyden bağımsızdı. Kadı emirleri sultandan alıp sultana dilekçe verirdi. Osmanlılar adil bir yönetimin temelini eyalet yönetimindeki bu güçler ayrımına bağlardı.<sup>59</sup>

Osmanlı devletinde klasik dönem kadı, bulunduğu şehrin ve civarındaki köy ve nahiyelerin mülki amiri idi ve merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak, tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali işlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu.<sup>60</sup>

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan bir diğeri vakıflar olup, vakıflar padişah ve aileleri ile zengin kişilerin mallarını hayır amacıyla belirli bir malın kamu yararına yönelik hizmet ya da hizmetlerde sürekli olarak kullanılması için bağış yapması sonucu doğmuştur. Çeşitli alt yapı hizmetlerin gerçekleştirilmesinde de vakıflar Osmanlı yönetiminde önemli bir görev üstlenmişlerdir.<sup>61</sup>

Devlet adamları ve diğeri varlıklı kişiler Osmanlı İmparatorluğun kuruluş döneminden itibaren vakıf olarak birçok yeni tekke, cami, çeşme, sebil, hastane, medrese gibi mahalli ihtiyaçlara dönük eserleri her şehrin fethinden sonra açtıkları bilinmektedir. Bu vakıflar Orta Asya'dan gelen Türk göçmenleri fethettikleri şehirlere yerleştirerek Türk ve Müslüman nüfusunu artırmak gibi siyasi görevi de üstleniyorlardı. Bu sayede bu bölgelerin fizikî çehrelerini değiştirirken, diğeri taraftan oralara yeni bir kültür taşıyorlardı.<sup>62</sup>

Yerel kamu hizmeti niteliği taşıyan işleri yürüten geleneksel Osmanlı yönetiminde bir diğeri kurum ise "Ahi Birlikleri" yani lonca teşkilatıdır. Loncalar bir bakıma yerel sivil toplum örgütleri olup, mesleki gruplaşmadan doğan, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş bir topluluktur.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler Geleneği*, 1985, s. 15.

<sup>59</sup> Halil İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Yapı Kredi Yayınları, 2007, s. 108.

<sup>60</sup> İlber Ortaylı, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu*, İş Bankası Yayınları, 2008 s.266-267.

<sup>61</sup> Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 155.

<sup>62</sup> Bahaeddin Yediyıldız, Vakıf Müessesesinin XVIII. Asır Türk Toplumundaki Rolü, *Vakıflar Dergisi*, Sayı: XVI, Ankara 1982, s. 5.

<sup>63</sup> TÜRE Fatih, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler, *Yerel Gündem*, S: 5, Mayıs 2000, s. 34-41.

Esnaf yöneticileri (kethüda ve yiğit başları) genel güvenliğin sağlanması, üretici ve tüketicilerin ilişkilerinin âdil ölçüler içinde sürüp gitmesi gibi şehrin tamamına ilişkin görevleri vardı. Ayrıca, teşkilât içinde "terk-i edep edenleri tenbih ve ted'ib etmek (haddini bildirmek)", "ham-dest olanların (terbiye olmayanları) mutadınca hakkından gelmek", "hammadde temin ve dağılımını adalet üzerine yapmak", "üretimde uygulanan kuralları belirlemek ve geçerli kılmak" gibi görevleri yerine getiriyorlardı.<sup>64</sup>

Genel olarak ve kısaca diyebiliriz ki; Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti'nde şehir ve eyalet idaresinden, sosyal kuruluşlardan (vakıflar ve loncalar vs.), cemaat örgütlerinde söz edilebilir ama mahalli idare gibi bir kavram ve kurumdan veya idareye yardımcı olan devamlılık statüsüne sahip mahalli kurumlardan bile bahsetmek mümkün değildir. O halde Türkiye'de modern anlamda mahalli idare kurumunun başlangıç süreci olarak Tanzimat dönemi gösterilebilir.<sup>65</sup>

### 3.2. Tanzimat Dönemi Yerel Yönetimler

Heterojen yapıya sahip olan Osmanlı tebasını homojen yapıya yani tek tipleştirmeye çalışan Tanzimatçı devlet adamları, tepeden inme ve herkese dayatılan bir modernleşme sürecini çoğulculuğu göz ardı ederek başlatmışlardır.<sup>66</sup>

Osmanlı da taşra yönetimini elinde bulunduranlar, değişim ve yeniliğe açık olmadıklarından Tanzimat döneminde yapılan yenilikler yönetilenlerin payının hiç olmadığı yeniliklerdir. Osmanlı bürokrasisi ile taşra yönetimini elinde bulunduranlar düzenin bozulmasını istememekte elindeki yetkilerinin kaybolmasından korkmaktadırlar. Tanzimat dönemi, idarenin yeniden yapılandırılması gereğinin hissedildiği dönemdir. Modernleşme dediğimiz bu süreç; hukuki, kültürel, siyasi ve sosyal değişimle birlikte gerçekleşecektir. Tanzimatçılar 19. yy' a kadar; mahalli grupların, dini cemaat ve vakıfların yaptıkları bir kısım yerel hizmetleri, merkezi hükümetin bünyesine topladılar. Merkezi yönetimi güçlendirme çabalarına giriştiler. Fakat merkezi idareyi oluşturacak bürokratik alt yapının yetersiz olması sebebiyle iltizam usulüne devam edilmiştir.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Özer Ergenç, Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerinde Bazı Düşünceler, **VII. Türk Tarih Kongresi**, Kongreye Sunulan Bildiriler, C: II, TTKY, TTK Basımevi, Ankara 1981, s. 17.

<sup>65</sup> Harun Mihçi, Yerel Yönetim Birlikleri (Gölcük Köylere Hizmet Götürme Birliği Örneği), Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 12 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>66</sup> Halil İnancık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2011, s. 212.

<sup>67</sup> İkinci, **a.g.e.**, s. 12.

Sadece adil bir idarenin kurulmasını hedef alan Tanzimatçılar, siyasal katılma mahalli demokrasi gibi siyasal programları gütmemişlerdir.<sup>68</sup>

19. yy'daki Tanzimat ve Islahat hareketlerin sonucu yerel yönetimlerin doğduğu söylenebilir. Tanzimatçı bürokratlar, reformla bir demokrasi denemesi yapmayı değil, ayrıca yerel özerkliği ve mahalli demokrasiyi yerleştirmek gibi bir amaç içinde de olmamışlardır. Bunlar merkeziyetçiliği modern anlamda artıracak bir takım girişimlerde bulunmuşlar, yeni kurumlar ortaya çıkarmışlardır. Bununla birlikte eyalet idaresinin ıslahını, gelirlerin artmasını ve tutarlı bir idarenin yerleşmesini sağlamak istemişlerdir. Bu nitelikleriyle daha çok modernleşme sürecindeki devletlerin politikasına benzer bir yol izlemişlerdir. Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı devlet yönetimini, içinde bulunduğu dönemin çağdaş yönetim esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktır.

Bu noktadan bakıldığında, Tanzimat merkeziyetçiliği, demokrasiyi değil, güçlü ve merkezci bir devlet oluşturulmasını, ülkenin mali işlerinin tek merkezden yönetilmesini ve yargı gücünün düzenli bir biçimde işlenmesini amaçlamaktadır. Osmanlı eyalet sistemini Tanzimat hareketinin ortaya çıkardığı merkezcilik eğilimi, iki şekilde etkilemiştir. İlk olarak mali alanda yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiş, ikinci olarak da yerel kişilerin ve grupların, devlet yönetimini etkilemeleri sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi bir şekilde işlemesi gerekli görülmüştür. Bu durum, Türkiye'de yerinden yönetim geleneğinin doğmasını sağlamıştır.<sup>69</sup>

İç ve dış baskılara karşı Osmanlı yönetimi, ayakta durabilmeyi, Avrupa'nın öngördüğü modernleşmeye bağlamıştı. Tanzimat döneminde modernleşme süreci olarak yerel yönetimlerle ilgili reformlar yapılmıştır. Tanzimat'ın ilanından sonra muhassıl' adında maliye memurları atanarak taşrada mali işlerin düzgün bir şekilde yürütülmesi, kötü uygulamaların ve yolsuzlukların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.<sup>70</sup>

Muhassıllık Meclisleri oluşturulmuş, bu meclis muhassıla yardımcı olmak amacıyla gayrimüslim halkın yoğun bulunduğu yerlerdeki dini temsilciler, yörenin bazı kamu memurları, iki katibi merkezden atamayla ve seçimle yörenin ileri gelenlerinden dört kişiden oluşuyordu. Bu meclisin hiçbir özerkliklerinin olmaması ve buna ilaveten merkezi idarenin uzantısı olması, görevi verginin tahsili ve verginin tespiti olmasına rağmen, üyelerinin bazıları seçimle iş başına gelmesi nedeniyle yerel yönetimlerin ilk örneğini teşkil etmektedir. Muhassıllık Meclisleri, memleket

<sup>68</sup> Ortaylı, 1985, **a.g.e.**, s. 22.

<sup>69</sup> İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara 2007, s.427-496.

<sup>70</sup> Eryılmaz, 2002, **a.g.e.**, s.8.



meclisleri diye anılırdı, ancak 1841 yılında yetkileri beklenen mali ve idari amaçları gerçekleştiremediği için valilere devredilerek kaldırılmıştır.<sup>71</sup>

### 3.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimleri

#### 3.3.1. 1921 Anayasası Dönemi

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türkiye bağımsızlık için savaştığı bir ortamda milli mücadele döneminin olağanüstü koşullarında 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu hazırlamış ve uygulamıştır. Merkezîyetçi bir yapı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok ileri yapı getiren 1921 Anayasası, Cumhuriyet dönemi içinde yerel yönetimlerin gelişmesinde ayrı bir yeri vardır. 1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemini ve güçler birliği ilkesini benimsemiş olup, yerinden yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. Bu Anayasa döneminde halkın yönetime katılması, yerel yönetim vurgusu ve ademi merkezîyet prensibi dikkat çekici gelişmeler olarak gözükmektedir. Bununla birlikte tek partili dönem olması sebebiyle de demokrasinin kurumlarına pek fazla rastlanılmamaktadır.<sup>72</sup>

1921 Anayasası olağanüstü koşullarda ve ortamlarda oluştuğu için, yerel yönetimlerle ilgili kısa ve öz ifadeler yer almıştır. 1921 Anayasası içerik olarak yerel yönetimlerin gelişmesi ile ilgilidir. Toplam 6 maddesinde yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermiştir. 1921 Anayasası, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzelkişilik tanımış olup, belediyelerle ilgili bu anayasada tüzel kişilik verilmemiştir.<sup>73</sup>

Ayrıca bu Anayasada kazalara özerklik tanınmamasına karşın nahiyelere kısmi özerklik tanınmıştı. Bu Anayasaya göre kazalar sadece bir mülki idari birim olarak düzenlenmesine karşın nahiye ve vilayetler aynı zamanda tüzel kişiliğe haiz mülki birim olarak tanzim edilmişti. Teşkilatı Esasiye Kanununun 16. maddesine göre nahiye hususi hayatında, muhtariyete haiz bir manevi şahsiyet olarak belirtilmiştir. Nahiyelerin bütün yöneticileri halk tarafından seçilmekte olmasına karşın merkezi idarece yürütülmesi gereken bazı görevleri de yürütebildiğinden merkezi idarenin bir cüzü olarak kabul edilmekteydi.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Adalet Alada, Düünden Bugüne Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar, *Kent Gündemi*, 2004, No:6, 21-30, s. 22.

<sup>72</sup> Zişan Korkmaz, Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2009, s. 61 (*Yüksek Lisans Tezi*).

<sup>73</sup> Fatih Kırışık ve Özcan Sezer, Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:15, S:2, Nisan 2006, 12-13.

<sup>74</sup> Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezâif*, İstanbul 1982, s. 121.

İl tüzelsiğiliğinin, İl Meclisi, İl Yönetim Kurulu ve İl Başkanı olmak üzere üç organı bulunuyordu. İlde, ayrıca, TBMM'nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir vali bulunuyordu. Ancak valinin görevi, yalnızca merkezî yönetim işleriyle yerel işler arasında bir aykırılık ortaya çıktığı durumlarda sınırlı bulunuyordu.<sup>75</sup>

İllerin tüzelsi kişilik ve özerkliğe sahip olduğunu 1921 Anayasasının 11. maddesi "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir..." şeklindeki düzenlemeyle anlaşılmaktadır.

Ayrıca vilayet meclislerinin yetki alanına 1921 Anayasasının 11. maddesinde iç ve dış siyaset, yargı, askeriye uluslararası ekonomik ilişkiler, vergi gibi bir kısım görevler girmezken bunun dışındaki birçok görev vilayet meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır. Yerel yönetimlerden genel yetki ilkesi günümüzde bile esirgenirken, bu anayasayla yerel yönetimlere tanınmıştır. Şunu söyleyebiliriz ki 1921 Anayasası Cumhuriyet anayasaları içinde özerklik bakımından en ileri düzenlemedir. Vilayet halkının seçimiyle iş başına gelmesi vilayet meclisinin klasik idari ademi merkezîyet ilkelerine göre öngörülmekteydi. 1921 Anayasasının 12. maddesine göre Vilayet meclisi o yöre halkınca iki yıl için seçileceği hüküm altına alınmıştı. İcra amirliği reislikte olup, sürekli organ olan idare heyetine de icra yetkisi verilmişti.<sup>76</sup>

1921 Anayasasına göre icrai karar alabilme yetkisi mevcut olan yerel yönetimlere ilişkin hükümler bölgecilik ve bölünme kaygıları sebebiyle uygulanamamıştır.<sup>77</sup>

1921 Anayasasının 23. maddesi Devletin umumi vezaifi ile mahalli idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimi surette murakabe görev ve yetkisini umumi müfettişlere vermiştir. Bu maddeye göre, merkezi idarenin taşra teşkilatını tamamlayan makamlardan olan umumi müfettişler kendi bölgelerinde bulunan tüm yerel yönetimleri ve merkezi idarenin organ ve işlemlerini denetlemekteydiler 1921 Anayasasına göre merkezîyetçilik sınırlı olmasına karşılık ademi merkezîyet asıl olarak tasarlanmıştır. Zira yukarıda belirtilen görevler dışında asli hizmet yürütücüsü olarak yerel yönetimler düşünölmüştür. Yerel yönetimler seçime dayalı organlardan oluşan, icrai karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi olan tüzelsi kişiliğe haiz, güçlü sayılabilecek bir özerkliğe sahip olarak tasarlanmıştır.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 2000, s. 130.

<sup>76</sup> Yayla, **a.g.e.** s. 123-124.

<sup>77</sup> Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Kasım 2006, s. 40.

<sup>78</sup> Yayla, **a.g.e.** s. 129-130.

### 3.3.2. 1924 Anayasası Dönemi

Cumhuriyetin ilan edildiği ve organların oluşturulduğu olağanüstü dönemde çıkarılan 1921 Anayasası, devlet gereksinmelerine cevap vermemiştir. Bunun üzerine modern bir devlet projesine uygun yeni bir anayasanın yapılması ihtiyacı doğmuştur. İkinci TBMM tarafından, 1921 yasası bazı değişikliklere uğratılarak 1924 Anayasası hazırlanmıştır. Hazırlanan bu anayasa ile demokratik bir devlet kurma ve modernleşme projesi bağlamında yapılan ve yapılacak olan devrimlerin çerçevesi çizilmiştir. Bu çerçeve hazırlanırken devletin ve milletin birliği, kaygıları ve milli egemenlik göz önüne alınmak suretiyle merkezi yönetim ve yerel yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>79</sup>

Bu anayasa da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir görev ayrımı yapılmamış ve merkezi yönetimin daha rahat hareket etmesi sağlanmıştır. Ayrıca 1924 Anayasasında yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine değinilmiş ve bu tüzel kişiliklerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceklerine işaret edilmiştir.<sup>80</sup>

Bu yasada merkezi yönetim, amaçları doğrultusunda yerel yönetimleri yönlendirme çabasına girişmiş ayrıca il yerel yönetimleri valilik kurumunun yönetim ve denetimi altına girmiştir.<sup>81</sup>

Görev ayrımı ve yetki genişliği 1924 Anayasasının 91. maddesine göre benimsenmiştir. Bu anayasa 1876 tarihli Anayasa'da yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini, olduğu gibi benimsemiştir. Her iki yasada var olan görev ayrımı, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı görev alanlarının bulunduğunu anlatmak üzere kurulmuştur. 1876 Anayasası'nda da belirtildiği gibi görev ayrımı gerçekte yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak için değil, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı görev alanlarının bulunduğunu belirtmek amacını taşımaktaydı.<sup>82</sup>

İl yönetimine ve yerel yönetimlere 1924 Anayasasında toplam üç maddede yer verilmiştir. Yerel yönetimler ekonomik ilişkiler ve coğrafi durum yönünden ve illere, ilçelere ve bucaklara bölündüğünü 89. maddesinde, illere, şehirlere, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanındığı 90. maddede belirtilmiş, 91. maddede ise, illerin

<sup>79</sup> Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2004, s. 6

<sup>80</sup> Halil Kalabalık, Avrupa *Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 61.

<sup>81</sup> Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, Mart 1998, s. 154.

<sup>82</sup> Ruşen Keleş, 2000, *a.g.e.* s.131.

yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.<sup>83</sup>

Yukarıda ifade edildiği gibi 1924 Anayasası ile illerden sonra, belediyelere ve köylere de ilk kez tüzelkişilik tanınmıştır. Yine bu anayasa ile ademi merkeziyet kavramına yer verilmemiş ancak ademi merkeziyet ilkesini çağrıştıran tefriki vezaif ilkesi getirilmiştir.<sup>84</sup>

Zira ademi merkeziyet bir usul-esas olarak bilinmesine rağmen Anayasada yer almaması, bu müessesenin çeşitli sebeplerle reddedildiğini, tefriki vezaif kavramının daha sınırlı olduğunu ve özerkliği içermediği gerekçesiyle bu kavramın bilerek tercih edildiği görülmektedir. Bu kavramının kullanılmasının aslında belki de en önemli sebebi siyasal ademi merkeziyetle-idari ademi merkeziyet ayrımının tam olarak yapılmaması ya da bu kavramların karıştırılmasından duyulan endişe olmuştur.<sup>85</sup>

1924 Anayasası, bir yerel yönetim kuruluşu olarak vilayeti iktisadi ve coğrafi bir birlik olarak kabul etmekte, hudutlarını da bu esas dahilinde çizmekte ve faaliyet alanını da bu sınırlar olarak belirlemektedir. Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte İstanbul Şehreminatı'ndan esinlenerek 417 sayılı kanunla kurulmuş olan Ankara Şehreminatı da yine bu dönemin önemli gelişmelerindedir. Buna göre Şehreminat 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetilecek ve bu üyeler kentte oturan ve seçmenlik niteliklerine sahip seçmenler tarafından seçilecektir. Belediye başkanı olarak bilinen Ankara Şehremini ise İçişleri Bakanlığı'nca atanmakta olup şehreminatın bütçesi meclis tarafından onanmaktaydı.<sup>86</sup>

Ankara Şehremaneti Kanunu ile seçmen olma ve aday olabilmek için önceden var olan vergi ödeme ve malvarlığı gibi engeller kaldırılmıştır. Şehremininin merkezi hükümet tarafından atanmasına devam edilmiştir. Belediye meclisi, seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşmaktadır. Yerel yönetim olarak, cumhuriyet yönetimi köylerin statüsünü yeniden düzenleyerek işe koyuldu 1924 yılında çıkarılan köy kanunu, yerel yönetimlerle ilgili çıkan ilk kanundur. Demokratik yönetim açısından iyi kurgulanmış, çıkarıldığı döneme göre ileri bir kanundur.<sup>87</sup>

1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu, organları bakımından doğrudan demokrasiyi andıran ve katılımı esas alan bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Ancak bu kanun, köy yönetimine verilen hizmetleri yapacak yeterli örgüt, araç-gereç ve mali kaynaktan yoksundur. Günümüz şartlarıyla kıyaslandığında köylere önemli

---

<sup>83</sup> Fatih Kırışik, Özcan Sezer, Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:15, S:2 2006, s. 15.

<sup>84</sup> Siddik Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966, s. 819.

<sup>85</sup> Yayla, **a.g.e.**, s. 150.

<sup>86</sup> Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.105.

<sup>87</sup> Ulusoy ve Akdemir,2006, **a.g.e.**, s. 158.

yükümlülükler verilmesine karşın, bu kanunun parasal anlamda desteksiz kalması verilen önemi azaltmıştır

Kentlerle ilgili önemli bir düzenleme de 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı “Belediye Yasası”dır. Tek partili dönemde kabul edildiğinden, merkezi yönetim tarafından belediyeler sıkı bir denetim altındadır. Bu kanunla kentler, çağdaş kentlere uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Belediye meclisi üyeleri seçimle işbaşına gelirken, belediye başkanı atamayla göreve gelmekteydi. Ankara ve İstanbul Belediye başkanları, kentlerin valiliğini de yapmaktaydılar. 1933 yılında Belediyeler Bankası kurulmuştur. Gene bu yıllarda Umumi Hıfzısıhha yasası çıkarılmıştır. Belediyelerin kent planlarını kendilerinin yapmasını öngörecektir yasa da gene bu dönemde çıkarılmıştır. 1930-1940’lı dönem İl Özel idarelerine ağırlık verildiği, 1946-1960 dönemi ise belediyecilik anlayışının ön plana çıktığı dönemler olmuştur.<sup>88</sup>

### 3.3.3. 1961 Anayasası Dönemi

Yerel yönetimlerle ilgili 1924 Anayasasında hiçbir hüküm olmamasına karşın, yerel yönetimler konusunda 1961 Anayasasında oldukça ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu anayasa, özerk ve güçlü bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına fırsat sağlayacak düzenlemeler getirmiştir.<sup>89</sup>

1961 Anayasasının yerel yönetimler açısından önemli düzenlemeler içerdiğini, demokratikleşme adımlarının atıldığını 1960-1980 yılları arası gelişmelere baktığımızda görebiliriz.<sup>90</sup>

1961 Anayasası, 112. maddesinde, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine “ dayanır ifadesi ile idarenin merkezi yönetim ve yerel yönetim tarzında örgütlendiği hüküm altına alınmıştır. Zira maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı gibi, 1961 Anayasasının 112. maddesi, merkezden yönetim ile idari merkeziyeti, yerinden yönetim ilkesiyle de ademi merkeziyeti kast etmiştir. Yine aynı amaçlara yönelmiş olmasına rağmen yerinden yönetim kavramının, İngilizlerin ve Almanların özerk yönetim kavramlarına ters olduğu belirtilmiştir. Bu görüşe göre yerinden yönetim kavramının merkezden çevreye bir erk aktarımını öngördüğünü ve üniter devlet geleneğine ait bir kavram olduğunu belirtmektedirler.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Gözden Geçirilmiş 3 Baskı, İmge Yayınlar, Nisan 2006, s. 219.

<sup>89</sup> Eryılmaz, 2002, *a.g.e.*, s. 17.

<sup>90</sup> Onar, *a.g.e.*, s. 819.

<sup>91</sup> Alain Delcamp, Fransa’daki Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet, *Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri, 1-2 Aralık, Ankara 1994, s. 94.

Yine 116. maddesinde de, yerel yönetimlerin tanımını yapmaktadır. Söz konusu madde, yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır: “mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir”<sup>92</sup> şeklinde yerel yönetimleri tanımlamıştır. “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur” hükmü ilk kez 1961 Anayasası'nın 116. maddesi ile getirilerek, yerel yönetimlerin organları üzerindeki vesayeti daraltma yoluna da gidilmiştir.<sup>93</sup>

1961 Anayasasının 116. maddesinde düzenlenen yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçileceği, organların organlık sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği ve tüzel kişiliğe haiz olduklarını da vurgulamıştır. Bu manada kanunla yapılmak kaydıyla yerel yönetimler üzerinde denetimin mümkün olduğunu fakat bu denetim yetkisinin de sınırsız olmadığını vurgulamıştır.<sup>94</sup>

Ayrıca, 1961 Anayasası idari vesaye yetkisini 1982 Anayasası'ndaki gibi açık bir şekilde düzenlememiş, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ilişkilerin kanunla düzenleneceği hükmünü koyarak idari vesayet yetkisini üstü kapalı bir şekilde ele almıştır. 1913 tarihli İl Özel İdareleri mevzuatı, 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. 1960-1980 döneminde, belediyelerin gelir açısından merkezi yönetime bağımlılığı artmıştır. . 1970'li yıllara dek Türkiye'de yerel yönetimler, önceki dönemlere göre farklı bir gelişme göstermemiş, vesayet denetimi merkezi yönetimin istekleri yönünde gerçekleşmiş, kimi zaman da hiyerarşik denetime dönüşmüştür. 1960'lı yıllarda kentin nüfusu köyden kente göçle artmış, düzensiz bir yapılaşma ortaya çıkmıştır. Bu düzensiz yapılaşma sonucunda yerel yönetimlerin ellerinde mevcut idari birimlerle ihtiyaçları karşılayamamaları söz konusu olmuştur.<sup>95</sup>

1924 Anayasası'ndaki egemenliğin kayıtsız şartsız Türk milletinde olduğu yolundaki ifade korunmakla birlikte, 1961 Anayasası'nda buna ek olarak, “Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle” kullanılacağı belirtilmiştir. Böylece TBMM egemenliğin kullanılmasında tek yetkili merci olmaktan çıkarılmış, Anayasa'da belirtilen bu organlara da yer verilmiştir.<sup>96</sup>

<sup>92</sup> Keleş, 2000, **a.g.e.**, s. 132.

<sup>93</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara 1964, s. 7.

<sup>94</sup> Yayla, **a.g.e.**, s. 18.

<sup>95</sup> Ahmet Ulusoy, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004, s. 161.

<sup>96</sup> Ergün Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 39.

Anayasada yer alan hükme dayanılarak, 1963 yılında Belediye Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle, daha önceleri Bakanlar Kurulu'na verilmiş olan bazı hâllerde belediye meclisini feshetme yetkisi, idari yargıya bırakılmıştır. Yine 1963 yılında yapılan bir başka değişiklikle de, belediye başkanlarını doğrudan halkın seçmesi sağlanmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucunda, belediye yönetiminde “güçlü başkan” modeline geçilmiştir.<sup>97</sup>

Tek parti döneminde gelenek olan ve belediye başkanlarının merkezi otorite tarafından belirlenmesi uygulaması, daha sonra yerini yerel yöneticilerin bireysel niteliklerinin ön plana çıktığı bir uygulamaya bırakmıştır. “İkinci belediyecilik akımı” olarak nitelenen bu akım içinde, belediye başkanlarının siyasal görüşleri öne çıkmış, siyasal kadrolarla birlikte belediye yönetimine gelme gibi sakıncaları olan bir gelenek oluşmaya başlamıştır. Yerel yöneticinin kentsel olaylara bakışında ideolojik perspektif önem kazanmıştır.<sup>98</sup>

Sonuç olarak; 1961 Anayasası idari teşkilat ve yönetim ilkelerinin düzenlenmesi bakımından bir anayasada yer alabilecek en ayrıntılı düzenlemeyi getirmiştir. Ancak çeşitli kanunlarla yapılan değişikliklerde yeni Anayasanın ilk zamanlarında yapılan uyarlamalar ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları dışında önemli bir düzenleme yapılmamıştır. 1970'li yıllar ve sonrası kentleşmenin yoğun olarak yaşanması nedeniyle yerel yönetimler alanında da değişim talepleri gündeme gelmiş ancak 1980'lere gelinceye kadar ciddi bir değişim yaşanmamıştır.<sup>99</sup>

### 3.3.4. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, pekiştirmek ve geliştirmek için Devleti güçlendirmeye ve merkeziyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır. Bu nedenle merkezi yapıyı olabildiğince güçlendirmeye çalışmıştır. 1982 Anayasası'nın “İdarenin kuruluşu” kenar başlığı altında merkezi idare ve yerel yönetimler yer almaktadır. Merkezi idareden bahseden düzenleme kısa olduğu halde, yerel yönetimlerden bahseden ilgili madde oldukça uzun düzenlenmiştir.<sup>100</sup>

Bu yasada vesayete ilişkin hükümler açık ve net bir söyleme kavuşturulmasına karşın yoğun bir vesayet yetkisi verildiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili 1982 Anayasasında 123. ve 127. maddeler olmak üzere iki madde

<sup>97</sup> Eryılmaz, 2002, *a.g.e.*, s. 17

<sup>98</sup> Metin Kazancı, *Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not*, AİD, C.16, S.4, Aralık, 1983, s. 36-37.

<sup>99</sup> Mehmet Karaarslan, Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler, Enstitüsü, 2007, s. 124 (*Doktora Tezi*).

<sup>100</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 132.

bulunmaktadır. 123. maddenin birinci fıkrası; “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu” nu ifade etmiştir. İkinci fıkra ise “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ifadesi yer almaktadır. Bu anayasanın 127. maddesinin tamamı yerel yönetimlerle alakalı olup, yerel yönetimi “ İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” tanımını yapmıştır. Yerinden yönetime oldukça fazla önem veren bu Anayasa, aynı zamanda yerel yönetim üzerinde ağır vesayet hükümleri de içermektedir<sup>101</sup>

1982 Anayasası, 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, yerel yönetim alanında bir takım yenilikler getirmiştir. Bunlar, aşağıda maddeler hâlinde açıklanmıştır<sup>102</sup>

- Seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organları, 1961 Anayasasında “genel karar organı” olarak adlandırılmasına karşın; 1982 Anayasasında “karar organı” olarak adlandırılmıştır.
- Seçim yoluyla göreve karar organları, 1961 Anayasasına göre “halk”; 1982 Anayasasına göre ise “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilerek
- 1982 Anayasasında yer alan, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile, ancak “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesi gerektiği yolundaki hüküm, 1961 Anayasasında yer almamaktadır.
- 1961 Anayasasında yer almayan bir düzenleme ile 1982 Anayasasında, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim şekillerinin oluşturulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu özel yönetimler, “Büyükşehir (anakent) belediyesi” adı altında, önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, sonra da 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, 1984 yılından itibaren yönetim sistemimize girmeye başlamışlardır.
- İki anayasa arasındaki yerel yönetimler açısından en önemli fark, idarî vesayet ile ilgili olanıdır. 1961 Anayasasından farklı olarak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir idarî vesayet yetkisi bulunduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimler alanında getirdiği en önemli yenilik, büyük yerleşim alanları için özel yönetim usulleri oluşturulmasına olanak

---

<sup>101</sup> Ekinci, **a.g.e.**, s. 23.

<sup>102</sup> Keleş, 2000, **a.g.e.**, s. 132-135.



tanımasıdır.<sup>103</sup> Anayasanın bu hükmüne dayanılarak, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılarak, ülkenin başlıca büyük kentlerinde, diğer belediyelerden ayrı bir sistem uygulanmaya başlanmıştır.

---

<sup>103</sup> Eryılmaz, 2002, **a.g.e.**, s. 17.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLER VE GENEL İŞLEVLERİ

#### 4.1. İl Özel İdareleri

İl Özel İdareleri, varlığını anayasadan alan mahalli idare kuruluşlarından birisidir. Anayasa'da "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sayılan üç mahalli idareden biri olan il özel idareleri "Mahalli idareler, il, belediye ve Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır.<sup>104</sup>

Yerel Yönetimleri ilgilendiren kanuni düzenlemeleri, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmeden önce çıkarılmıştır. İl özel idareleri hakkında değişiklikler en çaplı düzenlemelerdir.<sup>105</sup>

Devletin kendine ait amaç ve işlevlerini kapsayan görevler yanında il özel idarelerine ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını giderecek görev ve yetkiler verilmiştir. Verilen bu görev ve yetkilerle il yönetimi hem devleti hem de mahalli halkı temsil etmektedir. Merkezi yönetim tarafından il statüsü sağlanan yerlerde il özel idaresi kurulmakta olup, bundan dolayı il özel idarenin kurulması için özel bir sürece ihtiyaç yoktur. İl özel idarelerin sayıları il statüsü kazanmış illerin sayıları ile aynıdır. Bundan dolayı ilin kaldırılmasıyla özel idarenin tüzel kişiliği son bulur. Cumhuriyetin ilk yıllarında 63 olan il özel idaresi sayısı, 1999 yılında en son kurulan Düzce ili ile birlikte, 2010 yılı itibarı ile 81'dir.

#### 4.1.1. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi

Ne yazık ki, yerel yönetimler toplumsal yapımızda kendiliğinden meydana gelmiş ve gelişim göstermiş değildir. Osmanlının merkezci siyasal yapısı buna müsaade etmemiştir. Bu nedenle, yerel yönetim kurumunun Osmanlı yönetim sistemine girişi, biraz da zorlamayla ve ithal yoluyla olmuştur.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Ekinci, **a.g.e.**, s. 64

<sup>105</sup> Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu, Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları, **Çağdaş yerel yönetimler Dergisi**, C:18, S: 1 Ocak 2009, 1-22, s. 3.

<sup>106</sup> Selçuk Yalçındağ, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:1, S: 5, Temmuz 1992, 3-11, s. 3.

Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'tan önce eyalet sistemine göre yönetiliyordu. Ülke idari açıdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara ayrılmıştı.

Beylerbeyi eyaletlerin başında, sancak beyi de sancakların başında bulunurdu. Bir tür genel vali olan beylerbeyi kendi bölgesinde hükümdarı temsil etmekte ve o dönemin başbakanı durumundaki sadrazamın sahip olduğu yetkileri elinde bulunduruyordu. Osmanlı İmparatorluğuna ait olan bir örgütlenme şekliydi. Söz konusu idari sistemde, eyaletler tam olarak merkeze bağlı olmamakla birlikte ayrı bir tüzel kişiliğe ve seçilmiş organlara da sahip değildi. Bundan dolayıdır ki, Osmanlı İmparatorluğunun mevcut yapısı ile ilgili olarak ne adem-i merkezîyetçilikten nede tam bir merkezîyetçilikten bahsetmek mümkün değildir.<sup>107</sup>

Gayrimüslimler, 19. yüzyılın başında müslümanlarla eşit haklara sahip olmak ve bunu gerçekleştirmek içinde Avrupalı devletlerin desteklerini almaya çalışmışlardır. Osmanlı yönetimi, zor durumda kalmış ve Avrupa'yı memnun etmek içinde müslümanlarla gayrimüslimler arasındaki eşitlik ilkesini kabul etmek ve yönetimin her kademesinde kanun hâkimiyetini sağlamak için 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu kabul etmiştir. Böylece Osmanlı Devleti siyasi, idari ve sosyal içerikli bir değişim sürecine girmiştir.<sup>108</sup>

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda yerel yönetim açısından bir yenilik görülmemiş olup, mali ıslahata öncelik verilmiştir. Bu konudaki ilk düzenleme 1856 yılında Tanzimat Fermanı'nda yapılarak vilayet düzeninin oluşturulmasında önemli bir adım atılmıştır. Bu düzenlemede vilayet ve nahiye meclislerine seçilecek Müslüman ve gayrimüslim üyelerle, bunların seçimlerine ilişkin hususlar yer almıştır.<sup>109</sup>

Bugünkü il özel idarenin yasal temeli 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır. Ancak, 1864 yılına kadar geçen süre içerisinde Muhassıllık Meclisleri ve Tuna Vilayeti uygulaması girişimlerinde bulunulmuştur. Bu uygulamalar sayesinde 1864 tarihli Nizamname ile getirilmek istenen düzene ortam hazırlamıştır.<sup>110</sup>

1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nin kabulüne kadar, gayrimüslim tebaa, müslümanlar ile birlikte merkezi ve mahalli düzeyde oluşturulan meclislerde temsil edilmiştir. Bu meclisler, halkın yönetime katılmasını sağlamak amaçlı değildi. Bunlar, reformların benimsenmesinin sağlanması ve özellikle vergiler gibi tepki

<sup>107</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2001, s. 175.

<sup>108</sup> Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 126.

<sup>109</sup> Halil Nadaroğlu ve Nezih Varcan, *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları, Yayın No:20, Eskişehir, 2002, s. 146.

<sup>110</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1974, s. 13.

uyandıran konularda sorumluluğun halk temsilcilerine yayılmasını amaçlamışlardır.<sup>111</sup>

Yönetmel yapı, 1864 Nizamnamesine göre 27 vilayete ayrılmaktadır. Vilayetler, sancaklara, sancaklar ise kazalar, kazalar da nahiyeler ve köylere bölünmüştü. Her yönetmel kademenin başında bir yönetici bulunuyordu. Vilayetin yönetiminde vali, sancağın yönetiminde mutasarrıf, kazanın yönetiminde kaymakam, nahiyenin yönetiminde müdür ve köyün yönetiminde muhtar en yetkili kişilerdi.<sup>112</sup>

“Vilayetin Umum-ı Hususiyesi” adlı özel bir bölüme 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan hükümler ile her vilayette mahalli işlerde oy ve görüş beyan etmekle yetkili ve müslim ve gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşan Vilayet Umumi Meclisleri kurulması öngörülmüştür. Meclisin yılda bir defa toplanması ve müzakere süresinin 40 günü geçmemesi esas getirilmiştir.<sup>113</sup>

Birinci Meşrutiyet Anayasasında, ilk defa vilayet özel idaresinin bazı hizmetlerinde özerklik tanıyan ve dolayısıyla onlara tüzel kişilik kazandıran hükümlere rast gelinmiştir. Görüşmeler sürerken kararın uygulanması meclisin kapatılmasıyla durmuştur. Daha sonra İkinci Meşrutiyetle 1908 yılında, Vilayet idarelerinin yetki genişliği ve hizmet bölüşümünü karar altına almak için kanun meclise sevk edilmiş ve uzun tartışmalar sonucunda 13 Mart 1913 tarihli geçici kanun niteliğinde bir kararname kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.<sup>114</sup>

1913 tarihinde II. Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen en önemli idarî reform İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Mavakkatıdır. Bu kanuna göre, vilayet, hem merkezî idarenin mülki idare birimlerinden biri, hem de tüzelkişiliğe sahip bir yönetimdir. Kanuna göre, vilayet, I. Kısım’da, “İdare-i Umumiye-i Vilâyat”, 2. Kısım’da da “İdare-i Hususiyeye-i Vilâyat” olmak üzere iki temel işlev ve iki yetkili organdan oluşmaktadır. Vilayetin genel işleri, merkezin temsilcisi olan vali ve vilayet idare kurulları tarafından; vilayetin hususi işleri ise, üç organı bulunan idare-i hususiyeye-i vilâyat tarafından yerine getirilecekti. Bu üç organ şunlardı: idare-i hususiyeye-i vilâyatın temsilcisi ve yürütme organı olan vali, karar organı olan meclis-i umumiye-i vilayet ve yürütme işlerinde valiye yardımcı olacak olan encümen-i

<sup>111</sup> Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, 1.Baskı, İstanbul, İşaret Yayınları, 1992, s. 112.

<sup>112</sup> Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2010, s. 35.

<sup>113</sup> M. Kamil Mutluer ve Erdoğan Öner, *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 98.

<sup>114</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 7. Baskı, Cem Yayınevi, Umud matbaası, 2008, s. 102.

vilayet. Bu vilayet yönetiminin il genel yönetimine dair bölümü, 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>115</sup>

1913 tarihinde çıkarılan bu yasa yürürlüğe girdiğinde, geniş yetkiler ve çalışma alanına kavuşan il özel idareleri, sonraki yıllarda çıkarılan çeşitli düzenlemelerle, birçok alanda kendilerine verilen görevleri, merkezî idareye bırakmak zorunda kalmışlardır. Malî kaynaklar da, il özel idarelerinden esirgenmiştir.<sup>116</sup>

1913 tarihinde çıkarılan bu geçici kanun, Türkiye Cumhuriyeti döneminde de uygulanmaya devam edilmiş, bazı değişikliklerle birlikte, yürürlüğünü uzun müddet korumuştur.<sup>117</sup>

1929 yılında 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu ile “yol mükellefiyeti”, “yol vergisi” haline getirildi. 904 sayılı kanun ile at yarışı düzenlemek görevi İl Özel İdareleri’ne verilmişti; 1928 tarihli 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun ile bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş için özel idarelerin ödenek ayırmaları zorunlu kılınmıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu ile İl Özel İdarelerine tanınan imtiyaz ve izin verme görevlerinin bir kısmı belediyelere devredilmiştir. Bunun yanında 1913 yılı kanunu ile il özel idarelerine tanınan çeşitli sanayilerin kurulması için ruhsat verme görevi 1593 sayılı kanun ile geri alınmıştır. 1934 yılında 2644 sayılı kanun bataklıkların kurutulması konusunda İl Özel İdareleri’nin 1913 yılından gelme görevlerini yenilerken, 23.12.1935 tarihli 2871 sayılı “Arazi ve Bina Vergileri ile bunlardan Alınacak İktisadi Buhran Vergisinin Vilâyet Hususi İdarelerine Devri Hakkında Kanun” ile arazi ve bina vergileri İl Özel İdaresi’ne bırakıldı. 1940 yılında 3785 sayılı kanunla Ulaştırma Bakanlığının görevleri düzenlenirken şehirlerarası yolcu taşıma işlemlerine ait İl Özel İdare yetkileri bakanlığa verilmiş oldu. Aynı yıl İl Özel İdareleri’nin tarım alanındaki bir kısım görevleri 4081 sayılı kanunla mahalli koruma meclislerine verildi.<sup>118</sup>

5539 sayılı kanun il içinde, il yolları olarak tanımlanan yolların yapım ve bakım görevini İl Özel İdareleri’ne verdi. 10.07.1953 gün ve 6134 sayılı kanunla İl Özel İdareleri’ne bağlı hastaneler ki sayıları 47 idi, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredildi. Böylece 1943- 1953 döneminde İl Özel İdareleri yol hizmetlerine devam etmekle birlikte, sağlık hizmetlerini büyük ölçüde kaybetmiş bulunuyordu. 1960 yılında 7478 sayılı kanun ile köy içme suyu yapımı görevi hukuken İl Özel

<sup>115</sup> Cenk Reyhan, 1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:9, S:1, Ocak 2000, 129 – 152, s. 130-131.

<sup>116</sup> Enis Yeter, İl Genel Meclislerinin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri, Üyelerinin Malî ve Sosyal Hakları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 5, S: 5, Eylül 1996, 37- 50, s. 37.

<sup>117</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2001, s. 111.

<sup>118</sup> Yusuf İzzet Karaman, İl Özel İdarelerinin Kurumsallaşma Süreci ( Batman İl Özel İdaresi), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011, s. 10 (**Yüksek Lisans Tezi**).

İdareleri'ne verilmiş; Devlet Su İşleri'nin (DSİ) bu hizmetlerin yürütülmesinde kontrol ve yardımcılığı kabul edilmiştir.<sup>119</sup>

#### 4.1.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

24 Haziran 2004'te Türkiye Büyük Millet Meclisinde İl Özel İdaresi (İÖİ) Kanun Tasarısı kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı'na onaylanmak için gönderildiğinde Cumhurbaşkanı tasarıyı incelemiş "hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı " gerekçeleriyle 10 Temmuz 2004 tarihinde TBMM'ce görüşülmek üzere geri gönderilmiştir.<sup>120</sup>

Kanun tasarına Cumhurbaşkanı'nın itirazını şöyle özetlemek gerekir.<sup>121</sup>

- İlin yerel gereksinmelerinin de İl Özel İdareleri'nce karşılanacağı öngörülerek bu idarelerin il halkı yanında ilin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlanması yapılmaktadır.
- İl Özel İdareleri'ne "idari ve mali özerklik" ilk kez tanınmaktadır.
- İl Özel idarelerine verilen görevler soyut ve genel bir şekilde tasvir edilmektedir.
- İl genel meclisi "özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclise" doğru gidilmesi, valiliğin gücü zayıflatılmakla beraber vesayet daraltılmakta
- Vali yardımcısının yerel organlarındaki yetkisi kaldırılmakta, ücret yönünden mesleki mali statü bozulmaktadır.
- "Genel yetkili" organlara İl Özel İdareleri dönüşmektedir
- "İdari vesayet yetkisi, İl Özel İdareleri'nin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda yasada belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. İncelenen yasada idari düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir.
- Devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi valinin yetkisi zayıflayarak gücünü ve yetki gücünü yitirmektedir.

<sup>119</sup> Buket Bıçaklı, Türkiye'de İl Özel İdarelerinin Gelişimi Ve Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 7-8 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>120</sup> Ziya Çoker, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlara İlişkin Son Durum, **CHP Yerel Yönetim Dergisi**, S.11, Ankara, Aralık 2005, s. 1.

<sup>121</sup> Ahmet Apan, 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, C:7, S:5, Mayıs 2006, 40-53, s. 40-41.

TBMM, Cumhurbaşkanının yeniden gönderme gerekçesini kısmen dikkate alarak kanun yeniden ele alınıp incelenmiş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 25745 sayılı Resmi Gazete’de 04.03.2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### 4.1.3. İl Özel İdaresinin Görevleri ve Sorumlulukları

İl Özel İdareleri 5302 sayılı Kanuna kadar 1913 yılında çıkarılan temel yasa ile yönetilmiş yani, İdari Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ( İllerin Genel Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname) ile ve Osmanlıdan Cumhuriyet’e miras kalan bu eski ve eksikliklerle dolu olan bu metinde ilk olarak; 1987 yılında il özel idarelerinin günümüzün ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için 3360 sayılı yasa ile bir düzenleme yapılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri’ne verilen görevler, 3360 sayılı kanun ile verilen görevlerden çok farklı değildir. Genel olarak, İl Özel İdareleri’nin görev alanında önceki döneme nazaran genişleme görülmemekte, ancak belediyelerle İl Özel İdareleri arasında yaşanabilecek görev karmaşasını önlemeye yönelik bir görev tanımlamasının yapıldığı göze çarpmaktadır.<sup>122</sup>

İl Özel İdaresi 5302 sayılı Kanuna göre, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (5302, md.2). İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu idarelerin görevleri, belediye sınırları içindeki ve belediye sınırları dışındaki görevler olmak üzere iki bölümde düzenlenmiştir (5302, md.6).

5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

- İl sınırları içindeki görevler: Sağlık, sanayi, tarım ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç bulunduğu ilin çevre düzen plâni, toprakların korunması, iskan ve bayındırlık, erozyonun önlenmesi, sanat, kültür, yoksul olana mikro kredi verilmesi, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, yetiştirme yurtları ve çocuk yuvaları, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

<sup>122</sup> Bayram Çoşkun ve Turgay Uzun, İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler, *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Pozitif Matbaacılık, 3–4- Aralık 2004, s. 67-77

- Belediye sınırları dışındaki görevler: , gençlik ve spor, acil yardım ve kurtarma, imar, yol, su, kanalizasyon katı atık, çevre, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir.

İl Özel İdarenin görevi ilin tüm sınırlarını kapsar. Buradan İl Özel İdarenin görevlerinin “halkın il düzeyini ilgilendiren mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak” şeklinde yorumlanacağı sonucu çıkarılabilir. Bu durum İl Özel İdare. İle belediyeler arasında gerek görev konusu, gerekse görevin yerine getirileceği yer yönünden meydana gelebilecek muhtemel görev ve yetki uyuşmazlığı ve çıkmazına sebep olacaktır. Bu kargaşa 5302 sayılı Kanun’daki “hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır” hükmüyle giderilmiştir.<sup>123</sup>

Bundan dolayı valiye önemli bir koordinatörlük görevi verilmiştir. 5302 sayılı kanunla İl Özel İdaresine verilen önemli bir görev de bulunduğu ilin çevre planını yapmaktır. İl çevre düzeni planı; valinin koordinatörlüğünde Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İlin çevre planının, valinin koordinatörlüğünde, belediyeler ile İl Özel İdaresiyle birlikte yapması sözü edilen planın belediye meclisinden ayrıca il genel meclisince de onaylanacağı ilkesi getirilmiştir. Yönetimler arası ilişkilerin etkinliği bakımından ve yönetimin bütünlüğünün sağlanması bakımından bu tür hükümlerin olumlu neticeler vermesi beklenir.<sup>124</sup>

Yeni yasa, Acil Durum Planlaması başlığıyla farklı bir görev tanımlamasını da düzenlemiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 69. maddesinde bu görev şöyle açıklanmaktadır: İl özel idaresi sanayi kazaları, yangın, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri alır. İl Özel İdaresi il dışında yangın ve doğal afet durumlarında, bu bölgelere yardım ve destek sağlayabilir.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> R.Cengiz Dardiman, *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel, İstanbul, 2005, s. 90-91.

<sup>124</sup> Bekir Parlak, Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İ.Ö.İ., *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*, (Editörler: Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik), Nobel Yayın-Dağıtım, 2005, s. 175-200.

<sup>125</sup> Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, *Kamu Yönetimi*, Alfa Aktüel, İstanbul, 2008, s. 94.



#### 4.1.4. İl Özel İdarelerin Organları

İl Özel İdareleri yürürlükten kaldırılan 3360 sayılı kanununa göre vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç yönetim organına sahipti. Bu yönetim yapısında vali yürütme (icra) organı, il genel meclisi İl Özel İdarenin temel karar organı, il daimi encümeni ise bazı fonksiyonları itibariyle karar organı, bazı fonksiyonları itibari ile de yürütme organı niteliğindedi. Vali atama ile il daimi encümeni ve il genel meclisi ise seçimle iş başına gelmekteydi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, İl Özel İdareleri'nin bu üçlü organ yapısını ve bunların örgüt içi fonksiyonlarını korurken, "İl Daimi Encümeni"nin ismini "İl Encümeni" olarak değiştirmiş, bu organlardan bir takım yenilikleri de beraberinde getirmiştir.<sup>126</sup>

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda vali İl Özel İdaresi'nin başı ve yürütme organı, bununla birlikte il genel meclisinin başkanı konumunda bulunmaktaydı. İl genel meclisinin kararları üzerinde geniş ve önemli yetkilere sahipti. 5302 sayılı Kanun'la valiliğin il özel idaresinde bulunan organlar içindeki yeri son sıraya düşürülürken, il genel meclisi başkanlığı valilerden alınmıştır. İl genel meclisi tek karar organı olarak düzenlenip, başkanını kendi üyeleri arasından seçip, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörülmekte; meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmaktadır. Kanunun düzenleniş biçiminden de bu durumu açıkça görmek mümkündür. Vali, encümen, meclis sıralamasının yerini; 5302 sayılı Kanunla meclis, encümen, vali sıralaması almıştır.<sup>127</sup>

##### 4.1.4.1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisinin yapısı, seçilme ve işbaşına gelme yöntemi için bir değişiklik getirmemiştir. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşurken, üye sayısı o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. Üye seçimi tek dereceli ve nispi temsil yöntemine göre, gizli oyla, eşit, serbest, açık sayım ve döküm esasına göre yapılmaktadır. Üyeler beş yıl için seçilir.<sup>128</sup>

İl Özel İdaresi 3360 sayılı Kanunu'na göre, il genel meclisi olağan olarak her yıl Mayıs ve Kasım aylarında, 30'ar günü geçmemek üzere olağan olarak toplanır,

<sup>126</sup> Çoşkun ve Uzun, **a.g.e.**, s. 161-162.

<sup>127</sup> Remzi Çiftelinar, Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış, **Yasama Dergisi**, S.2, 2006, 122-145, s.132

<sup>128</sup> Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Basım, Yayım ve Dağıtım, Konya, 2005, s. 76.

bütçesini ve çalışma programını kabul ederdi. Toplantı sonuçlandırıldığında gündemdeki konuların görüşülmesi bitmemişse, il genel meclisi toplantıyı on gün uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığına bildirirdi. Hatta 5 Mayıs 1984 gün ve 2811 sayılı Kanun'la il genel meclislerinin yılda bir defa Ekim ayının ilk yarısı içinde toplanması uygulaması dahi hayata geçmişti.<sup>129</sup>

İl Özel İdaresinin 5302 sayılı kanununda il genel meclisi toplantılarının sıklığı konusunda düzenlemelere gidilmiştir. Eski sistemde, mayıs ve kasım aylarında yılda iki defa toplanan meclis, kendilerinin belirlediği bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası toplanacaktır. Dönem başı toplantısı olarak kabul gören Kasım ayında olacak toplantılar yirmi gün, diğer aylarda olan toplantılar ise en çok beş gün sürelidir.<sup>130</sup>

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il genel meclisine icra ile ilgili bir görev yüklemeyip il özel idarelerinin karar organı olarak tanımlamıştır ve il genel meclisi ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden müteşekkildir. 5302 sayılı yasa il genel meclisine önemli görevler yüklerken meclis yapısında hayati öneme haiz değişiklikler meydana getirmiştir. Bu yasaya göre, valinin il genel meclisinin başkanı olma görevine son verilirken, 3360 sayılı eski Kanun, yerel yönetim mantığını tersine çevirmiştir. İlgili mevzuat atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanı olarak görevlendirmekten vazgeçerek valinin yürütme organı konumunu korurken, ancak il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunu ondan alarak, mecliste bulunan üyeleri içinden seçeceği bir kişiye, "Meclis Başkanı" olarak bir görevlendirme yapılacağına hükmetmiştir.<sup>131</sup>

5302 sayılı yeni kanunun 10. maddesi ile il genel meclisine yeni görevler de yüklenmektedir.<sup>132</sup>

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idare faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının, ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek

<sup>129</sup> Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Yargı yayınları, Ankara, 1994, s. 91.

<sup>130</sup> Süleyman Yaman Koçak ve Veli Kavsara, 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C: 10, S: 20, 2012, 61-92, s. 69.

<sup>131</sup> Mustafa Ökmen ve Fikret Elma, *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 1. Baskı, 2013, s. 29.

<sup>132</sup> Ahmet Hamdi Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara 2011, s. 172-173.

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak
- Borçlanmaya karar vermek.
- Meclis Başkanı ve başkan vekilleri ile kâtip üyeleri seçmek,
- İlin çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamaktır.
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayri menkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine izin vermek.
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek

#### 4.1.4.2. İl Encümeni

İl Özel İdareler 5302 sayılı kanunu il daimi encümeninin adını “İl Encümeni” olarak değiştirmiştir. Bu kanunla encümen yapısında büyük değişime gidildiği görülmektedir.<sup>133</sup>

5302 sayılı Kanun’un 25. maddesine göre, “il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur” hükmüyle 3360 sayılı eski mevzuattaki 3360 sayılı Kanun’a göre, “il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur” hükmünü değiştirmektedir.<sup>134</sup>

Aynı yasa ilgili mevzuattaki il genel encümenine dair toplantı ve karar alma süreçlerini daha demokratik ve yönetim tabanlı tanımlı tanımlarken, encümeninin görev ve yetkilerini, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 26. maddesinde aşağıdaki gibi tanımlamıştır.<sup>135</sup> Buna göre:

<sup>133</sup> Bıçaklı, **a.g.e.**, s. 23.

<sup>134</sup> Ökmen ve Elma, **a.g.e.**, s. 30.

<sup>135</sup> Karaman, **a.g.e.**, s. 48.

- Yıllık çalışma programlarına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak
- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Resim, vergi ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede yetkisi dahilinde aktarma yapmak.
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

#### 4.1.4.3. Vali

İstisnai bir memuriyetlik olan valilik, Bakanlar Kurulunun almış olduğu karar ile Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Ayrı ayrı her bakanlığın, devletin ve hükümetin il bazındaki en büyük temsilcisi olmasının yanında İl Özel İdarenin 5302 sayılı kanununun 29. maddesine göre, özel idarenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi görevini yürütür.<sup>136</sup>

3360 sayılı kanunda valinin görev ve yetkileri 88-97 maddelerde ifade edilmişken, İl Özel İdaresinin 5302 sayılı kanununda ise 30. maddesinde valinin görev ve yetkileri sayma yoluna gidilmiştir. Bu kanunda valilere önemli yeni görevler vermektedir. 3360 sayılı kanunda olmayan "stratejik plan ve performans planı" 5302 sayılı kanunda 31. maddede ayrıca düzenlenmiştir. İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi stratejik yönetim ve stratejik planlama ilkelerinin benimsendiği somut şekilde ortaya çıkmaktadır.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Nuri Tortop vd., *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006, s. 138.

<sup>137</sup> Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Bursa: Alfa Aktüel, 2009, s. 177.

Vali bu düzenlemeye göre, mahalli genel seçimlerinden sonra altı ay içinde, bölge planına uygun olarak kalkınma planı ve yılbaşıdan önce de yıllık performans programını hazırlamakta, il genel meclisine sunmaktadır.<sup>138</sup>

İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi stratejik yönetim ve stratejik planlama ilkelerinin benimsendiği somut şekilde ortaya çıkmaktadır. 3360 sayılı Kanun, yerel yönetimler mantığına ve gelişmiş ülkelerdeki genel pratiklere ters olarak atanmış bir kişi olan valiyi, seçilerek oluşturulan bir organ olan İl Genel Meclisinin başkanı olarak görevlendirmişti. 5302 sayılı Kanun, bu hususu yeniden ele almıştır. Kanun, valinin yürütme organı konumunu korurken, İl Genel Meclisi başkanlığı fonksiyonunu ondan alarak, meclisin içinden seçeceği bir kişiye “Meclis Başkanı” sıfatıyla verileceğini hükme bağlamıştır.<sup>139</sup>

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 30. maddesine göre valinin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak
- İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, il özel idaresinin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.
- İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerinde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartı ile sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak.
- İl özel idaresi personelini atamak.
- İl özel idaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, sağlık ve esenliği için gereken önlemleri almak.

---

<sup>138</sup> Parlak ve Sobacı, **a.g.e.**, s. 98

<sup>139</sup> Parlak, 2005, **a.g.e.**, s. 187

- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan deneği kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

İl özel idarelerinin başında diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak, merkezi idarenin tayin ettiği bir valinin bulunması, teorik bakımdan sakıncalı görünse de aslında bu durum merkezi idare açısından pratik bazı yararlar sağlamaktadır. Çünkü vali, il genel meclisi ve daimi encümenindeki üyeler vasıtasıyla ilin sorunlarını, taleplerini, şikâyetlerini ve potansiyel imkanlarını doğrudan öğrenme ve bunların çözümlenmesi konusunda tartışma ve görüşme fırsatı elde etmektedir.<sup>140</sup>

#### 4.1.5. İl Özel İdarelerin Kaldırılması

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece il özel idareleri bakımından il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları (taşınır ve taşınmaz malları) dağıtılmıştır. Büyükşehir Belediye kurulan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, Büyükşehir Belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir. Ayrıca yasa ile il özel idarelerinin encümen yapısı da değiştirilmiştir. Buna göre "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 oluşur." Böylece il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter, encümenin doğal üyesi olması olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birimi amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır. Yine 5302 sayılı Kanun'un 45. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir. Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeye ilişkin yetkisi kısmi vesayet altına alınmıştır.<sup>141</sup>

Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile bütünleştirilmesi sonucu il özel idarelerinin belediye sınırları dışında görevleri kalmamıştır. İl özel idarelerinin il sınırı içinde yaptığı görevler ise ağırlıklı olarak merkezi idarenin yatırımlarına aracılık etmektir. Merkezi idare bu görevleri il teşkilatları aracılığı ile de yapabilmektedir.

<sup>140</sup> Koçak ve Kavsara, **a.g.e.**, 61-92, s. 72.

<sup>141</sup> Ferit İzci ve Menaf Turan, Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C: 18, S: 1, 117-152, 2013, s. 128

Yerel yönetim reform tartışmalarında zaman zaman İl Özel İdarelerinin kapatılması görüşlerini de unutmamak gerekmektedir. Diğer taraftan büyükşehir sınırlarının il sınırı olarak genişlemesi sonucu bu illerde il özel idarelerinin varlığının devamı halinde İstanbul ve Kocaeli'nde olduğu gibi, bir ilde aynı seçmenler tarafından seçilen iki yerel meclis (Büyükşehir Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi) oluşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla 6360 sayılı Yasa'nın 1'inci maddesi büyükşehir belediyesi olan ve yeni büyükşehir kurulan illerde İl Özel İdaresinin tüzel kişiliği kaldırılmakta ve yerel nitelikli görevleri büyükşehir belediye yönetimine geçmektedir. Bu düzenleme sonunda ülkemizdeki 81 il özel idare sayısı 52'ye düşmektedir.<sup>142</sup> Böylelikle Türkiye'de İl Özel İdaresi olan iller ve İl Özel İdaresi olmayan iller şeklinde ikili bir yapı oluşmaktadır

#### 4.2. Belediyeler

Yerel yönetimler, anayasal bir kurum olup, Anayasamız içinde yerel yönetimlere açıkça yer verilmektedir. Yerel yönetimler denildiğinde ilk aklımıza gelen kurum belediyelerdir. Belediyelere yerel yönetim yapılanması içerisinde diğer yerel yönetim kurumlarına nazaran daha fazla ayrıcalık ve görev tanınmaktadır. Cumhuriyet Dönemi 1930 yılındaki "1580 sayılı Belediye Kanunu" ile Türkiye belediyeciliğinin modern temellerini oluşturmuştur. Kanun daha sonra 3.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile değiştirilmiştir Belediye teşkilatının organik kanunu olma özelliğindeki 1580 Sayılı Kanun 1980 darbesi sonrası önemli değişikliklere uğramamış değildir. Bu kapsamda 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile Türkiye'de normal belediye yapılarına ek olarak bir de "Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri" tesis edilmiştir. Mali tevziin mekanizmaları bakımından 02.02.1981 tarihli "2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ve 26.05.1981 tarihli "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu" var olan sisteme entegre ettirilmiş olup, 1983 seçimlerinden sonra ademi merkezîyet ilkesi benimsenmiş, metropoliten alan uygulamasına ilişkin önemli adımlar atılmış ve "3194 sayılı İmar Kanunu" ile bu anlayış desteklenmiştir. Mevcut belediye sistemi 59. Hükümet tarafından

---

<sup>142</sup> Hatice Koç, Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması: Kahramanmaraş Örneği, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 96 (*Yüksek Lisans Tezi*).

gerçekleştirilen ve 3.07.2005 tarihinde kabul edilen “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile son olarak konfigüre edilmiştir<sup>143</sup>.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeyi 3. maddesinde “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tarif etmektedir.

Yine aynı yasa, en önemli yerel yönetim birimi olan belediyenin kurulması için 1580 sayılı yasadaki 2000 nüfus gerekli şartını değiştirerek, nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabileceğini ve belediyelerin tüzel kişiliklerini kaybetmelerini de hukuken nüfusun 5000'den aşağı olmamak üzere hükmetmektedir. Buna ilave olarak bu madde sit ve diğer koruma alanları ile içme ve kullanma suyu havzaları ve mesken alanı önceden belirlenmiş belediye sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağını, ayrıca bu yasa nüfusu ne kadar olursa olsun tüm il ve ilçelerde belediye kurmayı zorunlu hale getirmiştir.<sup>144</sup>

#### 4.2.1. Belediyelerin tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti, 19. yüzyıla kadar geleneksel imparatorluklar gibi, demokratik yerel yönetimi yani halkın yönetime katılmasını aklına bile getirmemiştir. Güçlü bir vali, kadı ve komutan karşısında, halka düşen görev bunlara boyun eğmekti, halkın zaten yerel yönetim gibi bir talepleri de yoktu. Osmanlı Devletinin klasik devirde şehir yönetiminde en büyük söz sahibi kadılar olup, kadılar sadece hukuki hükümler vermekle yetinmiyorlar, kentsel hizmetleri de, yeniçeriler ve çeşitli görevliler aracılığıyla yürütüyorlardı. Osmanlıda vakıfların, dini cemaatlerin ve kentin ileri gelenlerin kent yönetiminde etkileri de göz ardı edilemezdi. Çeşitli kentsel hizmetlerin görülmesini kendi aralarında bu gruplar bölüşmüşlerdi.<sup>145</sup>

Kadılar ve maiyetindeki görevlilerle, hem yargısal, hem mahalli hem de idari görevleri Tanzimatın ilanına kadar sürdürdüklerini ifade etmek gerekir. Kadılar, esnafın belediyelerle ait meselelerini de o dönemde çözmekle de görevliydi.<sup>146</sup>

Gelişen süreçte, değişik tarihlerdeki vilayet nizamnameleriyle daha çok yerel katılımın özendirildiği ve yönetime katılma kültürü oluşturulmaya çalışıldığı

<sup>143</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi, 2009, s.135-141

<sup>144</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 208-209.

<sup>145</sup> Ortaylı, 1985, *a.g.e.*, s. 19-21.

<sup>146</sup> Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umur-ı Belediye, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını*, İstanbul, 1995, s. 292.



görülmektedir. Böylece il ve belediye yerel yönetimlerinin ortaya çıkmasına imkan sağlayan adımlar da atılmıştır.<sup>147</sup>

İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi, İstanbul Şehremaneti adıyla 1854 yılında kurulmuştur. İstanbul'da kurulan Şehremaneti, bugünkü belediyeciliğin ülkemizdeki ilk uygulamasıdır.

Bu belediye idaresinin başına padişah tarafından atanan "Şehremini" (icra organı) ve aynı zamanda atama ile 12 kişiden oluşan "Şehir Meclisi" vardı. Bu belediye idaresi şehreminin yardımcıları ile birlikte 15 kişilerdi. Bu idarenin görevleri ise şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi, yol, kaldırım yapım ve onarımı, fiyat, kalite, ölçü ve tartı kontrolü olarak çarşı, pazar ve esnaf denetimi, en önemli görevleri ise zorunlu ihtiyaç maddelerin kolaylıkla sağlanması, temin edilmesi ve gözetilmesi ayrıca devlete ait vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmektir.<sup>148</sup>

Şehremanetin kadrosunun yeterli olmayışı, mali gücünün kısıtlı olması ve kendine özgü gelirlerin olmayışı, belediyecilik adına başarılı bir adım olmasını engellemiştir. Osmanlı tebaasından dil bilen, İstanbul'da tanınmış yabancılardan ve Avrupa görmüş müslim ve gayrimüslim kimselerle esas görevi kurulacak belediye yönetimi hakkında bilgi ve önerilerde bulunmak olan "İntizam-ı Şehir Komisyonu" oluşturulmuştur. 1857 yılında dağılmadan önce İntizam-ı Şehir Komisyonu İstanbul'u on dört daireye ayıran, her birinde ayrı bir belediye daire kurulmasını öngören o dönemde önemli sayılabilecek bir Nizamname-i Umumi hazırlamışlardır. Ancak, bunların aynı anda kurulamayacakları gerçeğinden yola çıkılarak, sadece bir tanesinin Beyoğlu ve Galata da kurulmasına karar verilmiştir.<sup>149</sup>

Beyoğlu ve Galata semtlerinde İstanbul'da ilk belediye teşkilatının kurulmasının nedeni bölgede çok sayıda ticarethane ve ev bulunması ayrıca bu yerlerde yaşayan halkın çoğunluğu belediyeyi başka ülkelerde görmüş önemini kavramış kişiler olmalarıdır. Burada yaşayanların genellikle yabancılar azınlıklardan yada Levantenler olması sebebiyle, kendilerinden alınacak vergi ve resimleri ödemekte bir güçlük çıkarmayacakları şeklinde belirtilmiştir.<sup>150</sup>

Bu karar üzerine batı tarzında (Paris örneğine göre) 1858 yılında "Altıncı Daire-i Belediye" adlı bir belediye teşkilatı fiilen kurulmuştur. Altıncı Daire, pilot bölge olarak seçilmişti. Diğer dairelerin de, aşamalı olarak oluşturulacağı belirtiliyordu. Nitekim, 1868'de diğer daireler de kurulup, faaliyete geçmişlerdir.<sup>151</sup>

<sup>147</sup> İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Doğan Basımevi, Ankara, 1980, s. 296.

<sup>148</sup> Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1991, s. 2.

<sup>149</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, İstanbul, Beta Yayınevi 1994, s. 200.

<sup>150</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara, 2000, s. 129-130.

<sup>151</sup> Ziya Kazıcı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisab Nezareti)*, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 40.

Paris Belediyesi örnek olarak kurulan Türk belediyeçilik tarihinde farklı ve çok önemli yere sahip bir deneyim olan Altıncı Daire-i Belediyesi, özel gelir kaynakları olan ve ayrı bir personele sahip bir örgüttü. Ancak, bu belediyenin de başkan ve meclis üyeleri seçimle değil atanmayla iş başına gelmekteydiler.<sup>152</sup>

Vilayet Nizamnameleri 1864 ve 1871 yıllarında belediyeçilik konusunda hükümler içeriyordu. Mesela, 1864 tarihli Nizamnamenin 4. maddesi “her köy bir belediye dairesi sayılır” demektedir. Belediye meclislerinin oluşumu ve memurların görevlerine ilişkin ayrıca vilayetlerde talimatname çıkarılmıştı.1871 tarihli Nizamname ile 1864 tarihinde başlatılan belediyelerin kuruluş çalışmaları olgunlaştırılmış ve organlar ile görevler daha tafsilatlı şekilde düzenlenmiştir. .En önemlisi, belediyeler il yönetimi içinde idari bir varlık olarak ortaya çıkmıştır. 1877 yılında yapılan düzenleme ile her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulması öngörülmüştü. Belediyelerin görevleri de yeniden düzenlenerek tadat edilmişti.<sup>153</sup>

1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu-u Muvakkati” ile belediye dairesi kaldırıldı. Bunların yerine belediye şubeleri kuruldu. Şehremaneti meclisi yerine encümen oluşturulup daha merkezîyetçi bir nitelik gösteren bu kanun 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar devam etti. Merkezde Büyükşehir belediyesi olan şehremaneti ile ona bağlı belediye daireleri ya da şubelerinden oluşan bu yapı içinde belediye hizmetleri yürütülmüştür. 1984 yılında kurulan Büyükşehir Belediyeleri o dönemdeki şehremaneti modelinin bir örneği sayılabilir.<sup>154</sup>

Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet dönemine toplam 389 adet belediye intikal etmiştir.<sup>155</sup>

1924 yılında çıkarılan Ankara’ya özel bir yönetim biçimi içeren 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu, Cumhuriyet’in ilanından sonra çıkarılan ilk belediye kanunudur. Ankara belediye başkanı kanuna göre, İçişleri Bakanı tarafından atanması öngörülmüyordu. Ayrıca, Ankara’da 24 üyeli bir Belediye Umumî Cemiyeti de kuruluyordu.<sup>156</sup>

Cumhuriyet döneminde belediyelere ilişkin ilk düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunudur. Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyetine geçişte merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, genel hatlarıyla korunmuştur. Bununla birlikte, özellikle batı kültürünün kurulup yerleştirilmesinde 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunuyla belediyelere ve şehir planlamasına

<sup>152</sup> Görmez, 1997, *a.g.e.*, s. 89

<sup>153</sup> Ortaylı, 1974, *a.g.e.*, s. 187.

<sup>154</sup> İmdat Sütüoğlu, *İdarenin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler*, Ankara, 2003, s. 8.

<sup>155</sup> Enis Yeter, *Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler*, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s. 13.

<sup>156</sup> Tortop, 1991, *a.g.e.*, s. 23.

önemli görevler yüklenmiştir. Bu kanunun çıkarıldığı tarihte Türkiye genelinde 492 belediye bulunmaktaydı. Cumhuriyetin ilanından önce Osmanlı Devleti sınırları içinde 389 belediye kurulmuştu.

1930-45 döneminde yerel yönetimlerce, bu arada belediyelerce görülmesi gereken birçok hizmet ve yerel yönetim kaynağı merkez teşkilatı bünyesinde oluşturulan kuruluşlara devredilmiş, hizmet programları ve kalkınma planlarındaki hedefler gözardı edilerek yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları daraltılmaya çalışılmıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak anılan alanlarda bir takım değişimler olmasına karşılık belediyecilik mevzuatında ve belediyelerin özerkleşmesinde pek mesafe alınamamıştır.<sup>157</sup>

Ayrıca, 1950'li yıllarda, 1580 sayılı yasada, demokratikleşmeye doğru bazı değişiklikler de yapılmıştır. Ancak, belediyeler üzerinde merkezî hükümetin denetimi de sıkılaştırılmıştır. Bu dönemde, belediye gelirlerinde de önemli artışlar sağlanmış, uzun yıllardır çıkarılamayan Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır.<sup>158</sup>

1960-1980 döneminde belediyecilik konusu önemli gündem maddeleri arasında yer almıştır. Bunda 1961 Anayasasının yerinden yönetim ilkesini, anayasa kapsamına almasının etkili olduğu söylenebilir. 1961 Anayasasının yerel yönetimlere yargı güvencesi yanında görevleriyle mütenasip kaynak sağlanmasını kayıt altına alması da önemli bir gelişme olmuştur.

1973-80 arasında şehir merkezlerine yönelik giderek yoğunlaşan kırsal kesim göçleri yanında, genel yönetimle belediye yönetimlerinin muhalif siyasi partilere ait olmasından kaynaklanan sorunlar ve gerilimler ile yerel yönetimlerin problemlerindeki çoğalma yerel yönetimlere olan ilgiyi artırmış ve tartışmalara yol açmıştır.<sup>159</sup>

#### **4.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu**

Yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli işlevler yürütmekte ve Türkiye yerel yönetim sisteminde ağırlıklı bir yer işgal etmektedirler. Yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olan Türk belediyeleri, tarihsel süreç içerisinde birtakım değişiklikler geçirmiş; belediyelerin bazı problemleri aşılmış bazıları ise çözülememiştir. Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın

<sup>157</sup> Bilal Eryılmaz, Yerel Yönetim Sendromu, *Yeni Türkiye Dergisi*, S: 4, 1995, s. 343.

<sup>158</sup> İdris Güllüce, *Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2004, s.

14.

<sup>159</sup> Mehmet Korkut, Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Yatırım Planlamasında, Etkinliği ve Görevlerinde Değişmeler, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s. 18 (*Yüksek Lisans Tezi*).

aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Merkezi idarenin yoğun idari vesayet denetimi, belediyelerin güçlü ve özerk bir yapıya sahip olmasını engellemiştir. Gelir ve görev dağılımında da merkezîyetçi tutum göze çarpmaktadır. Belediyelerin görevleri belirlenirken liste usulü benimsenmiştir ve belediyelerin öncelik alanı dar tutulmuştur. Belediyelerin karar alma süreçlerinde halk katılımı ve halkın katılımını sağlayacak mekanizmalar yetersizdir.<sup>160</sup>

Belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanun, 1930 yılında çıkarılmış ve değişik zamanlarda yapılan bazı düzenlemeler ile günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Ancak mevcut yerel yönetim yasalarının, günümüz Türkiye'si için yetersiz kaldığı herkesçe kabul edilmektedir. Bu nedenle, belediyelerin yeniden yapılandırılmasını öngören "Belediyeler Kanunu Tasarısı", 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına sunuldu. Tasarı, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nca da incelenmiş ve metin üzerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanı 5215 sayılı "Belediye Kanunu"nu, 3., 14. ve geçici 4. maddelerinin TBMM'de bir kez daha görüşülmesi için, 22 Temmuz 2004'de TBMM'ye iade etmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından iade edilen yasa tasarısı, meclis tarafından yeniden görüşülmüş ve 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanununu olarak kabul edilmiştir. Yasa, 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlayarak yürürlüğe girmiştir.

Belediye Yasası hazırlanırken, tasarının genel çerçevesinin devletin üniter yapısına, Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığı, yasanın genel gerekçesinde vurgulanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı kanun, Türk belediyecilik sisteminin temel sorunlarının bir bölümünün çözümüne ve yeni kamu yönetimi anlayışının belediyelerde uygulanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Türk kamu yönetimi için yeni olarak kabul edilebilecek düzenlemeler ve açılımlar içeren bu kanun, 1580 sayılı kanun döneminde uygulanan sisteme kıyasla önemli farklılıklara sahiptir.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.17, Nisan 2007, 1-25, s. 3.

<sup>161</sup> Hasan Yaylı; *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması*, Kırıkkale Belediyesi Yayınları, Kırıkkale, 2009, s. 121.

#### 4.2.3. Belediyelerin Görevleri ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye kavramını, “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” temel olarak tanımlayarak ve belediyenin görevlerini karma usulle ortaya koyarak, 14. Maddede “belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” şöyle belirtmektedir (Belediyeler Kanunu: 5393 Madde14):

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- Devlete ait her derecedeki okul binaların inşaatı ile bakım ve onarımı yapabilir veya yaptırabilir ve okul öncesi eğitim kurumları açabilir. Okulun türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren ve derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”<sup>162</sup>

Anayasa Mahkemesi tarafından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde yer alan “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır hükmü” Anayasa Mahkemesi’nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmistir. Yine 14. maddenin (b) bendinde yer alan "Okul

<sup>162</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 213.

öncesi eğitim kurumları açabilir;..." ifadesi Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

Eski belediye kanununda bütün belediyeler için zorunlu olanlar ve isteğe bağlı olanlar diye sınıflandırıldıktan sonra geri kalan bazı görevler de belediyelerin gelir gruplarına göre tasnif edilmişti. Uygulamada bir takım güçlükler yaratan bu durumdan yeni Kanunda vazgeçilerek belediyelerin görevleri ile ilgili olarak esaslı değişiklikler getirilmiştir.<sup>163</sup>

Belediyelerin yetkileri, belediye gelirlerini toplamak, belde halkının sağlık, esenlik ve huzurunu sağlamak, kentin düzenini korumak için yönetmelikler çıkartmak, yasaları koymak, bunları uygulatmak ve aykırı davranışları olanları cezalandırmaktır. Belediyeler kanundan gelen görev ve sorumluluklarını yerine getirdikten sonra kent halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak için her türlü faaliyet ve girişimlerde bulunurlar<sup>164</sup> Belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirirken birtakım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar.

Bu yetki, hak ve ayrıcalıklar 5393 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde 18. madde de gösterilmiştir. Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır.<sup>165</sup>

- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak (m.15/a).
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasaları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek (m.15/b).
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek (m.15/c).
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, (m.15/d).
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar

<sup>163</sup> Orhan Gökçe ve Erdal Bayrakçı, *Yerel Yönetimler Ders Notları*, Dizgi Ofset, Konya, 2006, s. 115.

<sup>164</sup> Ruşen Keleş, *Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay*, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, İÜLA-EMME, İstanbul, 1993, s. 222.

<sup>165</sup> Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler Teori, Maliye ve Uygulama*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 239-241.

için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek (m.15/e).

- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek (m.15/f).
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak (m.15/g).
- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek (m.15/h).
- Borç almak, bağış kabul etmek (m.15/i).
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek (m.15/j).
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek (m.15/k).
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek (m.15/l).
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek (m.15/m).
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek (m.15/n).
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak (m.15/o).

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (m.15/p).

Bu noktada belediyelerin bu görevleri doğru ve tam şekliyle yerine getirdiğinin izlenmesi için de yapısal anlamda etkin ve bağımsız bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

#### **4.2.4. Belediyelerin Organları**

5393 sayılı Belediye Kanununun belediye organlarındaki 3360 sayılı eski mevzuattaki düzenlemeyi muhafaza ederek temel karar verici organlarını belediye meclisi ve belediye encümeni olarak ve yürütücü olarak belediye başkanlığı olarak belirlemiştir.<sup>166</sup>

##### **4.2.4.1. Belediye Meclisi**

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”da belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bir karar organı olarak tasarlanan Belediye Meclisinin başta görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanununun 18. maddesinde aşağıdaki gibi belirtilmektedir Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, (Ek cümle: 1/7/2006 5538/29 md.) Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il

---

<sup>166</sup> Keleş, 2009, **a.g.e.**, s.248-260.



çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek,
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine;bu

çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,

- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.<sup>167</sup>

#### **4.2.4.2. Belediye Encümeni**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre karar organı olmasının ötesinde bir idari ve uzmanlık organı olarak düşünülen belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde aşağıda belirtilen görev ve yetkileri gerçekleştirmektedir. Buna göre:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek

#### **4.2.4.3. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak başkan, tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir. Başkan, görev süresi boyunca siyasi partilerin görev ve denetim organlarında

---

<sup>167</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 216-218.

görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir.<sup>168</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesine göre, belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardı

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- Belediye personelini atamak,
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak,
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Keleş, 2009, **a.g.e.**, s. 262.

<sup>169</sup> Ökmen ve Parlak, **a.g.e.**, s. 222-225.

#### 4.2.5. Belediye Maliyesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesine göre: "belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer".<sup>170</sup>

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda belediyenin gelirleri 59. maddede aşağıdaki gibi belirtilirken:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler<sup>171</sup>

5393 sayılı Kanun'un 60. maddesine göre, belediyenin giderleri şöyle sayılmaktadır:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

<sup>170</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 230-231

<sup>171</sup> Ulusoy ve Akdemir, 2010, *a.g.e.*, s. 241-269

- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri,
- Her türlü proje giderleri

#### **4.3. Büyükşehir Belediyeleri**

Dilimizde kullanılan metropol, metropolis, metropolitan gibi sözcüklerle açıklamaya çalışılan, büyükşehir veya anakent kavramının uluslararası geçerliliği ve kesin bir tanımını vermek oldukça güçtür. Metropolis (Anakent veya Büyükşehir) yunanca asıllı metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden oluşmuş ve ilkin antik çağların kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır. Daha sonraları ise Londra,

Paris, Tokyo, Newyork gibi büyük yerleşim merkezlerini betimlemek için kullanılan bir kavram olmuştur.<sup>172</sup>

#### 4.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetim sistemine geçilmesinin ana nedenleri; iç göçler yüzünden şehirlerin hızla büyüüp genişlemesi ve buna paralel olarak hızlı nüfus artışı yasayan kentlerin hinterlandında yüksek yoğunluklu yeni yerleşim yerlerinin oluşması sonucu planlama, imar, su, kanalizasyon, ulaşım, altyapı gibi belediye hizmetlerinde pek çok problem ve yetersizlik yaşanması olarak özetlenebilir.<sup>173</sup> Nitekim kentlerin genişleyerek belediye sınırları dışına taşmasıyla birlikte belediyelerin sayısı artarak belediyeler ağı oluşmuş ve bu nedenle belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması problem haline gelmiştir.<sup>174</sup>

1981 yılında Ankara İstanbul ve İzmir illerinde büyük şehir belediye sistemine geçilmiş ama büyük şehir belediyesi sistemi 25 Mart 1984 tarihli 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK” ile yeni bir sürece girmiştir. İlgili KHK 9 Temmuz 1984 Tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

1982 tarihli Anayasanın 127. maddesi olan “büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabilir” ilkesinden yola çıkarak 1983’te kurulan sivil hükümet, 1984’de Büyükşehir merkezlerinde Büyükşehir yönetimleri oluşturan özel bir yasa çıkarmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir’de, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. Büyükşehir belediye sistemikleri 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmündeki karnamelerle Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerini içine alacak biçimde genişletilmiştir. 2000 yılında, Sakarya (Adapazarı) gibi merkezlere yaygınlaştırılmıştır.<sup>175</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren,

<sup>172</sup> Ali Kaya, *Büyükşehir Sisteminde Belediyeler Arası İlişkiler*, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür, Yayınları, No: 18, Kayseri 1996, s. 15.

<sup>173</sup> Gökçen Kılıç, “Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *ÇYYD*, C.19, S.1, Ocak 2010, s.69.

<sup>174</sup> Evinç Torlak ve Yasin Sezer, *Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, 1. Basım, Nobel Yayınevi, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Ankara Eylül 2005, s.89.

<sup>175</sup> Keleş, 20009, *a.g.e.*, s. 313-314.

yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini, ifade eder. (5216 sayılı Kanun m.3) büyükşehir belediyelerinin nüfuslarının artması bu mahalli idare birimlerinin önemini de artırmaktadır

10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile Türkiye’deki modern anlamdaki belediye sistematiğine geçilmiş ve 5216 sayılı yasanın temel amacı olarak “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun aksine, bir nüfus ölçütü belirleyerek “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” (5216 Sayılı Kanun m. 4) hükmünü benimsemiştir.<sup>176</sup>

Kanun metninden anlaşıldığı gibi her nüfusu 750.000den fazla olan her il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmez. Fiziki yerleşim durumları ve ekonomik düzeyleri göz önüne alınmak zorundadır. Yani yasanın 4. maddesinin kanun koyucuya büyükşehir belediyesi ihdas etmesi konusunda takdir yetkisi vermektedir. Çünkü 4. maddenin sonu “dönüştürülür” diye değil “dönüştürülebilir” diye bitmektedir. Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır. İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir. (5216 Sayılı Kanun m.6)

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 5. maddesinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları; ilçe belediyelerinin sınırlarının, bu ilçelerin, büyükşehir belediye içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırının olamayacağına hükmetmektedir.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 253-258.

<sup>177</sup> Keleş, 2009, *a.g.e.*, s. 314-315.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilgili katılımlar sonrasında şöyle düzenlenmektedir: “Büyükşehir belediye sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir”.<sup>178</sup>

#### **4.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Büyükşehir Belediyesinin Görevleri: 3030 sayılı kanunun 6. maddesinde 15 madde olarak 5216 sayılı kanunun 7. maddesinde 26 madde olarak sayılmıştır.

Yeni kanunla büyükşehirlere verilen yeni görevler şunlardır:

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdukmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdukmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım

<sup>178</sup> Ökmen ve Parlak, *a.g.e.*, s. 260.



ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak, olarak sayılabilir.

Kanun İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerini de şu şekilde belirlemiştir:

Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak. Ayrıca:

- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürülüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

5216 sayılı kanunla getirilen yeni büyükşehir belediyeçiliği sisteminde, büyükşehir belediyesinin görevleri liste usulü ile belirlenmiş, ilçe belediyeleri ise belediyelerin görevleri arasında sayılmakla birlikte büyükşehir belediyelerine bırakılmayan görevleri yerine getirmekle yetkili kılınmıştır. Daha önce belediyelerde yürütülen, ancak yeniden belirlenen sınırlar nedeniyle büyükşehir dahil olduğu için büyükşehir belediyelerince yürütülmesi gereken hizmetlere ilişkin araç, gereç, borç, alacak, tesis ve personel devrine ilişkin esaslar ilgili belediye ve büyükşehir belediyesi arasında bir protokol ile sağlanacaktır.

### 4.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

#### 4.3.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur ve büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir içindeki ilçe ve ilk kademe başkanları, büyükşehir belediye meclisin doğal üyesi olup, büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır (5216 Sayılı Kanun md.12). Büyükşehir belediye meclisi kararları, kararların kesinleşmesi için vali tarafından onaylanma şartı olmayıp, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir.<sup>179</sup>

Burada büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararları valinin iptal etme yetkisi olmayıp, kararları yalnızca idari yargıya başvurma hakkı vardır.

5216 sayılı kanunda, büyükşehir meclis üyelerinin görev ve yetkilerine değinilmediğinden, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin görev ve yetkilerine sahip olduklarının kabul edilmesi gerekmektedir.<sup>180</sup>

3030 sayılı Kanunda meclisin kasım, mart, temmuz aylarında büyükşehir belediye başkanı, başkanlığında toplanması öngörülmüştür. Fiili durumda ise,

<sup>179</sup> Hafize Zülüflü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Hakkında Uygulamada Yaşanan Sorunlar, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C:9, S:11, 2004, s. 20.

<sup>180</sup> Derdiman, *a.g.e.*, s. 73

meclis, her ay, haftada iki gün olağanüstü toplanarak, sürekli bir meclis haline gelmiştir. 5216 sayılı Kanunda, bu durum dikkate alınarak meclisin, her ayın ikinci haftası, önceden yine meclis tarafından belirlenen, mutat toplantı yerinde toplanması öngörülmüştür (m. 14). Meclisin her ay toplanması esası benimsendiği için olağanüstü toplantı yapması öngörülmemiştir. Meclisin mutat toplantı yerinin dışında toplanması önceki yasal düzenlemelere göre, fesih nedeni iken meclise yeni getirilen uygulamada; zorunlu durumlarda mutat toplantı yerinin dışında toplanabilme imkanı tanınmıştır.<sup>181</sup>

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye sınırları içinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Toplantı yeri ve zamanı her zaman yapılan usullerle belde halkına duyurulur.<sup>182</sup>

Acil durumlarda büyükşehir belediye başkanı, lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez. (5216 Sayılı Kanun m.13)

Meclisin karar alma, kararın kesinleşmesi vb. çalışma şekline dikkat edildiğinde İl Özel İdaresi organı olan il genel meclisinin çalışma şekliyle benzerlik taşıdığı görülmektedir.

#### 4.3.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, 5216 sayılı Kanununun 16. maddesine göre, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümen meclis toplanmadığı zaman onun yerine karar alabilir, belediye başkanının katılmadığı durumlarda, genel sekreter encümen toplantılarında başkanlık eder (m. 16/2).

<sup>181</sup> Abdullah Yıldırım, Belediye Başkan Yardımcılarının Atanma ve Meclis Üyelerinin Huzur Hakkı Durumları (I). *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:3, Sayı:5, Haziran 1998, s. 39-44.

<sup>182</sup> Fethi Aytaç, *Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, Ankara, Seçkin, 2005, s. 236-238.

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir. Encümenin görev ve yetkileri konusunda 5216 sayılı Kanunda hüküm bulunmadığından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye encümeninin görev ve yetkilerine sahip olduklarının kabul edilmesi gerekmektedir.<sup>183</sup>

#### **4.3.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediye başkanı da diğer belediye başkanları gibi doğrudan doğruya 5 yıllığına büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından seçilir. Kanun koyucu, güçlü başkan modelini benimseyerek büyükşehir belediye başkanlarına oldukça geniş yetkiler vermiştir. Büyükşehir belediyesinin en üst amiri, yürütme organı ve temsilcisidir. Büyükşehir belediyesi başkanı, aynı zamanda ilçe belediyeleri arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamakla görevlidir.<sup>184</sup>

Büyükşehir belediye başkan vekili, belediye kanunundaki usullere göre belirlenir. Başkan olmadığı zaman başkan vekili, başkanın yerine vekalet eder. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz. Bu şekilde büyükşehir belediye başkanlığı ile ilçe veya ilk kademe belediye başkanlığının bir şahsın üzerinde birleşmesinin önüne geçilmektedir. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye başkanlarına verilen görev ve yetkilerle paralellik arz etmektedir.

5216 sayılı Kanununun 16. maddesine göre Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi

---

<sup>183</sup> Derdiman, **a.g.e.**, s. 74

<sup>184</sup> Derdiman, **a.g.e.**, s. 77.

hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.
- Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
- Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlemlerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürle merkezleri oluşturmak

#### **4.3.4. 6360 Sayılı Yasa Dönemi**

12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı “On Üç İlide Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM’de kabul edilmiştir. 14 Mart 2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanununun 1. maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan “on üç”

ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiş ve Ordu ili de büyükşehir olmuştur. Bu kanun ile büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları belirlenirken 5216 sayılı büyükşehir kanununun da ki belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10000 metre uzaklıktaki yerleşim yerleri ile yetinilmeyip 5. madde değiştirilerek il mülki sınırı esas alınmıştır. Aynı şekilde ilçe belediyelerinin sınırlarının da ilçenin mülki sınırları esas alınmıştır (m. 6). Bu sınırların, Anayasanın 127/3 maddesindeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmündeki büyük yerleşim merkezlerinin sınırları ile örtüşmediği, ili oluşturan sınırlar içindeki ormanların, dağların, tarlaların yerleşim yeri olamayacağı ve bu sınırların Anayasaya aykırı olduğu iddiaları da vardır.<sup>185</sup>

2012’deki değişikliği 6360 sayılı kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı kanun birleştirilerek ana hatları ile aşağıdaki gibi maddeleştirilmektedir:

- 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu. (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Ordu)
- Bütün büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı oldu.
- 30 ilde il özel idareleri kaldırıldı.
- Yeni ilçeler kuruldu.
- Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınır oldu.
- Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırıldı, bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştü.
- Bu illerde bütün köy yönetimleri, orman köyleri de dahil kaldırılarak, mahalleye dönüştürüldü.
- Büyükşehir Belediye dışındaki illerde nüfusu 2.000’den az olan belde belediyeleri köye dönüştürüldü. Bunların sayısı 559 idi, ancak 33 tanesi, yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu arttırmayı başardı.526’sı ise köye dönüştürüldü.
- Mülkü idareye bağlı olarak 30 ilde, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kuruldu.
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlendi. Maliye payı ise %5’ten %6’ya çıktı.

---

<sup>185</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2013, s. 207.

Bu değişikliklerle birlikte, Türkiye nüfusunu yüzde 76'sı, coğrafi alanın ise yüzde 50'si Büyükşehir Belediye sınırlarına dâhil olmaktadır.<sup>186</sup> Bu durum Ülkemizde büyükşehir olan iller ve büyükşehir olmayan iller şeklinde ikili bir ayrıma gidildiğinin göstergesidir.

6360 sayılı yasa gerek yasalaşma sürecinde, gerek daha sonra yapılan analizlerde çeşitli şekillerde adlandırıldığı görölmektedir. Yeni yasa için yapılan en yaygın adlandırmalar şunlardır: "bütün şehir yasası" , "eyalet yasası", "bölgesel yönetim yasası"dır. Arıkboğa ise "alansal yönetim modeli" dir. Birçok akademisyen Yeni Büyükşehir Belediye modelinin "Bütünşehir yasası" olarak tanımlanmaktadır. Ancak, Yeni Yasa oldukça geniş kırsal alanları kapsadığı için Bütünşehir yasası olamayacağı, asıl 2012 öncesi dönem için kullanılması gerektiği ve yeni dönem için "alansal yönetim" tanımlamasının kullanılmasının daha doğru olacağını, belirtmektedir. Yerel yönetimlerin varlığına bir yasal düzenleme ile son verilmesi ve taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde onlara referandum yoluyla danışılmadan değişiklik yapılamayacağı hükmüne ve temel haklar ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere de aykırı bulunmaktadır. Özellikle Türkiye'nin çekince koymadığı Şart'ın 5. Maddesi olan "yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" ilkesine aykırı bulunmaktadır. Bunun üzerinden yapılan itirazları ve iddiayı, Anayasa Mahkemesi'nin dikkate almadığı<sup>187</sup> belirtilmektedir.

#### 4.4. Köy

İnsanlık tarihi boyunca var olan tarihi gelişim içinde kendiliğinden oluşan yerel yönetimlerin sonuncusu ve en küçüğü olan köyler, küçük bir mınıtkada yerleşerek toplu bir biçimde yaşayan kolektiviteler olarak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devlet teşkilatından ayrı bir teşkilat meydana getirmiştir. Bu kapsamda Osmanlı'dan Türkiye idare yapısına miras kalan en büyük yerel yönetim birimleri olarak köyler 1829'da İstanbul'da kurulan muhtarlık kurumu ile karşımıza çıkmaktadır. Günümüzdeki ülkelerin kentlerdeki nüfus ile köylü nüfusun birbirine oranı gelişmişliğin göstergesi olarak kullanılmaktadır.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> Erbay Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar Dergisi*, 2013, 48-96, s. 63.

<sup>187</sup> Erbay Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar Dergisi*, 2013, 48-96, s. 77

<sup>188</sup> Ökmen ve Elma, *a.g.e.*, s. 52.

442 sayılı Köy kanunu, hem bir yerleşim birimi hem de bir yönetim birimi olan köyün, kamu tüzel kişiliği olan bir “yerel yönetim” olduğunu şöyle açıklar: “Köy, bir yerden başka bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.<sup>189</sup> Buna şahs-ı manevi denir” (M.7)

442 sayılı Kanun yürürlüğe girdiğinde, nüfusu yüz ellinin üstünde olan yerleşim yerleri köy tüzel kişiliği kazanmıştır. Yeni bir köy, idari bir işlemle, yani İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile kurulmaktadır. Ancak, öncelikle ilgili il idare kurulu ve il genel meclisinin, daha sonra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı görüşünü almak gerekmektedir. Bir yerde köy tüzel kişiliğinin kalkması ya o yerin nüfusunun yüz elliden aşağı düşmesi ya da söz konusu yerin doğal afetler sonucu orda oturanlarla birlikte ortadan kalkması ile olmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanlığı, o yerdeki köy tüzel kişiliğinin kalktığını saptamaktadır. Köyün yetkileri, onun kamu tüzel kişisi olmasından kaynaklanmaktadır. Köy bir tüzel kişi olarak, hukuki işlemler yapabilmekte, hak ve borç altına girebilmekte ve davalı ve davacı olabilmektedir. Kamu tüzel kişisi olması nedeniyle, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmaktadır. Başka bir deyişle, tek taraflı işlem yapabilmekte ve bunları resen icra edebilmektedir. Hatta köyler vergi salma yetkisine de sahiptir.<sup>190</sup>

Köy kanununun 12. maddesine göre köye ait işler zorunlu ve köylünün isteğine bağlı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Zorunlu görevler, Köy Kanununun 13. maddesinde 37 fıkra olarak sayılmış ve tamamı köy koşullarına uygun olan görevlerdir. Kanun hükmü gereğince zorunlu görevler, kamu yükümlülüğü olarak görülmüş ve bu görevi yerine getirmeyen köylünün cezalandırılacağı belirtilmiştir. Ancak bu hükümler artık büyük ölçüde uygulanamamaktadır. İlgili maddede sayılan zorunlu görevleri; köydeki bulaşıcı hastalığa yol açacak su birikintilerini kurutmak, evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak, köye çeşme yapmak, evlere hela yaptırmak, pis suyun gitmesi için önlem almak, köy meydanı yapmak, meydandan geçmek şartıyla gidişli ve gelişli yol yapmak, köy odası, mescit ve okul yapmak, ağaç dikmek, devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak şeklinde özetlenebilir. Köye ait olan zorunlu görevlerden kamu sağlığı, bayındırlık, eğitim gibi görevler zamanla merkezi idare tarafından yerine getirilmiştir. Köylünün isteğine bağlı olan görevler köy kanununun 14. maddesinde teker teker sayılmıştır. Bu görevler arasında, köyde çamaşırılık, hamam, pazar yerleri yaptırmak sayılabilir.<sup>191</sup>

<sup>189</sup> Aydın, *a.g.e.*, s. 199.

<sup>190</sup> Ulusoy ve Akdemir, 2010, *a.g.e.*, s. 320-322.

<sup>191</sup> Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, I. B., TODAİE Yayını, Yayın No: 263, Ankara, 1996, s. 179-180.



#### 4.4.1. Köylerin Tarihsel Gelişimi

Tanzimat dönemine kadar herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmayan köyler, diğer yerel yönetimlerimizin birimlerinde görülen değişim süreçlerinden 19. yüzyılın ortalarına doğru etkilenmiş ve bir takım düzenlemelere tabi tutulmaya başlanmıştır.<sup>192</sup>

Türkiye’de muhtarlık adı altında ilk teşkilat 1829 yılında İstanbul’da Müslümanların yaşadığı bölgelerde “evvel” ve “sani” olmak üzere iki mahalle muhtarı seçilerek kurulmuştur. Reaya mahallelerinde ise Kocabaşılar ve Papazlar önceden olduğu gibi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine kadar görevlerini sürdürmüşlerdir. İstanbul dışında ilk defa muhtarlık 1833 yılında Kastamonu sancağında kurulmuştur. bunu şöyle anlatır: “Kastamonu sancağına bağlı Taşköprü Ayanı Hacı Ömer, çeşitli isimler altında vergi toplayarak halka zulmetmiş, halkta anılan ayanı Kastamonu Mütesellini Dede Mustafa Ağa’ya şikayet etmiş. Dede Mustafa Ağa söz konusu ayanı görevden alarak yerine her mahallede halkın takdirini kazanmış kişilerden “muhtar-ı evvel” ve “muhtar-ı sani” adı ile iki muhtar seçmiş, mahallenin ileri gelenlerini birbirine kefil yapmış, muhtarlara mahalle imamını kefil etmiştir. Halk bu yönetimden memnun kalınca durumdan Padişah II. Mahmut haberdar edilmiş, bunun üzerine padişah bu nizamın Anadolu ve Rumeli’deki diğer vilayet, kaza, mahalle ve köylerde uygulanması için emir çıkarmıştır.<sup>193</sup>

Buna dayanarak muhtarlıkların 1833 yılından itibaren kurulmaya başlandığı söylenebilir. Bu dönemde ihtiyar meclisi ortada yoktur ancak muhtarlara imamlar kefil yapılarak tek kişilik yetki kullanılmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir. Muhtarların görevleri mahalle veya köyün asayişini sağlamak, buralardan başka yerlere gitmek isteyenlere “mühürlü pusula” (nakil ilmuhaberi) vermek, görevli oldukları bölgede giren çıkanı kontrol etmek, yerleşmek için gelenlerin kimliğini tespit etmek ve kendisi ile beraber çalışan kefilleri ile birlikte bu hareketleri kayıt etmek, veraset işleri ile ilgilenmek, bulunduğu yerin gelir ve giderlerini gösterir hesap defterini tutmak, mahalle payına düşen vergilerin tevziinde imamla birlikte şer-i meclise katılmak, gerektiğinde halk adına ilgili yerlere başvurmak olarak sıralanabilir. 1839 Gülhane Hattı Humayundan sonra Osmanlı kamu yönetimi teşkilatları yeniden düzenlenmeye başladığından çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile kasaba ve şehirlerdeki en az 50 hane bir mahalle, her bir mahalle

<sup>192</sup> Yusuf Cevher, Türkiye’de Yerel Yönetim Yazını, 1992 – 2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Hatay, 2010, s. 36 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>193</sup> Sütüoğlu, **a.g.e.**, s. 14

de bir karye (köy) hükmünde kabul edilmiştir. Buna göre her köyde ya da mahallede her sınıf ahali için iki muhtar seçilecek, eğer bir sınıfın nüfusu 20 haneden az ise yalnız bir muhtar seçilecektir. Seçimden sonra muhtarlar kazaya (ilçe) bildirilecek ve kaymakamın tasdikinden sonra göreve başlayacaklardır.<sup>194</sup>

Köy teriminin ilk kullanılması 1858 yılında çıkarılan bir yönetmelikte görmekteyiz. Ancak bunun içeriği ve tanımı yoktur. Köylerle ilgili ilk kapsamlı düzenleme için 1864 yılını beklemek gerekmiştir. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi il özel idarelerini ilgilendirilen düzenlemeler yapılmakla beraber, köy idaresinin organları ve bu organların oluşturulması hususunda adımlar atarken köylere tüzel kişilik tanınmıştır. Bu Nizamname ile Osmanlı ülkesi vilayetlere, livalara, kazalara ve köylere ayrılarak, köyler birer yerel yönetim birimi konumuna getirilmiştir. Köy organları ise, muhtar ve ihtiyar kurulu olarak belirlenmiştir. Bu Nizamname ile, muhtar ve ihtiyar kurulunun köyün içinden seçileceği hükmü getirilmiştir. Seçilenleri onaylama yetkisi ise, merkezin vilayetlerdeki temsilcilerine verilmiştir.<sup>195</sup>

1876 Nizamnamesi ile köylere nahiye oluşturmalarına izin verilmiş ve fakat 1913 yılında düzenlemeler ile yerel yönetim tarihimiz açısından birçok önemli maddeler içeren İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi ile, köyle ilgili olarak daha önce yapılan tüm düzenlemeler iptal edilmiştir. Köylerin yasal hakları ellerinden alınmıştır. Cumhuriyet döneminde köylüye ve köy yönetimlerine verilen önem artmıştır. Cumhuriyetin ilk kanunlarından biri olan bu kanun, 1924 Anayasası'ndan bile önce çıkarılmıştır. 1924 tarihle 442 sayılı Köy Kanunu ile yeniden yasal bir statüde tanımlanmıştır. Günümüze kadar geçerliliğini koruyan bu kanun, köyleri ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutmuştur. Bu kanunla birlikte, köyler ve köy muhtarlıkları ilk kez tüzel kişilik kazanmıştır Köy Kanunu 1. maddesinde, nüfus ölçütünden hareket ile köyü tanımlamaktadır. Buna göre, nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy denir. Kanuna göre, köy kurulabilmesi için nüfusun 150 kişi olması yeterli görülmüştür Köy Kanunu nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olan yerleri kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olan yerleri ise şehir olarak tanımlamaktadır. Köy Kanunu'nun 2. maddesinde ise, şöyle bir tanıma rastlanmaktadır: "Cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler". Köy Kanunu'nun 7. maddesinde ise köy şu şekilde de tanımlanmaktadır: "Köy bir yerden bir yere

---

<sup>194</sup> Sütüoğlu, **a.g.e.**, s. 15.

<sup>195</sup> Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, Anahtar Kitaplar, Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 105.

götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır".<sup>196</sup>

442 sayılı Kanuna göre, bir yerde köy kurulabilmesi için o yerin nüfusunun yüz elliden az ve iki binden çok olmaması gerekmektedir. Söz konusu Kanun yürürlüğe girdiğinde, nüfusu yüz ellinin üstünde olan yerleşim yerleri köy tüzel kişiliği kazanmışlardır. Yeni bir köy, idari bir işlemle, yani İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile kurulmaktadır. Ancak, öncelikle ilgili il idare kurulu ve il genel meclisinin, daha sonra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı görüşünü almak gerekmektedir. Bir yerde köy tüzel kişiliğinin kalkması ya o yerin nüfusunun yüzelliden aşağı düşmesi ya da söz konusu yerin doğal afetler sonucu orda oturanlarla birlikte ortadan kalkması ile olmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanlığı, o yerdeki köy tüzel kişiliğinin kalktığını saptamaktadır. Köyün yetkileri, onun kamu tüzel kişisi olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>197</sup>

1950'li yıllara doğru, çok partili siyasal hayata geçiş köyleri etkilemiş, partiler, köyleri birer potansiyel olarak görmeye başlamışlardır. Bu durum, köylere olumlu bir şekilde yansırken, yine aynı dönemde ortaya çıkmaya başlayan kırdan kente göç olgusu, köylerin küçülmelerine ve etkisizleşmelerine neden olmaya başlamıştır 1961 Anayasası'nda öngörülen planlı kalkınma anlayışına paralel olarak hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, toplumun kalkınmasıyla köylerin kalkınmasının eşdeğer olduğu belirtilmiş ve köylerin gelişiminin sürdürülmesi istenmiştir. Çünkü, bu yıllarda hâlâ kentlerdeki nüfus kırsal alandaki nüfustan daha azdır. Bu nedenle, köylerin geliştirilmesi önem taşımaktadır.<sup>198</sup>

1963 yılında 442 sayılı Köy Kanunu, zamanın şartları uydurulmak için bir takım değişikliklere uğramış, ancak temel yapısı devam ettirilmiştir.<sup>199</sup>

1980'li yıllar, köyler açısından bir dönüm noktasıdır. Cumhuriyetin ilanından itibaren sürekli olarak çok önem verilen köylere, bu dönemde pek fazla önem verilmemeye başlanmıştır. Köylerin kentlere karşı sürekli bir nüfus kaybetmeleri ve bu dönem içerisinde ilk defa kent nüfusunun kırsal nüfusu geçmesi ve bunun sonucunda da, siyasîlerin köyleri bir oy potansiyeli olarak görmemeye başlamaları, köylere verilen önemin azalmasında en önemli nedenlerdir. Köylere verilen önemin azalmasının bir sonucu olarak da, tarımsal ürünlerde hızlı bir düşüş görülmüş, ülke ilk defa tahıl ürünü ithal etmeye başlamıştır.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> Keleş, 2009, *a.g.e.*, s. 200-201.

<sup>197</sup> Ulusoy ve Akdemir, 2010, *a.g.e.*, s. 320-322.

<sup>198</sup> Erten, *a.g.e.*, s. 111.

<sup>199</sup> Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986, s. 308.

<sup>200</sup> Erten, *a.g.e.*, s. 111-112.

#### 4.4.2. Köy Yönetimlerinin Organları

Köy yönetimlerinin organları muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir.

##### 4.4.2.1. Muhtar

Muhtar, köyün yürütme organı olup, köy derneği tarafından seçimle işbaşına getirilir. Bir yerel yönetim olarak köy yönetimin başı olduğu için aynı zamanda devletin köydeki temsilcisidir.<sup>201</sup>

Köy muhtarlığı seçimlerinde köy seçim çevresidir. Köy muhtarı, köyde altı aydan beri oturmakta olan 25 yaşını tamamlamış, Türkçe okuyup yazma bilen, kanunca seçilmesinde mani bulunmayan köylüler arasından çoğunluk usulüne göre genel, eşit ve gizli oyla seçilmektedir. Siyasi adaylık usulü yoktur. Köy muhtarı için siyasi partiler aday gösteremezler. Süresi biten muhtar yeniden seçilebilir. Muhtar seçilebilme yeterliliği, ilgili seçim kanununda belirtilmiştir. Muhtarın hem merkezi idarenin bir organı olarak devlet görevleri bulunmakta hem de köyle ilgili görevler yapmaktadır. Muhtar bir tarafta devletin köydeki temsilcisi ve memurudur. Yani hem devlet işlerini hem de köy işlerini görür. Genel yönetimin temsilcisi sıfatıyla yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurur. Muhtara devlet tarafından aylık ödenir. Köyün temsilcisi olarak yerel menfaatleri korur ve ihtiyar meclisinin kararlarını uygular.<sup>202</sup>

##### 4.4.2.2. Köy İhtiyar Meclisi

Köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organı olan köy ihtiyar meclisi, çoğunluk usulüne göre doğrudan doğruya köylü seçmenler tarafından seçilmiş olup, belediye encümeni gibi seçimle gelen üyeler ile birlikte köyde bulunan okul müdürü, cami imamı ve sağlık personeli gibi devlet memuru olan doğal üyelerden oluşur.<sup>203</sup>

Köy ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde köy seçim çevresidir ve siyasi adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla kanuni şartlara sahip, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, ihtiyar meclisi üyesi seçilebilir. İlkokul mezuniyeti şartı aranmaz, okur-yazar olmak yeterlidir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. İhtiyar meclisinin başkanı muhtar olup meclis için üye kriterleri kanunda belirtilmiş olup, nüfusa göre doğru orantılı olarak artarken minimum meclis üye sayısı en az sekiz üyedir, bunların ise dördü asıl dördü yedektir. Seçimler beş yılda

---

<sup>201</sup> Aydın, **a.g.e.**, s. 200

<sup>202</sup> Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı. Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s. 427

<sup>203</sup> Aydın, **a.g.e.**, s. 200

bir yapılır. Adaylığını koyma usulü yoktur. İhtiyar meclisi haftada en az bir kere toplanır.

Köy Kanununun 42. maddesine göre ihtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanır ve konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplantıya çağırır. İhtiyar meclisinin kendisi de muhtara haber vererek toplanabilir. Köy Kanununun 43. maddesine göre ihtiyar meclisi, köy işlerini en lazım olanından başlayarak sıraya koyar ve her biri yapıp tamamlandıktan sonra sırasıyla köylüye yaptırmaya çalışır.

Köy Kanununun 44. maddesine göre ihtiyar meclisi, hangi işlerin köylü tarafından çalışılarak doğrudan yapılacağını ve hangilerinin de para ile veya ırgat ile yapılacağına karar verir.

Köy Kanununun 40. maddesine göre ihtiyar meclisi köyün menfaatine uygun karar almazsa kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Böyle bir durumda ihtiyar meclisi yeniden karar alır

Köy Kanununun 70. maddesine göre köy ihtiyar meclisi köy korucularını tutar ve Muhtarın haber vermesi üzerine kaymakam tarafından korucu tayin edilir. Onların çalışma şartları ve hangi bölgelerde görev yapacaklarını ihtiyar meclisi belirler.<sup>204</sup>

#### 4.4.2.3. Köy Derneği

Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin tümünden oluşan Köy Derneği, Köy Kanununa göre altı aydan beri köyde oturmakta olan ve 18 yaşını tamamlamış kadın ve erkek seçmenlerden oluşmaktadır. Köy yönetiminin genel karar organıdır. Köydeki seçmenler, doğal üye olarak Köy Derneğini oluşturmakta ve doğrudan temsil ile köy yönetiminde söz sahibi olabilmektedir.

Köy derneğinin görevleri; muhtar ve ihtiyar meclisini seçmek, köy imamını tayin etmek, muhtarın ücretini belirlemek, , köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin köy tüzel kişiliğiyle davalı olması durumunda bu davalarda köyü temsil edecek kişiyi seçmek, isteğe bağlı işleri mecburi hale getirmektir. Köy derneğinin günümüzde muhtarı seçme ve ihtiyar meclisini seçme görevleri seçim kanuna tabi olarak yerine getirilmektedir. Köy derneğinin isteğe bağlı işleri zorunlu işlere dönüştürme kararı ancak kaymakam veya valinin onayı ile kesinleşir.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Nuryagdy Rozyev, Türkmenistan'ın Yönetim Yapısı İçerisinde Yerel Yönetimler Ve Türkiye İle Karşılaştırılması, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2009, s. 62 (**Yüksek Lisans Tezi**).

<sup>205</sup> Halil Nadaroğlu ve Nezih Varcan, **Yerel Yönetimler**, (Editör: Halil Nadaroğlu), 1. Baskı. Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2005, s. 248.

Köy derneğinin, muhtar ve ihtiyar meclisi üzerinde bir şekilde “baskı grubu” olma ve seçim çevresi oluşturmanın ötesinde işlemleri olmayan dolayısıyla da pek fonksiyonel olmayan bir kuruluştur.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> İbrahim Özefe, *Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Reform*, Editörler Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, 2005, s. 514-515.

## SONUÇ

Yerel hizmetler, tanzimat öncesi dönemde loncalar, vakıflar ve kadılar eliyle yürütülmüştür. Modern olarak algılanabilecek yerel yönetimlerin yönetim sistemimiz içerisinde yer alması, tanzimat döneminde gerçekleşmiştir.

Tanzimat döneminden günümüze kadar yerel yönetimlerin görevlerinin, yetkilerinin ve özerkliğin genişletilerek artırılarak ve üzerlerindeki idari denetimin giderek daraltılması gerekirken, bunların tam tersi bir gelişme, daha doğrusu bir gerileme görülmektedir.

Siyaset bilimcilerin ve akademik çevrelerin eleştirileri dikkate alınarak ülkemizde yeniden yapılanmayla ilgili projeler üretilmiş ve yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve yerel yönetimlere yeni görevler verilmiştir.

Yerel yönetimlere, yasalarla verilmiş görevlerin büyük bir bölümü süreç içerisinde zamanla merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş, buda giderek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idare vesayet yetkinin artmasına ve yerel özerkliğin azalmasına yol açmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin fonksiyonlarını yerine getiremediği herkesçe kabul edilmektedir. Dolayısıyla ülkemizde, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, sorunlarına çözüm bulunabilmesi, çağın gereklerine uyum sağlayabilmesi için her dönemde reform çalışmaları yapılmış ancak günümüze kadar kayda değer bir sonuca ulaşılamamıştır. Ama özellikle son dönemde, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecindeki görüşmelerin yoğunlaşmasıyla birlikte, yerel yönetim sistemimize ilişkin reform çalışmalarında kayda değer bir artış gözlenmektedir. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere büyük önem vermesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için yerellik ilkesini kabul etmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi yasal düzenlemeler yapmış olması, Türkiye’de de, yerel yönetimlerin çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini bir zorunluluk haline dönüştürmektedir.

Türk kamu yönetimi AB’ye üyelik sürecinde şeffalık, eşitlik ve hesap verebilirlik noktalarında eleştirilerle karşılaşmıştır. Ülkemizde sürekli reformların yapılmasının gerekliliği, yapılan tartışmalarda varılan noktadır. Buna ülkemizin yanında tüm dünya ülkeleri de gereksinim duymaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili son dönemde yasaları genel olarak incelediğimizde olumlu getirilerinin yanında, bazı olumsuz getirilerinin de olduğu gözlenmektedir. Yasaların, demokratik yönetim anlayışını benimsemesi, yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki tanınması, siyasal temsil ve halkın katılımını özendirici ve kolaylaştırıcı maddeleri içermesi, dünya ile uyumlu bir yerel yönetim anlayışı benimsemesi, idari

ve mali özerkliği açıkça düzenlemeye çalışması elbette yerel yönetim sistemimiz açısından olumlu gelişmelerdir.

2012 yılının aralık ayında çıkarılan, en son düzenleme olan yeni büyükşehir belediye kanunu malesef yerel demokrasiye uygun değildir. Çünkü halkın belediye başkanı, muhtar gibi yerel yöneticilere olan yakınlığı, büyükşehirler içerisindeki yerel birimlerin kaldırılmasıyla engellenmiştir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartında kabul edilen hizmette halka yakınlık ilkesine ters düşmektedir. Farklı kültürleri, kimlikleri içerisinde barındıran köylerin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi, bölgesel farklılıkların korunmasına aykırılık oluşturmaktadır. Anayasamızın 127. Maddesinde tanımlanan “il özel idaresi, belediyeler ve köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak” ibaresine ters düşen bir durum oluşmuştur. Bu da il, belediye ve köy halklarının büyükşehir belediyesi içerisinde iç içe geçmesidir.

Yeni yasalar açısından eleştirilebilecek en önemli başka bir nokta da, yerel yönetimlere verilen yetkilerin sınırlarının ve demokratik kriterlerin sınırlarının tam olarak belirlenememiş olmasıdır. Son dönemde bazı siyasi partilerin ve grupların ayrılıkçı söylemlerde bulunması, terör olaylarının ciddi boyutlarda artış göstermesi ve içinde bulunduğumuz diğer koşullarda dikkate alındığında bu çerçevenin çok iyi çizilmesi gerekmektedir.

Son yıllarda Türk kamu yönetimine yönelik yapılan başka bir eleştiride “merkezi yönetimin birim ve çalışan sayısı açısından şişmanlık hastalığına yakalandığı” belirtilmektedir. Tasarı ile kamusal görevlerde, merkezden yerel yönetimlere doğru bir yer değişimi hedeflenmekte, böylelikle merkezdeki aşırı istihdamında önlenebileceği görüşü savunulmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özelleştirme ya da dışarıdan hizmet alımı yapılmadığı sürece çalışan sayısında bir azalma meydana gelmemektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimdeki aşırı istihdamda bir azalma yaşanmamakta, sadece aşırı istihdamın yeri değişmektedir. Bir başka deyişle yerelleşmeyle devletin kanayan yarası olan bürokrasiye çözüm bulunmamakta, sadece bu sorunlar tasarıyla, yerel yönetimlere aktarılmaya çalışılmaktadır.

Bu bağlamda ülkemizde, çağdaş gelişmelere paralel olarak yerel yönetimlerin halkın gereksinimleri ve beklentileri doğrultusunda yeniden yapılandırılması, en öncelikli kamu politikalarından biri olmalıdır.



## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

ARIKAN Y. Elçin, **Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Görüş, Mart 2004.

AYDIN Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011.

AYTAÇ Fethi, **Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.

BOZKURT Ömer, ERGUN Turgay, SEZEN Seriyeye, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

BOZKURT Ömer, ERGUN Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara

COŞKUN Bayram, UZUN Turgay, **İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1 Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.

DERDİMAN R.Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

DİLEYİCİ Dilek, VURAL Tarık, **İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ERGİN Osman Nuri, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul, 1995.

ERTEN Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.

ERYILMAZ Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 1. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul,1992.

ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi**, İzmir, 1994.

ERYILMAZ Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar**, Okutman Yayıncılık, Ankara 2008.

GÖKÇE Orhan, BAYRAKÇI Erdal, **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**, Konya, 2003.

GÖKÇE Orhan, BAYRAKÇI Erdal, **Yerel Yönetimler Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2006.

GÖRMEZ Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı. , Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2013,

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara 1964.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 6. Baskı, Sevinç Yayını, Ankara, 1978.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.

GÜLER Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, Mart 1998.

GÜLER Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Basım, İmge Yayınlar, Nisan 2006.

GÜLLÜCE İdris, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2004.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, İstanbul, 1999.

İNALCIK Halil, **Osmanlı imparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, Yapı Kredi Yayınları, 2007.

İNALCIK Halil, SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, **Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 2011.

KALABALIK Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.

KAYA Ali, **Büyükşehir Sisteminde Belediyeler Arası İlişkiler**, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, S:18, Kayseri 1996.

KAYA Erol, **Yerel Yönetimler Reformu Ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İke Yayınları, İstanbul, 2003.

KAZICI Ziya, **Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisab Nezareti)**, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 2006.

KELEŞ Ruşen, **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay**, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMME, İstanbul, 1993.

KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 1998.

KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000.

KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 7. Baskı, Cem Yayınevi, Umut matbaası, 2008.

KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009

MENGİ Ayşegül, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karsısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998.

MIHÇIOĞLU Cemal, **Kamu Yönetiminde Verimlilik içinde Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (der.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

MUTLUER M. Kamil, ÖNER Erdoğan, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınevi 1994.

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2001.

NADAROĞLU Halil, VARGAN Nezih **Yerel Yönetimler, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları**, Yayın No:20, Eskişehir, 2002.

NADAROĞLU Halil, VARGAN Nezih, **Yerel Yönetimler** ,(Editör: Halil Nadaroğlu). 1. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2005.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966.

ORTAYLI İlber, **Tanzimat’tan Sonra Mahalli idareler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1974.

ORTAYLI İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Doğan Basımevi, Ankara, 1980.

ORTAYLI İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler Geleneği**, 1985.

ORTAYLI İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, 2000.

ORTAYLI İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, 18. Baskı, İstanbul, 2004.

ORTAYLI İlber, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2007.

ORTAYLI İlber, **Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, İş Bankası Yayınları, 2008.

ÖKMEN Mustafa, **Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002.

ÖKMEN Mustafa, ELMA Fikret, **Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci**, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 1. Baskı, 2013.

ÖKMEN Mustafa, PARLAK Bekir, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Bursa: Alfa Aktüel, 2009.

ÖZBUDUN Ergün, **Türk Anayasa Hukuku**, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2005.

ÖZEFE İbrahim, **Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Reform**, Editörler Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, 2005.

PARLAK Bekir, **Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler.** Ed Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Kitabevi, İstanbul, 2002.

PARLAK Bekir, **Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İ.Ö.İ., Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform,** Editörler: Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın-Dağıtım, 2005,

PARLAK Bekir, SOBACI Zahid, **Kamu Yönetimi,** Alfa Aktüel, İstanbul, 2008.

SENCER Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı,** Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986.

SÜRGİT Kenan, **Türkiye’de İdari Reform,** Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

SÜTLÜOĞLU İmdat, **İdarenin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler,** Ankara, 2003.

ŞENGÜL Ramazan, **Yerel Yönetimler,** Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2010.

TOPRAK Zerrin, **Yerel Yönetimler,** Ankara, Kasım 2006.

TORLAK Evinç, SEZER Yasin; Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform,** 1. Basım, Nobel Yayınevi, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Ankara Eylül 2005,

TORTOP Nuri, **Mahalli İdareler,** Ankara: TODAİE Yayınları, 1991.

TORTOP Nuri, **Mahalli İdareler,** 5. Baskı, Yargı yayınları, Ankara, 1994.

TORTOP Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi,** TODAİE Yayını, Yayın No: 263, Ankara, 1996.

TORTOP Nuri, **Mahalli İdareler,** 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

TORTOP Nuri, AYKAÇ Burhan, YAMAN Hüseyin, ÖZER M.Akif, **Mahalli İdareler,** Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006.

TÜRE Fatih, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler,** Yerel Gündem, Sayı: 5, Mayıs 2000.

TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi,** TÜSİAD, İstanbul, 1983.

ULUSOY Ahmet, **Mahalli İdareler,** Seçkin Yayınevi, Ankara 2004.

ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye,** Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler Teori, Maliye ve Uygulama** Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

YALÇINDAĞ Selçuk, **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler,** TÜSİAD, 1992.

YAYLA Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif,** İstanbul 1982.

YAYLI Hasan, **Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması**, Kırıkkale Belediyesi Yayınları, Kırıkkale, 2009.

YILDIRIM Ramazan, **İdare Hukuku Derstleri I**, Mimoza Basım, Yayım ve Dağıtım, Konya, 2005.

YILDIRIM, Turan, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, İstanbul, Alkim Yayınevi, 2004.

## MAKALELER

ALADA Adalet, Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar, **Kent Gündemi**, 2004, No:6, 21-30.

APAN Ahmet, 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, C:7, S:5, Mayıs 2006.

ARIKBOĞA Erbay, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, **Yerel Politikalar Dergisi**, 48-96, 2013

ASLANER Abdullah, Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, **Türk İdare Dergisi**, S:453, Aralık 2006.

ÇEVİKBAŞ Rafet, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları, **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C:1, S:2, Aralık 2012.

ÇİFTEPINAR, Remzi, Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış, **Yasama Dergisi**, S:2, 2006.

ÇOKER Ziya, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlara İlişkin Son Durum”, **CHP Yerel Yönetim Dergisi**, S:11, Ankara, Aralık 2005.

ERYILMAZ, Bilal, "Yerel Yönetim Sendromu", Yeni Türkiye, 1998, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, 340-346. Kamu Yönetimi Araştırması, TODAİE Yayınları, Ankara 1992,

ERYILMAZ Bilal, Yerel Yönetim Sendromu, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 4, 1995.

ERYILMAZ Bilal, Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.11, S.3, Temmuz 2002.

GÖRMEZ Kemal, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S:4, Mayıs-Haziran 1995.

İNAÇ Hüsamettin, ÜNAL Feyzullah, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S:17, Nisan 2007.

İZCİ Ferit İzci, TURAN Menaf, Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C: 18, S: 1, 117-152, 2013.

KALAĞAN Gökhan, Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, C:2, S:1, 65-84, s. 67.

KARAER Tacettin, Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme, **Amme İdaresi Dergisi**, C:20, S:2, 1987.

KAZANCI Metin, Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not, **AİD**, C:16, S:4, Aralık, 1983.

KELEŞ Ruşen, Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 1, S:2, Mart 1992.

KILIÇ Gökçen; Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği, **ÇYYD**, C:19, S:1, Ocak , 1-20, 2010.

KIRIŞIK Fatih, SEZER Özcan, Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:15, S:2, Nisan 2006.

KOÇAK Süleyman Yaman, KAVSARA Veli, 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:10, S:20, 2012.

KOYUNCU Başak, Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, Muğla Üniversitesi **SBE Dergisi**, C:1, S:1, 2000.

KÖSE Ömer, Yerel Yönetim Olgusu, Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, **Sayıştay Dergisi**, S:52, Ocak-Mart 2004.

ÖKMEN Mustafa, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Türkiye, **Mahalli İdareler Dergisi**, S:44, Kasım 1997.

ÖKMEN Mustafa, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme, **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, C:10, S:1, 2003.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, SADIÖĞLU Uğur; Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları, **Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi**, C:18, S:1 Ocak 2009.

REYHAN, Cenk, 1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:9, S:1, Ocak 2000.

SENCER Muzaffer, Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi, **Amme İdaresi Dergisi**, C:17 S:2, Haziran 1984.

TEKELİ, İlhan, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, **Amme İdaresi Dergisi**, C:16, S 2, Haziran 1983.

ULUÇ Abdulvahap, ÇELİK Abdullah, KAAN Oğuz, Türkiye Ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması, **Türk İdare Dergisi**, S:430, Mart 2001.

YALÇINDAĞ Selçuk, Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden yapılanma, **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S:3, Eylül 1991.

YALÇINDAĞ Selçuk, Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:1, S:5, Temmuz 1992.

YEDİYILDIZ Bahaeddin, Vakıf Müessesesinin XVIII. Asır Türk Toplumundaki Rolü, **Vakıflar Dergisi**, S:XVI, Ankara, 1982.

YETER Enis, Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:1, S:4, Temmuz 1992.

YETER Enis, İl Genel Meclislerinin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri, Üyelerinin Malî ve Sosyal Hakları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:5, S:5, Eylül 1996.

YILDIRIM, Abdullah, Belediye Başkan Yardımcılarının Atanma ve Meclis Üyelerinin Huzur Hakkı Durumları (I). **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C:3, S:5, Haziran 1998.

ZÜLÜFLÜ Hafize, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Hakkında Uygulamada Yaşanan Sorunlar, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C:9, S:11, 2004.

## TEZLER

AKDAĞ Recep, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, İstanbul, 2010 (**Düzeltilmiş Yüksek Lisans Tezi**)

BIÇAKLI Buket, Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi Ve Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2009. (**Yüksek Lisans Tezi**).

CEVHER Yusuf, Türkiye’de Yerel Yönetim Yazını, 1992-2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Hatay, 2010. (**Yüksek Lisans Tezi**).

ÇİFÇİ Deniz, Yerel Yönetimler Ve Kültür, İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Haziran 2008 (**Yüksek Lisans Tezi**).

EKİNCİ Elif, Türkiye’de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Ankara, 2013, (**Yüksek Lisans Tezi**).

ERDEMİR Tekin, Avrupa Birliği (AB) Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya, 2010, (**Yüksek Lisans Tezi**).

KARAARSLAN Mehmet, Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler, Enstitüsü, Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, 2007, (**Doktora Tezi**).

KARAMAN Yusuf İzzet, İl Özel İdarelerinin Kurumsallaşma Süreci ( Batman İl Özel İdare, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara, 2011 (**Yüksek Lisans Tezi**).

KAYA Feridun Serhat, Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları ve Mevcut Bazı Siyasi Partilerin Yerel Yönetim Yaklaşımları, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul 2013 (**Yüksek Lisans Tezi**).

KOÇ Hatice, Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması: Kahramanmaraş Örneği, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, (**Yüksek Lisans Tezi**).

KORKMAZ Zişan, Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta 2009, (**Yüksek Lisans Tezi**).

KORKUT Mehmet, Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Yatırım Planlamasında, Etkinliği ve Görevlerinde Değişmeler, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, (**Yüksek Lisans Tezi**).

MIHÇI Harun, Yerel Yönetim Birlikleri (Gölcük Köylere Hizmet Götürme Birliği Örneği), Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı, Yönetim Bilimleri, 2010, (**Yüksek Lisans Tezi**).

ROZYYEV Nuryagdy, Türkmenistan’ın Yönetim Yapısı İçerisinde Yerel Yönetimler Ve Türkiye İle Karşılaştırılması, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya, 2009, (**Yüksek Lisans Tezi**).

SARIÇİÇEK Ejder, Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Ve Son Dönemlerde Yapılan Yetki Devirleri’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Ayyoş) Açısından Ele Alınması, Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2010, (**Yüksek Lisans Tezi**).

## **KONFERANSLARDA SUNULAN TEBLİĞLER**

COŞKUN Bayram, UZUN Turgay, İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, 3-4 Aralık 2004.

DELCAMP Alain, Fransa’daki Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet, Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, 1-2 Aralık, Ankara 1994.

ERGENÇ Özer, Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerinde Bazı Düşünceler, **VII. Türk Tarih Kongresi, Kongreye Sunulan Bildiriler**, C: II, TTKY, TTK Basımevi, 1272’den Aktaran Veysel ATASOY, Ankara, 1981.

ERGUN Turgay, Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler**, C:1, TODAİE Yayını, Ankara, 1995.

## **RAPORLAR**

DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 2000.

UĞURLU M. Fatih, Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, Ankara, **DPT Yayını**, 1995.

YAŞAMIŞ Firuz Demir, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 1994.



## İNTERNET

<http://www.tusiad.org/tusiad/tusiadin-vizyonu/>, TÜSİAD Resmi internet sayfası, (Erişim tarihi: 23.06. 2014).

<http://www.tusiad.org/temel-konular/demokratik-standartlar/kamu-yonetimi/>, TÜSİAD Resmi internet sayfası, (Erişim tarihi: 24.06. 2014).