

**21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN  
YAPILANDIRILMASI GEREKLİLİĞİ**

Tuğba ALGÜL

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet ARI**

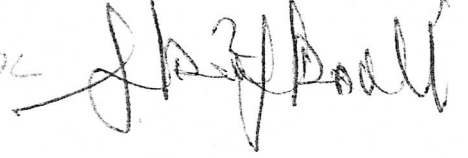
**İnönü Üniversitesi SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Lisans Üstü Eğitim  
Öğretim Yönetmeliği'nin Kamu Yönetimi ANABİLİM DALI İçin Öngördüğü  
YÜKSEK LİSANS TEZİ Olarak Hazırlanmıştır.**

**(Malatya, Şubat 2007)**

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitümüz Yüksek Lisans Öğrencisi Tuğba ALGÜL tarafından Yrd.Doç.Dr.Aydın USTA danışmanlığında hazırlanan "21. Yüzyılda Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Gerekliliği" başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan Prof. Dr. S. Kemal KARTAL  
(Akademik Ünvanı, Adı Soyadı)



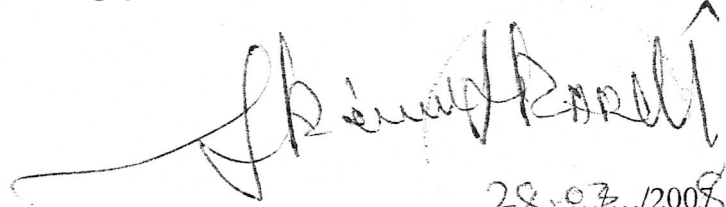
Üye Yrd. Doç. Dr. Mehmet DAL  
(Akademik Ünvanı, Adı Soyadı)

m. aru

Üye Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA

YUNUS

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım



28.07.2008

Prof. Dr. S. Kemal KARTAL  
Enstitü Müdürü



## ONUR SÖZÜ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “21. YÜZYILDA TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI GEREKLİLİĞİ” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve gereklerine aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

28/Şubat /2007

Tuğba ALGÜL

## ÖNSÖZ

Tez çalışması olarak sunulan bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerin ülkemizde genel yapısının ve öneminin araştırılması kavranması ve halka en yakın, en önemli birimler olan bu birimlerin en etkili ve verimli nasıl çalışabilecekleri konusunda değerlendirme yapılmasıdır. Çalışma boyunca yerel yönetim birimleri tek tek incelenmiş ve halka hizmet düzeyinde ne kadar önemli bir yere sahip oldukları belirlenmiştir. Çalışma yerel yönetimlerin, halka hizmet boyutunda ve ülke yönetiminde öneminin anlaşılması açısından çok önemli ve faydalı bir çalışma olmuştur.

21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN  
YAPILANDIRILMASI GEREKLİLİĞİ

Tuğba ALGÜL

KISA İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ..... 11

İKİNCİ KESİM

YEREL YÖNETİMLERİN TANITILMASI

2. TÜRKİYE'NİN YÖNETİM YAPISI ..... 14  
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER..... 25  
4. YEREL YÖNETİM YAPILARINA DİĞER ÜLKELERDEN  
ÖRNEKLER..... 74

ÜÇÜNCÜ KESİM

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

5. YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARINA GENEL BİR BAKIŞ..... 81  
6. NEDEN YENİDEN YAPILANMA..... 88  
7. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI ..... 92

DÖRDÜNCÜ KESİM

GENEL DEĞERLENDİRME

8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ..... 97  
KAYNAKÇA ..... 101

# 21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI GEREKLİLİĞİ

Tuğba ALGÜL

## İÇİNDEKİLER

Onay Sayfası .....	1
Onur Sözü .....	2
Önsöz .....	3
Kısa İçindekiler .....	4
İçindekiler .....	5

## BİRİNCİ KESİM

### ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

## BİRİNCİ KESİM

### ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

<b>1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ .....</b>	<b>11</b>
1. 1. Araştırmanın Konusu ve Önemi .....	11
1. 2. Araştırmanın Denenceleri ve Amacı .....	12
1. 3. Araştırmanın Yöntemi .....	13
1. 4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları .....	13
1. 5. Kavram Tanımları .....	13
1. 6. Araştırmanın Sunuş Sırası .....	14



**İKİNCİ KESİM**  
**YEREL YÖNETİMLERİN TANITILMASI**

<b>2. TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISI .....</b>	<b>14</b>
2. 1. Merkezden Yönetim.....	14
2. 1. 1. Merkezden Yönetim Tanımı .....	14
2. 1. 2. Merkezden Yönetimin Özellikleri.....	15
2. 1. 3. Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları.....	16
2. 1. 3. 1. Merkezden Yönetimin Yararları .....	16
2. 1. 3. 2. Merkezden Yönetimin Zararları.....	17
2. 2. Yerinden Yönetim(Yerel Yönetimler).....	18
2. 2. 1. Yerinden Yönetim (Yerel Yönetim) Tanımı .....	18
2. 2. 2. Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanma Biçimleri .....	20
2. 2. 2. 1. Yerel Yerinden Yönetim (Mahalli Ademi Merkeziyet) .....	20
2. 2. 2. 2. Hizmet Yerinden Yönetimi (Hizmet Ademi Merkeziyeti) ....	21
2. 2. 3. Yerinden Yönetimin Yarar ve Zararları .....	22
2. 2. 3. 1. Yerinden Yönetimin Yararları .....	22
2. 2. 3. 2. Yerinden Yönetimin Zararları .....	23
<b>3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>25</b>
3. 1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	25
3. 1. 1. Siyasal Nedenler.....	25
3. 1. 2. Sosyal Nedenler.....	25
3. 1. 3. Yönetsel Nedenler .....	26
3. 2. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi .....	28
3. 3. Anayasalarımızda Yerel Yönetimler.....	31
3. 3. 1. 1960 Öncesi Dönem .....	31
3. 3. 2. 1961 ve 1982 Anayasaları .....	34
3. 4. Yerel Yönetim Birimleri .....	36
3. 4. 1. İl Özel İdareleri .....	36
3. 4. 1. 1. İl Özel İdaresi’nin Görevleri ve Sorumlulukları .....	36
3.4. 1. 2. İl Özel İdaresinin Yetki ve İmtiyazları.....	37

3. 4. 1. 3. İl Özel İdaresine Tanınan Muafiyetler .....	37
3. 4. 1. 4. İl Özel İdaresinin Organları.....	38
3. 4. 1. 4. 1. İl Genel Meclisi .....	38
3.4.1.4.2. İl Daimi Encümeni .....	39
3. 4. 1. 4. 3. Vali .....	40
3. 4. 1. 4. İl Özel İdaresi Teşkilatı .....	41
3. 4. 1. 5. İl Özel İdarelerinin Gelirleri.....	42
3. 4. 1. 5. 1. Taş Ocakları Resim ve Harçları .....	42
3. 4. 1. 5. 2. İskele Resmi .....	42
3. 4. 1. 5. 3. Çeltik Geliri.....	42
3. 4. 1. 5. 4. Maden İşletmeleri Payı.....	42
3. 4. 1. 5. 5. Diğer Gelirler .....	43
3. 4. 2. Belediyeler .....	43
3. 4. 2. 1. Belediye Kavramı ve Belediye Türleri.....	43
3. 4. 2. 2. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumlulukları .....	46
3. 4. 2. 3. Belediyenin Organları .....	49
3. 4. 2. 3.1. Belediye Meclisi.....	49
3. 4. 2. 3. 2. Belediye Başkanı.....	50
3. 4. 2. 3. 3. Belediye Encümeni .....	51
3. 4. 2. 4. Belediyenin Gelir ve Giderleri .....	51
3. 4. 2. 4. 1. Belediyelerin Özgelir Kaynakları.....	52
3. 4. 2. 4. 1. 1. Vergiler.....	52
3. 4. 2. 4. 1. 2. Harçlar .....	53
3. 4. 2. 4. 1. 3. Harcamalara Katılma Payları .....	54
3. 4. 2. 4. 1. 4. Devlet Bütçe Gelirlerinden	
Ayrılan Paylar .....	54
3. 4. 2. 4. 1. 5. Yardımlar ve Fonlar .....	55
3. 4. 2. 4. 1. 6. Diğer Gelirler .....	55
3. 4. 2. 4. 2. Belediyelerin Giderleri.....	55
3. 4. 2. 5. Belediyelerde Borçlanma .....	57

3. 4. 2. 6. Büyükşehir Belediyesi.....	57
3. 4. 2. 6. 1. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	57
3. 4. 2. 6. 2. Büyükşehir Belediyesinin Organları .....	59
3. 4. 2. 6. 2. 1. Büyükşehir Belediye Meclisi ...	59
3. 4. 2. 6. 2. 2 . Büyükşehir Belediye Encümeni” .....	59
3. 4. 2. 6. 2 .3. Büyükşehir Belediye Başkanı ..	60
3. 4. 2. 6. 3. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri .....	60
3. 4. 3. Köy Yönetimleri.....	62
3. 4. 3. 1. Köy Yönetimini Görevleri ve Sorumlulukları .....	63
3. 4. 3. 1. 1. Zorunlu İşler .....	63
3. 4. 3. 1. 2.Köyün İsteğe Bağlı İşleri.....	66
3. 4. 3. 2. Köy Yönetiminin Organları ve Görevleri .....	68
3. 4. 3. 2. 1. Köy Derneği – Köy Muhtarı ve Görevleri .....	68
3. 4. 3. 2. 2. Köy Derneği ve Köy Muhtarının Görevleri.....	68
3. 4. 3. 2. 2. 1. Devlet İşleri .....	68
3. 4. 3.2. 2. 2. Köy İşleri.....	69
3. 4. 3. 2. 2. Köy İhtiyar Meclisi .....	70
3. 4. 3. 3. Köy Yönetiminin Gelir ve Giderleri .....	71
3. 4. 3. 3. 1. Köy Yönetiminin Gelirleri .....	71
3. 4. 3. 3. 2. Köy Yönetiminin Giderleri .....	72

#### **4. YEREL YÖNETİM YAPILARINA DİĞER ÜLKELERDEN**

<b>ÖRNEKLER .....</b>	<b>74</b>
4. 1. İngiltere’de Yerel Yönetimler .....	74
4. 1. 1. İlçe Meclisi.....	74
4. 1. 2. İl Meclisi .....	75
4. 1. 3. Başkan.....	75
4. 1. 4. Meclis.....	76

4. 2. Fransa'da Yerel Yönetimler .....	76
4. 2. 1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapısı .....	77
4. 2. 2. Yerel Yönetim Türleri .....	77
4. 2. 2. 1. Belediye.....	77
4. 2. 2. 2 İl Yerel Yönetimi .....	78
4. 2. 2. 3. Bölge Yerel Yönetimi .....	78
4. 2. 3. Yerel Yönetimlerin Görevleri .....	79

## ÜÇÜNCÜ KESİM

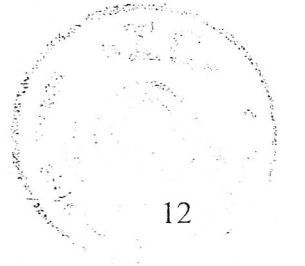
### YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

5. YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARINA GENEL BİR BAKIŞ .....	84
5. 1. Yerel Yönetimlerde Yaşanan Sorunların Temel Nedenleri .....	84
5. 2. Yerel Yönetimlerimizin Yönetimsel ve Örgütsel Sorunları.....	86
6. NEDEN YENİDEN YAPILANMA .....	88
6. 1. Yeniden Yapılanmanın Anlamı.....	88
6. 2. Dünyada Yeniden Yapılanma Nasıl Algılanıyor .....	90
7. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI.....	92
7.1. Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yeniden Yapılanma Çalışmaları	
Planlı Dönem Öncesi .....	92
7.2. Planlı Kalkınma Döneminde Yapılan Yeniden Yapılanma Çalışmaları.....	93
7. 3. Planlı Dönem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Reform	
Çalışmaları .....	94
7. 4. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı.....	95
7.5. Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarıları .....	96



**DÖRDÜNCÜ KESİM**  
**GENEL DEĞERLENDİRME**

<b>8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ .....</b>	<b>97</b>
8. 1 Bulgular.....	97
8. 2. Öneriler .....	98
8. 3. Genel Sonuç .....	99
 KAYNAKÇA.....	 101



## BİRİNCİ KESİM

### ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu kesimde araştırmanın konusu ve önemini belirtilmiş, araştırmanın amacı ve denenceleri sıralanarak bu denenceler açıklanmıştır. Araştırma yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları bu kesimde okuyucuya aktarılmıştır. Araştırmada geçen kavramlar ve tanımları ve araştırmanın sunuş sırasında yine bu kesimde belirtilmiştir.

#### 1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ

“Araştırma Hakkında Açıklamalar” başlıklı birinci kesim, bir bölümden oluşmaktadır. Kesimde araştırmanın konusu, amacı, denenceleri ile yöntemi hakkında bilgi verilmektedir.

##### 1. 1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Araştırmanın konusu “21. yy da Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Gerekliliği” dir. Araştırmada Türkiye’de ki yerel yönetimlerin yapısı, tarihçesi, yerel yönetim birimlerinin özellikleri incelenmiş ve yerel yönetim yapılarına diğer ülkelerden örnekler verilmiştir. Yerel yönetimlerin şu anda var olan yapısı, personel durumları, mali, kaynakları da araştırmada incelenen konular arasındadır. Araştırmada var olan durum açıklandıktan sonra yerel yönetimlerin sorunlarına değinilmiş ve bu sorunlar sebepleriyle irdelenmeye çalışılmıştır. Sorunlara farklı yaklaşımlar ve çözüm önerileri de araştırmada okuyucuya sunulmuştur.

Yerel yönetimler halka en yakın ve halkın ihtiyaçlarına en kısa ve etkili bir şekilde karşılık verebilecek birimlerdir. Merkezi yönetim halka uzaktır, halk taleplerini merkezi yönetime istediği sıklıkta ve çabuklukta ulaştıramaz fakat yerel yönetimler halkın en rahat ulaşabileceği, sorunlarına çözüm arayabileceği, istek ve problemlerini dile getirebileceği birimlerdir. Bir ülkede yerel yönetim birimleri ne kadar etkin olursa halkın ihtiyaçlarına o kadar hızlı ve etkili cevap verilir. Bu araştırmada ülkemizdeki yerel yönetim birimleri incelenmiş, bu birimlerin

sorunlarına değinilmiş ve bu sorunlara çözüm önerileri getirilmiştir. Yerel yönetimlerin ülkemizde daha iyi bir yapıya kavuşturulması için çeşitli öneriler sunulmuştur. Yerel yönetim birimleri bir ülkede halkın huzur ve güven içinde yaşaması, ihtiyaçlarının en etkili ve kısa zamanda karşılanması ve problemlerin en çabuk şekliyle çözüme kavuşturulması için gerekli olan birimlerdir. Yerel yönetim birimlerine halka yakınlıkları sebebiyle gereken önem verilmeli ve onlara gerekli mali donanım sağlanmalı, personel ihtiyaçları karşılanmalı ve özerklik verilmelidir.

Ancak bu şekilde yerel yönetim birimleri görevlerini yerine getirebilirler. Bu nedenle araştırmanın konusu doğrudan halka hizmeti öngördüğü için son derece önemli ve gerekli bir konudur. Araştırmanın en önemli özelliği yerel yönetimlerin şu anki sorunlarına değinilmesi ve bu sorunlara farklı çözüm önerileri getirilerek , yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin öneriler sunulmasıdır. Bir ülkede yerel yönetimler ne kadar etkili ve yeterli olursa halkın ihtiyaçlarına o kadar yerinde karşılık verilir, ve halkın problemleri en kısa sürede çözüme kavuşturulur.

## **1. 2. Araştırmanın Denenceleri ve Amacı**

Araştırmanın denenceleri aşağıdaki gibidir:

**Denence 1:** Yerel yönetimlerin görevlerini etkin biçimde yerine getirebilmeleri ve halka hizmet edebilmeleri için genel yapılarında yeniden düzenleme yapılmalıdır.

**Denence 2:** Yerel yönetimler kaynak yetersizliği, personel yetersizliği nedeniyle halka etkili hizmet verememekte, halkın beklenti düzeyini karşılayamamaktadır.

Araştırmanın amacı öncelikle yerel yönetimlerin yapılarının, özelliklerinin irdelenmesi daha sonra ise ülkemizde yerel yönetimlerin var olan durumu hakkında bilgi verilmesi bunlar okuyucuya sunulduktan sonra yerel yönetimlerin sorunlarının araştırılması ve sorunlara çözüm önerileri getirilmesidir. Halkın ihtiyaçlarına en iyi cevap verme konumunda olan yerel yönetimlerin bu görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli mali donanıma ve personele donanımına sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca merkezi yönetimden gerekli desteği her dönemde almaları çok

önemlidir. Bütün bunların yanında halkın yerel yönetimler konusunda bilinçlendirilmesi ve ihtiyaçlarını talep etme konusunda merkezi ve yerel yönetim ayrımını çok iyi bir şekilde yapmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin etkinliğini yerine getirebilmeleri için özerkliğinin sağlanması ve gerek merkezi yönetim bazında gerekse halkın bilinçlendirilmesi konusunda düzenlemeler yapılmalıdır. Bu araştırmanın amacı, yerel yönetimleri halka en etkili hizmeti yerine getirebilmesi için ne gibi değişikliklerin yapılabileceğinin irdelenmesi ve bu konuda değişik yaklaşımlar öne sürülmesidir.

### **1. 3. Araştırmanın Yöntemi**

Bu araştırma dört kesim yaklaşımı esas alınarak hazırlanmıştır. Yaklaşımın esas olarak 1. kesimde araştırmanın konusu ve yöntemi ile ilgili bilgi verilmiştir. 2. kesimde kuramsal çerçeve çizilmiştir, 3. kesimde ise bu alana katkı yapmaya çalışılmıştır. Son bölüm olan 4. kesimde ise araştırmaya dair bulgular ortaya konmuş, öneriler geliştirilmiş ve genel sonuç değerlendirilmiştir.

### **1. 4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları**

Araştırmanın hazırlanmasında yazılı kaynak taraması yapılarak bilgi toplanmıştır. Elde edilen bilgiler niteliksel çözümleme tekniğiyle işlenmiştir.

### **1. 5. Kavram Tanımları**

Araştırmada sıkça kullanılan ve araştırmanın konusu açısından önemli olan kavramlar aşağıda tanımlarıyla birlikte sunulmuştur.

**Yerel Yönetim:** Bir arada yaşayanların kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet etmek amacı ile kurulan karar organları yerel yönetimlerdir ('Yerel Yönetim Nedir, 2006 ).

**Yerellik :** Hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve en uygun birimler tarafından görülmesi gibi oldukça gevşek ifadelerle dile getirildiğine rastlanan bir örgütlenme biçimidir ('Kamu Reformu', 2006)

## 1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

“Araştırma Hakkında Açıklamalar” başlıklı birinci kesimde araştırmanın konusu ve önemi aktarılmış, araştırmanın denenceleri sunulmuş, bilgi derleme ve işleme araçları ve araştırmanın kavram tanımları da yine bu kesimde aktarılmıştır.

“Yerel Yönetimlerin Tanıtılması” başlıklı ikinci kesimde öncelikle Türkiye'nin yönetim yapısı araştırılmış, daha sonra Türkiye'de yerel yönetimler detaylarıyla irdelenmiş, ve son olarak yerel yönetimlere diğer ülkelerden örnekler verilmiştir.

“Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” başlıklı nc kesimde yerel yönetim sorunlarına genel bir değerlendirme yapılmış, yerel yönetimlerin yeniden yapılanma çalışmaları aktarılmış ve bu detaylı olarak incelenmiştir.

“Genel Değerlendirme” başlıklı dördüncü kesimde araştırmaya dair bulgular, bu bulgulara getirilen öneriler ve genel sonuç ortaya konmuştur.

## İKİNCİ KESİM

### YEREL YÖNETİMLERİN TANITILMASI

Bu kesimde öncelikle Türkiye'nin yönetim yapısı hakkında özet bir bilgi verilmiş, daha sonra ise yerel yönetimler tanıtılmıştır. Yerel yönetimlerin tarihçesi, yerel yönetimlerin yapıları, yerel yönetim birimleri ve özellikleri bu kesimde anlatılmış ve yine bu kesimde yerel yönetim birimlerine birkaç ülkeden örnek verilmiştir.

#### 2. TÜRKİYENİN YÖNETİM YAPISI

Araştırmanın bu bölümünde iki alt bölüm halinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri incelenmektedir.

##### 2. 1. Merkezden Yönetim

Araştırmanın bu alt bölümünde üç alt başlık halinde merkezden yönetimin tanımı yapılarak özellikleri ile yarar ve zararları incelenmektedir.

##### 2. 1. 1. Merkezden Yönetim Tanımı

Türkiye'nin yönetim yapısı, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır. Merkezi yönetime "genel yönetim " de denilmektedir. Merkezi yönetim ülkedeki temel ve genel hizmetler yürüten organlardan meydana gelir. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan yapıya merkezi yönetim denilmektedir. Cumhurbaşkanı, devletin başı ve yürütme organının içinde yer alması sebebiyle merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir. Ülkemizin kamu yönetimi yapısı, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olarak iki ana birimden oluşur ( Eryılmaz, 2000, 83,84).

Merkezi yönetim başkent ve taşra örgütü olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Ayrıca merkezi yönetime görevlerine yardımcı olmak danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimler bulunmaktadır. Merkezi yönetimin başkent örgütü; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşur. Taşra örgütü; İl, İlçe, Bucak ve Bölgeden oluşur. Merkezi

yönetimin başkent örgütüne bağlı yardımcı kuruluşlar ise; Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay ve Sayışta kurumlarıdır. Bağlı kuruluşlar ise Vakıflar Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve diğerleridir (Eryılmaz, 2000, 84) .

### **2. 1. 2. Merkezden Yönetimin Özellikleri**

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir. Merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde, idari hizmetler devlet merkezinde bulunana ve sayıları belirli ve sınırlı olan bir veya birkaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülmektedir Günday (2003, 57-58) ve Gözler (2005, 66-67) merkezden yönetimin belli başlı özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

(1) Tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır: Vatandaşlara sunulacak tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır. Bu hizmetlere ilişkin tüm kararları almak ve uygulamak yetkisi merkezdeki sayıları belirli ve sınırlı yetkilere ait olup, bu hizmetlerin yürütülmesinden doğacak sorumluluklarda merkeze aittir.

(2) Bir taşra örgütü vardır: Merkezde toplanan idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülebilmesi, merkezin başkent dışındaki uzantısı olan taşra teşkilatında yer alan, merkezdeki yetkililerin emir ve talimatları doğrultusunda hareket eden ve merkezdeki yetkililere aşağıdan yukarıya doğru hiyerarşik bir bağ ile bağlı bulunan kamu görevlileri tarafından sağlanmaktadır.

(3) Tüm kaynaklarda merkezde toplanmıştır: İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tüm parasal kaynaklar ile araç ve gereçlerde merkezde toplanmıştır.

(4) Vatandaşlara sunulacak tüm kamu hizmetleri bir merkezde, yani başkentte planlanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi başkentte oturan birtakım merkezi yetkililere aittir. Sorumluluk da onlardadır.

(5) Devlet tüzel kişiliği yani merkezi idare, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bakanlıkların kendilerine has bir tüzel kişilikleri yoktur; kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Kamu hizmetlerini bakanlıklar devlet adına ve devletten aldıkları yetki ile yürütürler.

(6) Merkezi idare (= devlet), çeşitli bakanlıklara, bakanlıklarda başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik biçimlere ayrılmış olsa da, merkezi idare bir bütündür. Zira, merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Görevliler birbirine hiyerarşik bağlarla bağlanmışlardır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlamaktadır.

### **2. 1. 3. Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları**

Araştırmanın bu alt başlığında merkezden yönetimin yararları ve Zararları incelenmektedir.

#### **2. 1. 3. 1. Merkezden Yönetimin Yararları**

Merkezden yönetim çeşitli yararlar sağlar. Bu yararları Günday (2003, 58) şu şekilde sıralamaktadır:

(1) Güçlü bir devlet yönetimi sağlar: Merkezden yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanmasını ve böylece güçlü bir devlet yönetimim kurulmasını mümkün kılar. Gerçekten tarihi gelişim içinde modern ve güçlü devletlerin merkezden yönetimin uygulanması sonucu kuruldukları gözlemlenmiştir.

(2) Hükümetler, daha az harcama ile ve rasyonel bir biçimde yürütülür: Merkezden yönetim idari hizmetlerin yürütülmesinde tasarruf sağlayacağı gibi, idari hizmetlerin daha rasyonel biçimde yürütülmesini de mümkün kılar. Zira bu sistemde ülkedeki tüm beşeri ve mali kaynaklar merkezde birleştirildiğinden, bu kaynakların en verimli bir biçimde kullanılması sağlanmış olur.

(3) Hizmetler, yeknesak bir biçimde yürütülür: Merkezden yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması dolayısıyla, idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yeknesak bir biçimde yürütülmesini sağlar. Bu yönetim biçimi, idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından yöreler ve vatandaşlar arasında birlik ve çeşitliliği mümkün kılar. İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tüm parasal kaynaklar, araç ve gereçler merkezde toplandığı için, merkezden yönetim sisteminde idari hizmetlerin çeşitli yörelerde yürütülmesi o yörelerin mali olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir.



### 2. 1. 3. 2. Merkezden Yönetimin Zararları

Merkezden yönetimin yukarıda belirtilen yararlarına karşılık, bazı sakınca ve aksaklıkları da vardır. Bu sakınca ve zararları Günday (2003, 59- 60) şu şekilde sıralamaktadır:

(1) Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar: Merkezden yönetimin en büyük sakıncası, gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. Merkezden yönetimde, tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunduğu için, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurları tek başına karar alamazlar ve kararları yürütemezler. Taşra örgütünde görevli memurlar, yetkili olmadıklarından ve sorumluluk altına da girmek istemediklerinden, her konuda merkeze danışmak ve merkezin görüşünü alarak bu görüş doğrultusunda hareket etmek isterler. Bu ise uzun yazışma ve muamelelere yol açar. Sonuç olarak idari hizmetler gecikme ile yürütülür.

(2) Hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesi güçtür: Merkezden yönetim sisteminde, idari hizmetlerin yürütüleceği yörelerin ihtiyaçlarının saptanmasında ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinde de bazı güçlükler ortaya çıkar. Gerçi, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurlar aracılığıyla yöresel ihtiyaçların saptanması ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinin uygun olduğu düşünülebilir. Ancak taşra teşkilatındaki memurlar merkez tarafından atandıkları için, daha ziyade merkeze hoş görünmeyi yeğleyerek, görevli buldukları yörenin ihtiyaçlarına ve o yörede yaşayan insanların isteklerine önem vermeyebilirler; dolayısıyla hizmetler çoğu kez yöresel ihtiyaçlara göre değil, merkezdeki yetkililerin istek ve heveslerine göre yürütülmüş olur.

(3) Demokratik ilkelere pek uygun değildir: Merkezden yönetim, demokratik ilkelere pek uygun değildir. Zira bu yönetim biçiminde yöresel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından yürütüldüğü için, halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren illerden uzak kalır. Bu durum, halkın büyük ölçüde siyasal görevlerini ihmal etmesine ve yönetime katılmamasına yol açar.

## 2. 2. Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Araştırmanın bu alt bölümünde iki alt başlık halinde yerinden yönetim (yerel yönetim) kavramının tanımı yapılmakta ve yerinden yönetim ilkesinin uygulanma biçimleri incelenmektedir.

### 2. 2. 1. Yerinden Yönetim (Yerel Yönetim) Tanımı

Kamu işleri devlet ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Ulusal nitelikte olanlar devletçe, yerel niteliktekiler yere yönetimlerce yerine getirilmektedir. Bir kamu işi (hizmeti) yerel nitelikte ise ülkenin o coğrafya alanında örgütlenen devletten ayrı bir tüzel kişiliği olan ve kara organları seçimle oluşan yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Yerinden yönetim ilkesine dayanan yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, konularında serbest hareket eder ve karar alırlar. Ama bu karar alma serbestisi, idari vesayet yoluyla devletin gözetimim altındadır. Devletin idari vesayet gözetimi, tüm yerel yönetimler üzerinde aynı derecede değildir. İl ve köy üzerinde belediyeden daha yoğun bir idari vesayet vardır (Örnek, 1988, 112- 113) .

Merkezi yönetimin tersine yerinden yönetim (ademi merkeziyet) topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. İdari ademi merkeziyet olarak da adlandırılan bu sistem, siyasal ademi merkeziyetten farklıdır: Siyasal ademi merkeziyet federalizm demek olup, federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkileri yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olmaları anlamına gelmektedir. Buna karşılık idari ademi merkeziyette, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan, merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin idari yetkileri dışında yasama ve yargı yetkileri bulunmaktadır. Tam tersine bu kamu tüzel kişileri yasama yetkisine sahip olmadıkları için kendi hukuki statülerinin belirleme imkanına sahip değildirler ve yargı yetkisini de kullanamazlar (Günday, 2003, 61) .

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, il özel yönetimi, belediye yönetimi ve köy yönetimi olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve

geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur. Anayasa, yerel yönetim kuruluşlarına özel bir önem vermiş ve bazı düzenlemelere gitmiştir. Anayasanın getirdiği ilkeler göz önünde tutularak yerel yönetim kuruluşlarımızın özellikleri şöyle sıralanabilir.

- (1) Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.
- (2) Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- (3) Yerel yönetim kuruluşlarının genel karar organları seçimle işbaşına gelirler.
- (4) Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. İçişleri Bakanı geçici bir önlem olmak üzere, görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya organları oluşturan üyeleri görevden uzaklaştırabilir.
- (5) Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir.
- (6) Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacıyla vesayet yetkisi vardır.
- (7) Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- (8) Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.
- (9) Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir (Gözübüyük, 2000, 110).

İl yerel yönetimi (İl Özel İdaresi), doğal bir oluşum olmayıp, varlığını doğrudan doğruya yasadan alan yapay bir kuruluş görünümündedir. Bu nedenle de, il yerel yönetimlerinin varlığı çok tartışılmakta, işlevlerinden olmadığı, kaldırılmaları gerektiği görüşleri ileri sürülmektedir. Köy yerel yönetimi, küçüklüğü dolayısıyla gerçek ve yeterli bir örgütlenme gösterememekte, idari vesayet açısından ise devletin il ve köy üzerindeki denetimi bir tür hiyerarşiye dönüşmekte ve bu durumda da onların yerel yönetim niteliklerini azaltmaktadır. Bu nedenle belediyelerin yerel yönetim niteliği daha belirgindir (Örnek, 1988, 112).

## **2. 2. 2. Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanma Biçimleri**

Yerinden yönetim ilkesi, ya belli bir yöre ya da belli bir hizmet itibariyle olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin belli bir yöre itibariyle uygulanmasına yerel yerinden yönetim (mahalli ademi merkeziyet), belli bir hizmet itibariyle uygulanmasına ise hizmet yerinden yönetimi (hizmet ademi merkeziyeti) adı verilmektedir.

### **2. 2. 2. 1. Yerel Yerinden Yönetim (Mahalli Ademi Merkeziyet)**

Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması, bu sistemin en eski biçimini oluşturmaktadır. Bu uygulama biçimi, insanların toplum halinde yaşamaya başlamaları ile birlikte ortaya çıkan ortak gereksinimlerinin karşılanması zorunluluğundan doğmuştur. Özellikle büyük yerleşim merkezleri dışında yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere birlikte yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenmişler ve bu gereksinmelerini bizzat kendileri giderme yoluna gitmişlerdir. Ortaçağ'da merkezi otoritenin zayıflaması ile, insanların bir arada yaşamadan doğan ihtiyaçlarını kendileri örgütlenerek gidermeleri daha güçlü hissedilen bir zorunluluk olmuş ve büyük kentlerde dahi o kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinmelerini karşılamak üzere resmi kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha sonra ise, ekonomik önem taşıyan bazı kentlere hükümdar fermanları ile, o kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kendi kendini idare etmek hakkı verilmiştir. Ülkemizde de , esnaf ve ayanların yönettikleri şehir ve kasabalar, on dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru, o şehir ve kasabalarda yaşayan insanların ortak gereksinmelerini karşılamakla görevli idari kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Günümüzde ise, belli yörelerde yaşayan insanların alt o yörede yaşamaktan doğan gereksinmelerinin merkezi idare tarafından tüm ülke düzeyinde yürütülecek kamu hizmetleri ile karşılanması hem çok zor ve hem de gereksiz ve isabetsizdir. Gerçi bu yerel gereksinmelerin bazıları o denli önemlidir ki bunların merkezi idarece yönetilen milli kamu hizmetleri ile karşılanması gerekmektedir. Örneğin asayişin sağlanması, sağlığın korunması, adaletin dağıtılması, eğitim – öğretim gibi. Ancak bunlar dışında kalan yerel ihtiyaçların merkezi idare tarafından yürütülecek milli kamu hizmetleri ile karşılanmasının doğuracağı gecikme ve aksaklıkları önlemek ve

hizmetlerin yerel gereksinmelere uygunluğunun sağlamak amacı ile, bu tür gereksinmeleri karşılayacak mahalli kamu hizmetlerini yürütecek kamu tüzelkişileri oluşturulmaktadır (Günday, 2003, 62) .

Yerel yerinden yönetim ya da mahalli ademi merkeziyet olarak adlandırılan bu uygulama biçimi Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında şöyle ifadesini bulmaktadır. "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Görüldüğü üzere, Anayasaya göre, yerel yerinden yönetim, belli bir yörede oturanlara, salt orada oturmaları dolayısıyla ortaya çıkan ortak gereksinmelerini karşılamak amacı ile tanınan özerkliği ifade etmektedir. Belli bir yörede (il, belediye, köy) oturanlara tanınan özerklik dolayısıyla ortaya çıkan kamu tüzel kişilerine ise yerel yönetimler (mahalli idareler) denmektedir. Yerel yönetim kuruluşları merkezi idarenin, yani Devlet tüzelkişiliğinin dışında yer alan kamu tüzelkişileridir. Bu kuruluşlar kamu tüzel kişileri olduklarında, kendilerine özgü bir idareye sahip olup, Devletten ayrı malvarlıkları ve bütçeleri mevcuttur. Bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir. Yerel yönetim kuruluşlarının kurucuları, bu kurucuların hizmet gördükleri yörenin seçmenleridir. (Günday, 2003, 62-63) .

#### **2. 2. 2. 2. Hizmet Yerinden Yönetimi (Hizmet Ademi Merkeziyeti)**

Demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden başka, özerk nitelikte örgütlenmiş kamu kurumları da bulunmaktadır. Bu kurumlar, hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesinin ya da fonksiyonel desantralizasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkmasında merkezi yönetimin hizmet yükünün artması, bazı kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve tarafsız yürütülmesi ihtiyacı ile demokrasi düşüncesinin gelişmesinin etkisi olmuştur. Söz konusu kuruluşlar, Avrupa'da 19. yüzyıldan itibaren oluşturulmaya başlanmış ve özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaşmıştır. Ülkemizde ise bu tür kamu kurumları, yönetim sistemine 1930' dan sonra katılmış, sayı ve çeşit olarak 1950'den itibaren önemli bir gelişme göstermiştir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitli alanlara yayılmıştır. Ticari ve sınai alanında faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet yürüten kuruluşlarda bulunmaktadır. Bunlar, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış kurumlardır. Söz konusu kurumlar, genel müdürlük, kurum, kurul, oda, ofis, ve başkanlık gibi çeşitli isimler altında örgütlenmiştir. Üniversiteler, TRT, Kamu İktisadi Teşebbüsler, ticaret ve sanayi odaları bunlardan bazılarıdır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır.

(1) Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmişlerdir.

(2) Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.

(3) Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarıncı yönetilirler.

(4) Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.

(5) Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlama aracı olarak da vesayet denetimine tabidirler.

(6) Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir.

(7) Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar (Eryılmaz,2000, 182).

### **2. 2. 3. Yerinden Yönetimin Yarar ve Zararları**

Araştırmanın bu alt başlığında yerinden yönetimin yararları ve zararları incelenmektedir.

#### **2. 2. 3. 1. Yerinden Yönetimin Yararları**

Genellikle merkezden yönetimin sakıncaları yerinden yönetim sisteminin yararlarını oluşturmaktadır. Günday (2003, 65) yerinden yönetim sisteminin yararlarını şu şekilde özetlemektedir:

(1) Yerel yerinden yönetimin demokratik ilkelere uygunluğu: Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere uygun düşmektedir. Zira yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması ile, belli bir yörede yaşayan insanlar, o yörede yaşamaktan doğan ortak gereksinmelerini karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar vermektedir ve

kendilerini yakından ilgilendiren hizmetleri çevirebilmek imkanına sahip olmaktadır. Böylece, vatandaşlar bir yandan yerel yönetime katılabilmekte, öte yandan ise tüm ülke düzeyinde yürütülen hizmetlerin önemini ve bu hizmetlerin yürütülmesinde karşılaşılan sorunları daha iyi anlayabilmekte ve dolayısıyla merkezi yönetime katılabilmek için iyi bir hazırlık eğitiminden geçmektedirler.

(2) Kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalması: Merkezden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan kırtasiyecilik ve hizmetin yürütülmesindeki aksaklık ve gecikmeler, yerinden yönetim sisteminin uygulanması ile büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır.

(3) Hizmetlerin gereksinmelere uygun yürütülmesi: Yerel yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygunluğu sağlandığı gibi; hizmet yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha verimli ve gereklerine daha uygun bir biçimde yürütülebilmesi mümkün olmaktadır.

#### **2. 2. 3. 2. Yerinden Yönetimin Zararları**

Yukarıda sıralanan yararlarına karşılık yerinden yönetim sisteminin bazı Zararları da vardır. Gözler (2005, 76-77) yerinden yönetim sisteminin zararlarını şu şekilde sıralamaktadır:

(1) Bölgeler arasında eşitsizlikleri artırabilir; ülkenin birliğinin bozabilir: Yerel yönetimlerde hizmetlerin ülke düzeyinde yeknesak bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Zengin şehirler, fakir şehirler vardır. Zengin şehirlerde belediye gelirleri daha fazla olacağından belediye hizmetleri daha iyi, fakir şehirlerde gelirler daha düşük olacağından belediye hizmetleri daha iyi, fakir şehirlerde gelirler daha düşük olacağından belediye hizmetleri daha kötü işler. Bu da şehirler ve keza bölgeler arasında eşitsizliği artırabilir.

(2) Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir: Yerel yönetim organları seçimle işbaşına geldiğinden, tekrar seçilebilmek için, gerekli ve uzun vadeli yatırımları değil, göze batan birtakım gösteriş yatırımlarına teşebbüs edebilirler. Hatta, yerel yönetim organlarının, parti çıkarları doğrultusunda, kendilerine oy veren vatandaşları ödüllendirici, kendilerine oy vermeyen vatandaşları

ise cezalandırıcı uygulamalara gitme ihtimalleri vardır. Nihayet yerinden yönetim sisteminde memurların üzerinde siyasi tesir ve nüfuslar daha kolay kurulabilir.

(3) Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkanlara sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir.

(4) Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimleri güçtür: Ayrı bir malvarlığı ve ayrı bir bütçeye sahip olduklarından ve ayrı muhasebe usulleri uygulandığından mali denetimleri oldukça güçtür ve bu nedenle birtakım usulsüzlüklere ve kötüye kullanıma merkezi idareye göre daha müsaittirler.



### **3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER**

Araştırmanın bu bölümü dört alt başlıktan oluşmaktadır. Bölümde yerel yönetimlerin varlık nedenleri açıklanarak, yerel yönetimlerin tarihçesi hakkında bilgi verilmekte ve yerel yönetimlerin yapıları ile yerel yönetim birimleri ve özellikleri irdelenmektedir.

#### **3. 1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Araştırmanın bu alt başlığında yerel yönetimlerin varlık nedenleri üç başlık halinde siyasal nedenler, sosyal nedenler ve yönetsel nedenler şeklinde incelenmektedir.

##### **3. 1. 1. Siyasal Nedenler**

Her zaman böyle olmamakla beraber yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından ilgilidir. Bu birliğin sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlendirilmiş, birliğin güçlü ve sağlam olmadığı yerlerde yerel yönetimlerin güçlü olmaları engellenmiştir. Bilindiği gibi İtalya'da yerel yönetimlerle ilgili yasa, ancak İtalya ulusal birliği sağlandıktan sonra çıkarılmıştır. Ancak bunun tersini yaparak yerel halkın istek ve arzuları doğrultusunda yerel yönetim kuruluşları oluşturan ve bu kuruluşlara büyük yetkiler tanıtan düzenlemelerde gidilmiştir. Örneğin Pakistan'da kurulan sistemde, Temel Demokrasiler ulusal bütünleşme gibi bir amaç için kurulmuşlardır. Oldukça özerk olan bu sistemle halkın yönetime katılması, dolayısıyla da devlete güvenin ve bağlılığın artacağı düşünülmüştür (Yavuz- Keleş, 1983, 33)

##### **3. 1. 2. Sosyal Nedenler**

Bir ülkenin, bölgenin veya kentin gelişme düzeyiyle o birimlerin yönetim biçimi çoğu zaman birbirlerini etkilemektedir. Örneğin Ortaçağ'da, ancak ticaretin yoğunlaşmasıyla kent yönetimleri kurulmuş ve belediye kurumları canlanmıştır. Belediye kurumlarını o çağ için en kusursuz olduğu dönem ticaretin en yoğun olduğu ve kentlerin, en çok büyüdüğü dönem olmuştur. Bunu dışında ülkedeki insanların kültür ve eğitim düzeyi, eğilimleri, devlet otoritesine bakışları yerel yönetimlerin kurulmasında ve gelişmesinde etkili olmaktadır. Halkın demokratik ve

eşitlikçi eğilimlere sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesini etkilemektedir (Görmez, 1997, 46).

### 3. 1. 3. Yönetimsel Nedenler

Kent devletleri dışında hemen hemen hiçbir ülkede bütün kamu hizmetlerinin tek merkezden yürütüldüğü görülmemiştir. Hele yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi kardan ziyade, merkezi yönetimi zarara sokacaktır. Özellikle otopark, taşıma, kent içi yol yapımı gibi hizmetlerin yerel yönetimlerce yapılması daha uygun olmaktadır. Özellikle çoğu yerel hizmetlerin yerinde yapılması az masraflı olduğu için yerel yönetim birimlerinin bu hizmetleri görmek için oluşturuldukları dönem ya da durumlar olmuştur. Ancak hangi toplumsal ihtiyacın ulusal, hangilerinin yerel yönetimlerce karşılanacağı sorunu ülkeden ülkeye ve her ülkede, değişik zamanlarda farklılık gösterebilir. Ayrıca bu durum merkezi otoritenin güçlendirilmesi yoluyla duyulacak gereksinimler, kentin veya bölgenin ekonomik güçleri ve hizmetlerin teknik kullanımına göre değişebilir (Görmez, 1997, 45)

Yerel yönetimler, belli ereklerle ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin özekten yürütülmesi olanak dışıdır. Bu nedenle hizmetler yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Yerel yönetimlerin gerekliliğini şu maddeler altında özetlenebilir:

Yerel Yönetimler;

- (1) Bir meşruiyet aracı niteliğine sahiptir.
- (2) Aktif yurttaşlığı geliştirir ve en geniş anlamda siyasal eğitim sağlar.
- (3) Yenilikçi bir kuruluş olarak işlev görür ve girişimcilik, inisiyatif alma ve deneme olanakları sağlar.
- (4) Hesap sorma ve hesap vermeyi, sorumluluğu geliştirir.
- (5) Yerel temsil ve katılımı sağlar.
- (6) Temel yerel hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesini sağlar.
- (7) Merkezi yönetim birimlerini etkiler.
- (8) Halka dönüklüğü geliştirir.
- (9) Çok eski zamanlardan beri var olan ve halkın hayatının, kültürel mirasının bir parçasını oluşturan bir geleneği “yerel kendi kendini yönetim” sürdürür.

- (10) Yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur.
- (11) Çoğulcu toplum yapısı içinde istikrarı sağlamak için gereken sürekli düzeltmelerde önemli rol oynar.
- (12) Yeni bir iletişim aracı görevi üstlenir.
- (13) Çok amaçlı bir yönetim birimi olarak, tek bir çatı altında ve genel bir çerçeve içinde, farklı hizmetlerin sunumunda eşgüdümü kolaylaştırır.
- (14) Esneklik sağlar.
- (15) Kamu sektöründe çalışan profesyonellerin “bürokratik” gücünü dengeleyici bir olanak sağlar.
- (16) Merkezi yönetimin bütüncül iktidarının karşısında denge sağlar.
- (17) Yerel topluluk üyelerinin ihtiyaç ve isteklerini yansıtır.
- (18) Hizmetler, yerel koşullara daha duyarlı bir biçimde sağlamada merkezi yönetimden daha uygun bir konum sunar.
- (19) Yerel topluluk içinde birliktelik, bütünlük, aidiyet ve dayanışma duygusu geliştirir.
- (20) Yeni toplu tüketim biçimleri sağlar.
- (21) Yerel farklılığın ortaya koyduğu ihtiyaçları giderir.
- (22) Toplumsal örgütlenmenin karmaşık gelişimi içinde, yeni toplumsal taleplerin ortaya çıkmasına ve yeni değerlerin üretilmesine olanak sağlar.
- (23) Kamusal işlere katılım için eğitim, deneyim ve birikim sağlar.
- (24) Yurttaşlara, yerel topluluk üyelerine güç, fırsat ve seçenek sağlar.
- (25) Yerelliğin kendisine uygun yönetimini sağlar.
- (26) Doğrudan karşı karşıya getirici çatışmalara karşı potansiyel savunma olanağı sağlar.
- (27) Çok kez merkeziyetçi eğilimlerden kaynaklanan engellemeleri önler.
- (28) Ekonomik ve sosyal gerçekçiliğe ve kaynakların hakça dağılımına katkıda bulunur.
- (29) Yerel topluluk kurum ve kuruluşları aracılığı ile yeni demokratik ilgi alanlarının ortaya çıkmasını sağlar.
- (30) Dinamizm getirir.
- (31) Ulusal, bölgesel ve uluslar arası dayanışma ve kardeşliğe katkıda bulunur.

(32)Çeşitliliğin, farklılığın ve çoğulculuğun varlığını sağlar.

(33) Yönetimde insani boyutun gerçekleştirilmesini amaçlar (Yıldırım, 1993, 37 -38) .

### 3. 2. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Yerel yönetimlerin ülkemiz yönetim yapısı içinde yer alması neredeyse yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olacaktır. Bu geçen zaman zarfında yerel yönetimler, yönetim sistemimizin vazgeçilmez bir parçası haline gelmişlerdir. İlk kuruluşlarından b yana gerek yasal temeller açısından ve gerekse örgüt yapısı açısından önemli değişiklikler geçirmişlerdir. Yerel yönetim olgusu ülkemizde 19. yüzyılın ortalarından sonra var olmaya başlamıştır. İlk oluşma döneminden günümüze, ülkemizde yerel yönetim, yerel demokrasi ve yerellik gibi kavramların ancak demokrasi fiilinin gelişmesine paralel olarak geliştiğini söylemek mümkündür (Coşkun, Uzun, 1999, 32) .

Türkiye de Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batı da yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir.Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda ortaya çıktığını belirtirler. Tanzimat'tan önce, hem hükümet, hem belediye hem de yargı işleriyle görevli kadılar vardı. Bu sistem Arap ve İslam geleneklerine dayanıyordu. Kadının, belediyecilik alanında bakmakta olduğu en önemli işler bugün belediye kolluk güçlerine bırakılmış olan işlerdi.

Özellikle kentsel yönetim kurumlarının Batı'dan alınma kurumlar olmasının etkisi o ölçüde derin izler bırakmıştır ki, Cumhuriyet'in ilanını izleyen yıllarda belediye ve köy yasalarının yanı başında, yurttaşın yönetime katılma hakkı yasal olarak benimsenmiş bulunmasına karşın bunun hiçbir zaman yerinden yönetim ilkesinin kabulü anlamına gelmediği, özelsel yönetimin işlere hakim durumda bulunmasının aradan yüzyıl geçtikten sonra da değişmediği belirtilebilir. Yerel yönetimleri yasallaştırmakta Tanzimatçıların, özelsel erkin egemenliğini sağlamlaştırmak ve yaygınlaştırmak istedikleri görüşünde büyük bir gerçek payı

vardır. Ama bu karşın Tanzimat'la birlikte filizlenen yerel yönetimlere özekçi eğilimler egemendir ( Keleş, 2000,124 -125).

Türkiye'de ilk belediye örgütü Kırım Savaşı'nın ardından, 1854'te İstanbul'da belediye kurulmuştur. Buna göre belediyenin başında merkezi yönetim tarafından atanan bir Şehremini bulunacak ve ayrıca yine atamayla gelecek 12 kişilik bir şehir meclisi bulunacaktı. Şehreminin tayin edilmiş, fakat diğer personelin ve şehir meclisininin tayininden vazgeçilerek "İntizam- ı Şehir Komisyonu" kurulması yoluna gidilmiştir (Ortaylı, 1985, 9) . Şehremininin iki yardımcısı vardı ve bunlar da Şehir Meclisi'nin doğal üyeleriydiler. Şehir Meclisi üyelerinin göreve gelmeleri de atamayla oluyordu. Daha sonra, 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Şehreminliği örgütü, İstanbul' da iki düzeyli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı. Alt düzeyde çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire bulunuyordu. Üst düzeyde ise hükümetçe atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. 1877' de çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası, eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak İstanbul'daki 14 Belediye Dairesi'nin sayısı 20'ye çıkarılmıştır ( Keleş, 2000,125).

1856 Islahat Fermanı Osmanlı yönetim yapısı üzerinde önemli etkiler yapmıştır. Ferman halkın yönetime katılmasını teşvik ederken, bunun taşra yönetim birimleri olan vilayet, liva ve nahiye düzeyinde gerçekleşmesini belirtmesi bakımından önem taşımaktadır. Islahat Fermanının getirdiği bu yeni anlayış ve İstanbul'da başlayan belediyecilik tecrübesi taşrada da belediye kurulması 1864 ve 1870 yıllarında çıkarılan "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu" ile düzenleme altına alınmıştır. Daha sonra kabul edilen 1876 Kanun-i Esasisi 12. Maddesinde belediye kuruluşu düzenlenmiş, böylece konuya anayasal bir nitelik kazandırılmıştır. Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu bu dönemde önemli işlevler yerine getirmiştir. Bu kanunla ülkede ilk kez belediye tüzel kişilik kazanmış, yerel halkın yönetime katılmasını ve yerel demokrasiyi sağlamasından çok geri kalmış yöreleri daha iyi hale getirmek için gerekli önlemleri almak olarak değerlendirilebilir. Bu kanunun bir diğer özelliği de ilk defa tek dereceli seçim ilkesini getirmesidir. Kanuna göre seçimler gizli oy açık sayım ilkesine göre dayanıyordu. Ayrıca kanunla

seçmenleri belirleyecek bir kurul oluşturulurken, kurulun kararlarına karşı mahkemeye itiraz edilebiliyordu. Ancak bu düzenlemeye rağmen bu dönemde seçimle iş başına gelen belediye başkanı olmamıştır (Coşkun, Uzun, 1999, 35- 36) .

2. Meşrutiyet'in (1908) ilanından sonra, 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa da tarihten gelen özekçilik geleneğini sürdürmüştür. Bu yasa, İstanbul'daki Belediye Dairelerini kaldırmış, onların yerine Belediye Şubelerini koymuştur. Şehremaneti Meclisi'nin yerini bir encümenin aldığı bu düzenlemede, 9 Belediye Şubesi kurulmuş, yerel örgütün başında bulunan Şehremini ise atanmaya devam etmiştir. Bu yapı Cumhuriyet'in ilanından sonra 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Yasası çıkıncaya değin değişmeksizin varlığını sürdürmüştür.

Belediyeler gibi, birer yerel yönetim birimi olan İl Özel Yönetimleri de 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra geliştirilmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet örgütünün yerini vilayet örgütü almıştır. Bu yeni düzenlemeye göre, illerde, genel yönetimin yanında bir de il özel yönetiminin bulunması öngörülüyordu. Bugün adına İl Genel Meclisi denilen organ, Meclis-i Umumi adıyla kuruluyordu ve bu meclisin başkanlığı, özeksel yönetimce atanan valiye bırakılıyordu. Genel Meclisin üyelerini ise, her sancaktan seçilip gönderilecek dörder üye oluşturuyordu.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, ama bunun yanı sıra, İl Genel Meclisinin görev alanı genişletilmiştir. Bununla birlikte, İl Özel Yönetimleri, 2. Meşrutiyet'e değin, özeğin ve onun temsilcilerinin tam bir vesayeti altında kalmışlardır. 2. Meşrutiyet'in ilanını izleyen yıllarda, 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümü, o tarihten itibaren bu yönetimleri düzenlemiştir. Bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir 'geçici yasa' olduğu söylenebilir. Yasanın, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1929'da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldığı halde, il özel yönetimlerine ilişkin hükümlerinden bir bölümü bugün de yürürlükte bulunmaktadır.

Bir toplumbilimsel olarak köy çok eski bir geçmişe sahip ise de , bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine ilişkin hükümler asıl, Tanzimat'tan sonra 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Bu tüzüğe göre, ülke illere, iller

livalara, livalar ilçelere(kazalar) ve kazalarda köylere ayrılıyordu. Köyün organları, Muhtar, İhtiyar Kurullu olmakla birlikte, köylerin türdeş olmayan yapıları yüzünden, belli bir köyde farklı toplulukların farklı muhtarları ve farklı ihtiyar kurulları bulunabiliyordu. Muhtar seçimlerinin sonuçları, hükümetin onayı ile kesinleşiyordu. Köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı gibi, köy ihtiyar kurullarının aldıkları kararlarda, danışma niteliğinde kararlardı.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, bu dizgede kimi değişiklikler yapmışsa da, köye yine de tüzel kişilik tanımamıştır. 1. Meşrutiyetle, birlikte çıkarılan İdare-i Nevahi (nahiyeler) Nizamnamesi, köy komünlerinin yerine geçecek bir bucak yönetimi kurmayı amaçlamıştır. Buna göre 200 den daha çok haneli köyler bir bucak oluşturacak ve daha az sayıda haneden oluşan köyler de, bucaklar halinde birleştirilecektir.

Bucakların başında, köy halkınca seçilecek bir müdür ile bir de meclisin bulunması öngörülmüştür. Bu tüzük geniş bir uygulama alanı bulamamış, daha sonra hazırlanan İdare-i Kura (Köyler yönetimi) adlı tasarı yasallaşmamıştır.

1864 ve 1870 tarihli tüzükler, 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasa ile yürürlükten kaldırıldığından, Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasası ile düzenleninceye değin, herhangi bir yasal dayanaktan yoksun kalmışlardır ( Keleş, 2000,127-128).

### **3. 3. Anayasalarımızda Yerel Yönetimler**

Araştırmanın bu alt bölümünde 1960 öncesi dönemde ile 1961 ve 1982 Anayasalarında yerel yönetim sistemi incelenmektedir.

#### **3. 3. 1. 1960 Öncesi Dönem**

İllerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngören özekten yönetimi sınırlandırmayı ve ona ayrık bir yönetim biçimi olarak bakmayı yeğleyen 1921 Anayasası bir yana bırakılacak olursa, Anayasa tarihimiz içinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'deki ilkelerin az çok farklarla her zaman yürürlükte kaldığı görülür. Bu ilkelere göre, belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecekti.1876 tarihli



Anayasa'nın 108. maddesi ise, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre görüleceğini belirtmiştir. Gerek bu kural, gerekse, belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle görülmesine ilişkin kural, 1924 tarihli Anayasanın da benimsediği esaslardır.

20 Aralık 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanıyordu. İl tüzel kişiliğinin, İl Meclisi, İl Yönetim Kurulu ve bir de İl Başkanı olmak üzere üç organı bulunuyordu. Meclis, karar: İl Başkanı ve İl Yönetim Kurulu yürütme organıydılar. İlde ayrıca TBMM nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir Vali bulunacak, ama Vali yalnız devletin genel işleriyle yerel işler arasında bir aykırılık ortaya çıktığı zaman duruma karışacaktı. Daha sonraki anayasalardan farklı olarak, 1921 tarihli anayasa, bucaklara da özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır. Bucak Meclisi karar, Bucak Yönetim Kurulu ve Bucak Müdürü ise yürütme organı olarak öngörülüyordu. 1924 tarihli Anayasa, 1876 tarihli Anayasa da yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. Her iki anayasada yer alan görev ayrımı, gerçekte yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak üzere değil, fakat devlet, ya da özeysel yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı ayrı görev alanları bulunduğunu vurgulamayı amaçlıyordu (Keleş, 2000, 130) .

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte belediyeler ve yerel yönetimler alanında yeni bir döneme girilmiştir. Cumhuriyet'in belediyecilik anlayışı 1930'larda, Belediyeler, Hıfzısıhha, Belediyeler Bankası, Yapı ve Yollar ve İstimlak Kanunlarının çıkarılmasıyla belirlenmiştir. 1923- 1930 dönemi bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur. Bu dönem durağan bir bekleme dönemi değildir. Cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyecilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler doğrultusunda cumhuriyetin belediyecilik anlayışı oluşmuştur. Belediyecilik alanında, cumhuriyetin kuruluşundan çok partili yaşama geçilinceye kadar Osmanlı yönetim sisteminin etkisi görülmektedir. Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarında yerel yönetimlerin gelişmesini engelleyen en önemli etken ülkenin birliğinin koruma yolunda oluşan güçlü kaygıdır. 1923 – 1945 yılları arasında siyasal yapının tek bir parti olması ve demokratik yapılara izin vermemesi de önemli bir etken olarak sayılabilir.



1924 Anayasası'nın kabul edilmesi yerel yönetim anlayışını belirleyen en temel etken olmuştur. 1924 Anayasası'nı 1921 Anayasasından ayıran en temel özellik, 1924 Anayasasının daha merkeziyetçi ve adem-i merkeziyet ilkesine karşı bir anlayışı yansıtmasıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1924 yılı içerisinde çıkardığı yasalar içinde belediyeleri doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren bir çok yasa yer almıştır (Coşkun, Uzun, 1999, 37- 38) .

1923 -1930 Yılları arasında belediyelerle ilgili yapılan yasal düzenlemeleri Coşkun ve Uzun (1999, 38- 39) şu şekilde sıralamaktadır:

(1) 26 Şubat 1924 tarihli Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu 1924 yılında belediyelerle ilgili gerçekleştirilen en önemli girişimdir. Bu kanun ile enflasyon nedeniyle düşen belediye gelirleri yeniden yükseltilmiştir. Ancak bu düzenlemeler belediyelere yeterli gelir sağlamaktan uzak kalmış ve bu amaçla 423 sayılı kanun yayınlanmıştır. Bu kanun belediyeleri mali yönden güçlendirmiştir.

(2) Bu dönemde belediyeler güçlendirilirken aynı zamanda mali hesaplarında düzenlenmesi amaçlanmış ve 1924 yılında "Dahiliye Vekaleti Umumi Mahaliye-i Vilayet Müdüriyeti", "Usulü Muhasebe- i Belediye Talimatnamesi" hazırlanmıştır, ancak uygulamada etkinlik ve kontrol sağlanamamıştır.

(3) 26 Mayıs 1926 tarihinde 1454 sayılı kanun belediyelere musakkafat (vakıf, akar ve bina gelirleri) vergi payını %25'e indirmiş ve kazanç vergisinden aldığı payı azaltmıştır.

(4) 16 Nisan 1924 gün ve 486 sayılı "Umur- u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu" ile belediyelere ceza yetkisi verilmiş ve esnaf üzerindeki belediye kontrolü güçlendirilmiştir. 1 Mart 1926 tarihinde kanunlaşan Türk Ceza Kanununda yer alan "Beledi Nitelikteki Suçlar" belediyeleri bu yönden daha da güçlendirmiştir.

(5) 18 Mart 12924 tarihli 442 sayılı "Köy Kanunu" belediyelerin hangi yerleşmelerde kurulacağını düzenlemektedir. Buna göre nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulacağı belirlenmiştir. 1924 yılında çıkarılan "Ebniye (Yapı) Kanunu" ile savaş sonrası şehirlerin imarı için belediyelere geniş yetkiler verilmiştir.

(6) Yine bu dönemde halk sağlığının koruma amacıyla belediyelere yeni yetki ve görevler veren üç kanun çıkarılmıştır. Bunlar; 10 Mayıs 1926 tarih ve 831 sayılı "Sular Kanunu, 13 Mayıs 1926 gün ve 839 sayılı "Sıtma Savaş Kanunu" ve 1234 sayılı " Hayvan Sağlık Zabıtası Kanunu"dur. Bu dönem içinde yalnız sağlık değil,

sosyal yardım işlevleri de belediyeler düzeyinde, yerel yönetimlerin sorumlulukları arasına dönüştürülmüştür.

(7) Bu dönemin şehircilik ve belediyeçilik alanındaki en önemli gelişmelerinden birisi de Ankara'nın başkent olmasıdır. Teşkilat-Esasiye Kanununun 2. maddesi ile Ankara başkent olduktan sonra büyük bir imar hamlesi başlatılmıştır. 22 Mayıs 1922 tarih ve 844 sayılı kanunla “ Emlak ve Eytam Bankası” kurulmuştur.

3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı *Belediye Kanunu*, Cumhuriyet döneminin belediyeçilikle ilgili en temel düzenlemesidir. Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarının günün şartlarına uyum sağlayamamış ve yenileştirilememiş olması, batı dünyasında belediyeçilik konusunda gelişmeler, ülkemizdeki rejim değişikliği yeni bir belediye kanunu çıkarmayı gerekli kılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeçiliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeçiliği deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız belediyeçiliğinden etkilenmiştir. Bu kanunun en temel özelliklerinden biri Anlara ve İstanbul belediyeleri dışındaki bütün belediyeleri eşit kabul etmesidir. Kanunun ikinci özelliği, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetimi altında tutulması olarak gösterilebilir. Üçüncü bir özellik ise merkezi yönetimin, belediyeler üzerindeki denetim yetkisine rağmen belediyelere önemli bir etkinlik özgürlüğü tanınmasıdır. Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan belediye yasaları içerisinde belediye hizmet sınırlarının bu derece geniş tutulduğu bir yasa olmamıştır (Görmez, 1997, 109) .

### 3. 3. 2. 1961 ve 1982 Anayasaları

1961 Anayasalarının 112 ve 116. maddeleri yerel yönetimlerle ilgilidir. 112. madde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığını belirtirken, 116. maddede eskiden farkı olarak , yerel yönetimlerin, görevleri ile orantılı gelir kaynakları ile donatılması hükmünün getirmiştir. Dönemin üzerinde durulması gereken düzenlemelerinden biri, 27 Temmuz 1963 tarihinde çıkarılan yasadır. 307 sayılı bu yasa ile belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulü benimsenmiştir. Yasa ile belediye seçimleri ile ilgili mevcut hükümlerin bazıları değiştirilmiştir. Örneğin daha önce seçimden sonra mülki amirce onanarak göreve başlayan belediye meclisi üyelerinin bu kanunla il seçim kurullarınca onanarak göreve başlaması

kararlaştırılmıştır.Belediye başkanlarının meclis tarafından seçileceğini belirten hükmü (Belediye Kanunu Madde 86) bu kanunla yürürlükten kaldırılırken belediye başkanlarını işten el çektilmelerini düzenleyen 92. madde de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hükmün yürürlükten kaldırılması oldukça önemli bir adımdır. Ancak Belediye Kanunu'nda belediye başkanlarını Danıştay kararıyla başkanlıktan düşürülebileceği 91. madde ile yeniden düzenlenmiştir (Görmez, 1997, 132-133) .

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi yerel yönetimleri geniş bir düzenlemeye konu ederken 1982 Anayasasında 1961 Anayasasından farklı olarak bazı özelliklerin varlığı görölmektedir.Bugün yürürlükte olan 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından kimi farklar vardır. Bu farkları Keleş (200, 135 -136) aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

(1) Seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organları, eski anayasada "Genel Karar Organı" yeni anayasada ise "Karar Organı" olarak adlandırılmıştır.

(2) 1961 Anayasasına göre, seçilmesi gerekli olan karar organlarını halkın 1982 Anayasasına göre ise kanunda gösterilen seçmenlerin seçmesi öngörölmüştür.

(3) Yeni anayasa ile yerel seçimlerin dört yıl yerine, beş yılda bir yapılması benimsenmiştir.

(4) Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği yolundaki anlatım, bir önceki anayasada bulunmadığı halde 1982 Anayasasına konmuştur. Bu nokta yasa ile yerel özerkliğin sınırlandırılmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir.

(5) 1982 Anayasası'nda büyük yerleşim özekleri için yasa ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak verilmiştir.Bu yönetimler, anakent (Büyükşehir) belediyesi adıyla, önce 195 sayılı Yasa Gücünde Kararname ile sonra da 3030 sayılı yasa ile 1984 yılından başlayarak kurulmuşlardır.

(6) 1961 ve 1982 Anayasaları arasında yerel yönetimler açısından en önemli fark yönetsel vesayet ile ilgili olandır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde , 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, özeksel yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır.

(7) Bu yetkinin amacı ise; yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğu ilkesine uygun olarak yürütölmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının

korunması, yerel gereksinmelerin karşılanması olduğu belirtilmektedir. Adı geçmemekte ve içeriği belirlenmemiş olsa da, eski anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde de, özeysel yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardı. Ama bu kez, 1982 Anayasası, askeri yönetimin de etkisiyle, bu kurala açıkça yer vermiştir. (Keleş, 2000, 135-136).

### **3. 4. Yerel Yönetim Birimleri**

Araştırmanın bu alt bölümünde il özel idareleri, belediyeler ve köyler incelenmektedir.

#### **3. 4. 1. İl Özel İdareleri**

İl özel idaresi, birçok ilçe, kasaba ve köyü içeren ve genel idare örgütünde en yüksek kademeyi oluşturan il biriminin sınırları içindeki halkın mahalli nitelikteki bayındırlık, sağlık, eğitim ve iktisat işlerine ait genel ihtiyaçlarını giderecek hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlü kılınan tüzel kişiliğe sahip bir kamu idaresidir (Nadaroğlu, 1998, İstanbul).

İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati 1913 tarihli geçici bir kanun olmasına rağmen, Cumhuriyet döneminde de muhafaza edilmiş, Kanunun adı, 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla “İl Özel İdare Kanunu” olarak değiştirilmişti. Bu Kanunu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 4.3.2005 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (İl Özel İdarelerinin Hukuki Yapısı, 2007) .

#### **3. 4. 1. 1. İl Özel İdaresi'nin Görevleri ve Sorumlulukları**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre İl Özel İdaresi'nin görevleri şunlardır:

(1) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer

ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkilidir.

(2) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir

#### **3.4. 1. 2. İl Özel İdaresinin Yetki ve İmtiyazları**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre İl Özel İdaresi'nin yetki ve imtiyazları şunlardır :

(1) Kanunlarda verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

(2) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

(3) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.

(4) Borç almak ve bağış kabul etmek.

(5) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

(6) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

(7) Hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

#### **3. 4. 1. 3. İl Özel İdaresine Tanınan Muafiyetler**

İl özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muafır.

### 3. 4. 1. 4. İl Özel İdaresinin Organları

Araştırmanın bu alt başlığında il özel idarelerinin organları incelenmektedir.

#### 3. 4. 1. 4. 1. İl Genel Meclisi

İl özel idaresi yönetiminin karar organıdır. İlçeler adına seçilen üyelerden oluşur.Meclisin üye sayısı ilçe sayısına ve nüfus oranına göre ilden ile farklılık gösterir. Görev süresi beş yıldır.

İl genel meclisine, kendi üyeleri arasından seçilmiş meclis başkanı başkanlık eder. İl genel meclisi, kendi belirleyeceği bir ay dışında her ay toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

İl genel meclisinin kararları en geç beş gün içinde valiye gönderilmediği takdirde yürürlüğe girmez. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı valinin 10 gün içinde idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.

İl genel meclisinin; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.

İl genel meclisinin görevleri şunlardır;

(1) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak. - Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

(2) Borçlanmaya karar vermek.

(3) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

(4) Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek.

(5) Şartlı bağışları kabul etmek.

(6) İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar vermek.

(7) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

(8) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

(9) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

(10) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.

(11) Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılamaya karar vermek.

(12) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek (5302 Sayılı Kanun, 2005, md.9-10) .

#### **3. 4. 1. 4. 2. İl Daimi Encümeni**

İl 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. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Encümenin görevleri şunlardır:

(1) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek

(2) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

(3) Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

(4) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

(5) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek

(6) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

(7) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

(8) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

(9) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak (5302 Sayılı Kanun, 2005, md.24 -25) .

### 3. 4. 1. 4. 3. Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturur, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlar ve uygular bunlarla ilgili raporları meclise sunar. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular.

Vali ilçe düzeyindeki il özel idare hizmetlerini kaymakam eliyle yürütebilir. Kaymakamlar il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. ("İl Özel İdaresi Yönetimi, 2007).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

(1) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.

(2) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.



- (3) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- (4) İl encümenine başkanlık etmek.
- (5) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- (6) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- (7) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- (8) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- (9) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- (10) İl özel idaresi personelini atamak.
- (11) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- (12) Şartsız bağışları kabul etmek.
- (13) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

#### **3. 4. 1. 4. İl Özel İdaresi Teşkilatı**

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri il gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler Büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il daimi encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar (“İl Özel İdaresi Teşkilatı”, (2007)

### **3.4.1.5. İl Özel İdarelerinin Gelirleri**

İl özel idarelerinin kanunlarla sağlanan bazı resim ve harç gelirleri bulunmaktadır.

#### **3.4.1.5.1. Taş Ocakları Resim ve Harçları**

ayrılmaktadır. Kanunun bu maddesine göre ruhsat sahibi tarafından yatırılan devlet hakkının %50'sinin il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu il özel idaresine verilmesi öngörülmüştür. Devlet hakkı ve özel idare payı, ruhsat sahibi tarafından beyanname ile bildirilmekte ve her yıl haziran ayının son günü mesai bitimine kadar ruhsat sahibi tarafından yatırılmaktadır.

### **3. 4. 1. 5. 5. Diğer Gelirler**

Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler, 3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları, 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar, tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri, hizmet karşılığında alınacak ücretler, özel kişi ve kuruluşlarca verilen her türlü bağışlar, milli par statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri olan veya tarihi harabe niteliğinde olup, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valinin teklifi ve Kültür Turizm Bakanlığı'nın onayı ile alınacak gezi ve giriş ücretleri il özel idarelerinin öz gelirleri arasındadır (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, 2005, 83)

### **3. 4. 2. Belediyeler**

Araştırmanın bu alt bölümünde belediye kavramı ve türleri tanımlanarak, belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları, organları, gelirleri ile belediyelerde borçlanma konuları incelenmekte ve Büyükşehir belediyeleri tanıtılmaktadır.

#### **3. 4. 2. 1. Belediye Kavramı ve Belediye Türleri**

1580 Sayılı Eski Belediye Kanunu'nun(RG,1930/1471) 1. maddesine göre: Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmü bir şahsiyettir.

24 Aralık 2004 Tarihli Resmi Gazete ve 25680 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak

üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

13 temmuz 2005 Tarihli Resmi Gazete ve 5393 Belediye Kanunu genel olarak belediyelerin kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu kanun esas itibarıyla 1580 sayılı kanunun düzenlediği konuları yeni baştan düzenlemektedir. Bundan dolayı belediyeler arasında büyüklük küçüklük ayrımı yapılmadan, hepsini eş düzeyde görmüştür. Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır(Çevikbaş, 1995, 407) .

Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir. Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Nüfusumuzun % 70 e yakını belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Türkiyede ayrı kanunlarla düzenlenen iki çeşit belediye olmasına rağmen esas itibarıyla büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri vardır. Bunlardan büyükşehir belediyeleri ayrı kanunla (3030) il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri de (1580 sayılı) belediye kanunuyla düzenlenmektedir.

İzledikleri amaç, etkinlik alanı ve tüzel kişilik açısından belediyeler ile köyler arasında bir fark yoktur. Bunlar arasındaki fark, ortak ihtiyaçlarını karşıladıkları yerleşik nüfus yoğunluğundaki ve bunun sonucu olarak da organların ve örgütlerin genişliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak Türk mevzuatı incelendiğinde, dört tür belediye olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar; geleneksel belediyeler, Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleridir (Yıldırım, 2006, 34) .

**(1) Geleneksel Belediye:** Bu tür belediyeler belediye kavramının omurgasını oluştururlar ve bunlara standart belediye diyenlerde vardır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri dışında kalan tüm belediyelere denilebilir. Bu tür belediyeler eskiden 1580 sayılı kanuna tabi olan bu belediyeler şimdi 5393 sayılı Belediye Kanununa tabidir. Türk mevzuatında “belediye” sözcüğü, geleneksel belediyeleri belirtmek için kullanılmaktadır.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki 5216 sayılı kanun; Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri açısından özel, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ise bütün belediyeler açısından genel hükümler içermektedir. Bir başka deyişle, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı kanunda hüküm bulunmadığı durumlarda, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri için de uygulanacaktır.

Son nüfus sayımında nüfusu iki bini aşan yerler ile nüfuslarına bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde geleneksel belediyeler kurulabilir. Nüfusu iki bini aşan yerlerde belediye kurulabilmesi için bir dizi bürokratik işlemin gerçekleşmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, geleneksel belediyelerin görevlerini 14. madde de düzenlemiştir.

**(2) Büyükşehir Belediyesi:** Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler Büyükşehir olarak tanımlanmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde en az üç ilçe veya alt kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

Geleneksel Belediyeler, gerek 1580 sayılı kanuna ve gerekse onun yerini alan 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre zincirleme işlem niteliğindeki idari tasarrufla kurulurlar. Fakat Büyükşehir belediyeleri, kanunla kurulmak zorundadır. Çünkü Anayasa'nın 127. maddesindeki" Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yerleşim biçimleri getirebilir" hükmüne göre, idari tasarruflarla Büyükşehir belediyeleri kurulamaz. Büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları Büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.

**(3) İlçe Belediyeleri:** İlçe belediyesi, teknik terim olarak bütün ilçelerde kurulan belediyeleri tanımlamaz, sadece, Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçelerde kurulan ve üzerinde Büyükşehir belediyesinin bir çeşit idari vesayet yetkisi bulunan belediyeleri tanımlar.

İlçe belediyelerinin yasal tanımı,3030 sayılı kanun'un 3. maddesi ile belediyelerini;"Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi" olarak tanımlamıştır.

İlçe belediyesinin sınırı, adını taşıdıkları ilçenin tümünün coğrafi alanını değil idari denetim (dış idari vesayet) bağı ile bağlı bulunduğu Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kalan kısmı kapsamaktadır. İlçe belediyelerinin organları, personeli, örgütü,gelirleri ve giderleri ile geleneksel belediyeler arasında hiçbir fark bulunmamaktadır.

**(4) İlk Kademe Belediyeleri:** Bu terim ile Büyükşehir belediyeler sınırları içerisinde yer alan ve merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilçe örgütlerinin bulunmadığı belediyeler kastedilmektedir. Sınırları, iç idari vesayet(dış idari denetim) bağı ile bağlı bulunduğu Büyükşehir belediyesinin dışında olamaz. Görevleri, organları, personeli, örgütü, gelirleri ve giderleri ile ilçe belediyeleri arasında hiçbir fark bulunmamaktadır (Yıldırım, 2006, 34-56) .

#### **3. 4. 2. 2. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumlulukları**

5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin görevleri şunlardır:

(1) 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, evlendirme, 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 loruma evleri açar.

(2) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her 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 mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu

amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Ayrıca kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapma veya yaptırma gibi genel bir görev verilmiştir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları ise 5393 sayılı kanunun 15 maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

(1) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

(2) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

(3) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

(4) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, 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.

(5) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

(6) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

- (7) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- (8) Mahallî 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 aynî hak tesis etmek.
- (9) Borç almak, bağış kabul etmek.
- (10) Toptancı ve perakendeci hâlleri, 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.
- (11) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- (12) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- (13) 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.
- (14) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) 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.
- (15) 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 gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.



(16) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

### **3. 4. 2. 3. Belediyenin Organları**

Belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi belediyenin organlarıdır. Bu organların yapıları ve görevleri aşağıda incelenmektedir.

#### **3. 4. 2. 3. 1. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi belde halkının genel oyu ile seçilir ve genel karar organıdır. Üye sayısı ise belediyenin nüfusuna göre değişir, ancak dokuzdan az olamaz. Meclis, kendisinin karar vereceği bir aylık tatil dışında her ay toplanır. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5993 sayılı kanunun 18. maddesine göre şunlardır:

(1) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

(2) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

(3) Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek.

(4) Borçlanmaya karar vermek.

(5) 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 yirmi beş yılı geçmemek kaydı ile bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek.

(6) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

(7) Şartlı bağışları kabul etmek.

(8) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonlarını seçmek.

(9) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek

(10) 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.

(11) Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek .

### **3. 4. 2. 3. 2. Belediye Başkanı**

Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Başkan genel oyla doğrudan belde halkı tarafından seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Belediye başkanın görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

(1) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

(2) 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.

(3) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

(4) Meclise ve encümene başkanlık etmek.

(5) Belediyenin taşınır taşınmaz mallarını idare etmek.

(6) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

(7) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

(8) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.

(9) Belediye personelini atamak.

(10) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.

(11) Şartsız bağışları kabul etmek.

(12) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak

### **3. 4. 2. 3. 3. Belediye Encümeni**

Belediyenin günlük işlerini ve meclisçe alınan kararları yürütmekle görevli organı encümendir. Encümenin başkanı belediye başkanıdır. Encümen; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000 in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği dört üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği dört üyeden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği üç üyeden oluşur. Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

(1) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

(2) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

(3) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

(4) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

(5) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

(6) Taşınmaz mal satımın, tramvasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

(7) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

### **3. 4. 2. 4. Belediyelerin Gelir ve Giderleri**

Belediyelerin gelir ve finansman kaynaklarını dört kategoride toplamak mümkündür. Bunlar belediyenin öz gelir kaynakları, devlet bütçe gelirlerinden ayrılan paylar, yardımlar ve fonlardan yapılan aktarmalar ve diğer gelirlerdir

### 3. 4. 2. 4. 1. Belediyelerin Özgeliir Kaynakları

Belediyelerin öz gelir kaynakları; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarıdır.

#### 3. 4. 2. 4. 1. 1. Vergiler

Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında en önemli paya sahip olanı vergilerdir.

(a) **Çevre Temizlik Vergisi:** 24 Temmuz 1993 tarihinde uygulamaya giren çevre temizlik vergisinin konusu ve kapsamına belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan konut, işyeri ve diğer şekillerde (boş olarak bulundurulanlar dahil) kullanılan binalar girmektedir. Verginin yükümlüsü ise her ne sıfat ve şekilde olursa olsun kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Boş bulundurulan binalarda ise yükümlü malik ve maliki gibi tasarruf edenlerdir. Bakanlar kurulu; vergi tutarlarını kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5000'den az olan belediyelerde %50'ye kadar indirmeye bina grupları ve belediyeler itibariyle ayrı ayrı % 100'e kadar arttırmaya yetkili kılınmıştır.

Tahsil edilen vergilerin hangi alanlarda ve nasıl kullanılacağı konusunda da düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre; Tahsil edilen vergilerin % 10'u Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'na aktarılacaktır. Bakanlar Kurulu bu oranı "0" a kadar indirmeye ve bir katı arttırmaya yetkili kılınmıştır. Büyükşehir belediyesi. içerisinde yer alan belediyelerin tahsil edecekleri çevre temizlik vergisinin % 20'sini Büyükşehir belediyesi'ne çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere aktarırlar. Yasa koyucu bu madde uyarınca tahsil edilen vergilerin çevre temizliği amacı dışında kullanılmayacağı hükmünü de getirmiştir

(b) **İlan ve Reklam Vergisi :** Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde gerçek ya da tüzel kişilerce yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınan vergidir. Ancak yasa TRT'ce yapılan ilan ve reklamları, gerçek kişilerin evlerinin kapılarına koydukları kimliklerini gösteren levhaları, siyasal partilerce yapılacak ilan ve reklamları vb. vergiden bağışık tutmuştur.

(c) **Eğlence Vergisi** : Gerçek ya da tüzel kişilerce işletilen eğlence yerlerinin vergilendirilmesidir. Biletle girilen eğlence yerlerinde bilet bedeli olarak elde edilen hasılat üzerinden, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, disko, taverna vb. yerlerde işin niteliğine göre çalışılan her gün için yasalarda belirtilen ölçüler içerisinde saptanacak bir vergi alınır.

(d) **Haberleşme vergisi**: Belediye sınırları içinde PTT'nin tahsis ettiği telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinden % 6'lık haberleşme vergisi alınır

(e) **Elektrik ve havagazı vergisi**: Verginin konusu elektrik ve havagazı tüketimidir. Vergi elektrik ve havagazı satış bedelleri üzerinden % 5 oranında alınır. Sanayi, taşıma, soğutma işi yapan kurumlarda ve telgraf, telefon işlerinde tüketilen elektrikten % 1 oranında vergi indirim yapılabilir Hastane, dispanser, klinik gibi sağlık hizmeti görenler, uluslararası fuar, sergi, panayırlar elektrik ve havagazı üreten şirketler bu vergiden bağışık tutulmuştur.

(f) **Yangın Sigorta Vergisi**: Taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları nedeniyle sigorta ortaklıklarının aldıkları primler verginin konusunu oluşturur.Oranı % 10 dur

(g) **Emlak Vergisi**: Yerel yönetimlerin sahip oldukları bina, arazi türünden emlakların satışından veya kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir. 3239 sayılı kanunla emlak vergisi genel bütçe gelirleri kapsamından çıkarılarak, yerel yönetim gelirlerine dahil edilmiştir. Vergi, belediyeler tarafından tahsil edilip % 15'i özel idare payı, % 85'i belediyeler payı olarak ayrılır. Büyükşehir belediyesi'nin olduğu yerlerde % 20'si Büyükşehir . payı olarak ayrılır. Bina vergisinin oranı konutlarda binde 4, konut dışı yapılarda binde 5 dir. Arazi vergisi oranı ise binde 3'tür. arsalar için ise bu oran binde 6 olarak uygulanır (<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-9.htm>).

#### 3. 4. 2. 4. 1. 2. Harçlar

Belediyelerin topladıkları harçlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ve diğer harçlar (kayıt ve suret, işyeri açma, sağlık belgesi, ruhsat ve rapor,imarla ilgili harçlar vb. dir. (<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-10.htm>))

### 3. 4. 2. 4. 1. 3. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları üç türdür. Bunlar, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır. Yol harcamalarına katılma payı yeniden yapılan ve onarılan yolların iki yanında bulunan ya da başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan taşınmazların sahiplerinden alınmaktadır. Kanalizasyon harcamalarına katılma payı, belediyelerin yeni kanalizasyon tesisleri yapmaları, mevcut tesisleri sağlık ve fen koşullarına göre iyileştirmeleri durumunda, bundan yararlananlar söz konusu payı öderler. Su tesislerinin harcamalarına katılma payında ise "belediyelerin yeni içme suyu şebekeleri yapmaları, ya da mevcut şebekeleri genişletmeleri durumunda, bu tesislerle su dağıtımı yapılan alanlarda bulunan taşınmazlarla ilgili payların hesaplanmasında, yalnız suya bağladıkları yolların dikkate alınması gerekir" (<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-10.htm>)

### 3. 4. 2. 4. 1. 4. Devlet Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 9.25 pay verilmektedir. Ancak, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden 1985 yılında belediyelere % 8.15, 1986-1992 yılları arasında % 8.55, oranlarında pay ayrılmıştır.

1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda payların verilmesi, hesaplanması ve dağıtımına ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile payların dağıtımı belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının birlikte tespit edecekleri ve başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılması öngörülmüştür.

Bu hükümler gereğince, şimdiye kadar % 6 oranında belediyelere sadece nüfus esasına göre dağıtılan paylar artık nüfuslarının yanı sıra kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önünde bulundurularak aşağıdaki esaslar çerçevesinde dağıtımına tabi tutulmaktadır.

Nüfusu az olan belediyelere daha fazla maddi kaynak sağlayabilmek amacıyla nüfusu 10.000 'i aşmayan belediyelere ilave bir pay ayrılacaktır.

Olağanüstü hal bölgesinde bulunan belediyeler ile kalkınmada öncelikli yöredeki belediyelere, afete maruz kalan bölgede bulunan belediyelere ve turistik faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerdeki belediyelere belirlenen tutara ilave olarak

yasada belirlenen formüller esas alınarak ayrıca bir pay daha verilecektir ( <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-11.htm>).

#### **3. 4. 2. 4. 1. 5. Yardımlar ve Fonlar**

Yerel yönetim gelirleri başlığı altında incelenen genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar belediyelerin gelir kaynaklarındandır. Bunun yanı sıra kanunların yerel yönetimlere verdiği görevlerin yerine getirilebilmesinde kullanılmak üzere belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır bulundurulmuş belediyelerin faydalanabileceği fonlar; Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu, Mali Transferler Fonu, Akaryakıt Tüketim Fonu ve Geliştirme ve Destekleme fonudur ( <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-12.htm>).

#### **3. 4. 2. 4. 1. 6. Diğer Gelirler**

Belediyelerin diğer gelirleri arasında , ticari ve sınav işletmelerinden sağlanan gelirler, borçlanma yoluyla sağlanan gelirler, olağanüstü gelirler ve para cezaları sayılabilir. Belediyeler devlet bankalarından, iller bankasından ve diğer kuruluşlardan borçlanabilirler. Hizmet gereksinimlerini olağan gelirleriyle sağlayamayan belediyeler sık sık borçlanma yoluna başvurmak zorunda kalırlar.

Belediyelerin para cezaları iki türdür. Birinci türde kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve halkın sağlığını sağlayabilmek için koyulan kurallara uymayanlardan alınan ceza tutarları bulunmaktadır. İkinci tür para cezası ise tazminat niteliğindedir. Bunlar belediyenin uğradığı, ya da uğraması olası bulunan bir zararın telafisi amacıyla yapılır. Örneğin vergi, resim ve harçlar ile başka kamu alacaklarının yasaların gösterdiği süreler içerisinde ödenmemesi durumunda, ilgililerden alınan para cezaları bu niteliktedir ( <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/bel-12.htm>).

#### **3. 4. 2. 4. 2. Belediyelerin Giderleri**

Belediyelerin gelirleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- (1) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- (2) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- (3) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- (4) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- (5) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- (6) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- (7) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- (8) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- (9) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- (10) Dava takip ve icra giderleri.
- (11) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- (12) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- (13) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- (14) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- (15) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- (16) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- (17) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- (18) İmar düzenleme giderleri.
- (19) Her türlü proje giderleri.



### **3. 4. 2. 5. Belediyelerde Borçlanma**

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıdaki usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

(1 )Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

(2) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

(3) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50 sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir için bir buçuk kat olarak uygulanır.

(4) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50 sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10 nu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10 nu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir (5993, 2005, md.68) .

### **3. 4. 2. 6. Büyükşehir Belediyesi**

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.

#### **3. 4. 2. 6. 1. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

(1) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

(2) Kanunlarla Büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

(3) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine Büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

(4) Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

(5) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

(6) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

(7) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek.

(8) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

(9) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu ve arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

(10) 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, korunması mümkün olamayanları aslında uygun olarak yeniden inşa etmek.

#### **3. 4. 2. 6. 2. Büyükşehir Belediyesi Organları**

Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye encümeni, Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediyesinin organlarıdır.

##### **3. 4. 2. 6. 2. 1. Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usllere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye bakanı Büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, Büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

Büyükşehir belediye meclisi her dönem başı toplantısında, yeleri arasından seçilecek en az beş en çok dokuz kişiden oluşun ihtisas komisyonları kurabilir.İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız Büyükşehir belediye meclisindeki ye tam sayısının meclis ye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, evre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.

##### **3. 4. 2. 6. 2. 3. Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi yeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş ye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden

oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

#### **3. 4. 2. 6. 2. 4. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilg ili kanunda gösterilen esas ve usullere göre Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

(1) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

(2) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye, idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

(3) Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

(4) Yetkili organların kararını almak şartıyla, Büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.

(5) Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.

(6) Gerektiğinde görev ve yetkilerinin bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.

#### **3. 4. 2. 6. 3. Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri**

Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

(1) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.

(2) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesinin ayının sonuna kadar ilgili Büyükşehir belediyesine yatırılacak %5 pay

(3) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre Büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20 si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine %30 u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50 si.

(4) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

(5) Hizmetlerin Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 3464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyonlara katılma payları.

(6) Kira, faiz ve ceza gelirleri.

(7) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşacak fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.

(8) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından Büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

(9) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

(10) Yapılacak mal ve hizmet karşılığı alınacak ücretler.

(11) Şartlı ve şartsız bağışlar.

Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

(1) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

(2) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.

(3) İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.

(4) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

- (5) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- (6) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- (7) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- (8) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- (9) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- (10) Dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlörlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- (11) Dava takip ve icra giderleri.
- (12) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- (13) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- (14) Kamu yararı görölen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- (15) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- (16) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- (17) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütölməsi için yapılan diğer giderler.

### 3. 4. 3. Köy Yönetimleri

Bugün yürürlükte olan 19 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Yasası"nın çıkarılmasından bu yana yarım yüzyıldan fazla bir süre geçmiş bulunmaktadır. Seksen yılı aşan bu süre içinde köy ile ilgili pek çok örgüt kurulmuş, türlü yasalarda köye değinen hükümler yer almıştır. Köy yasası ile 1924 yılında, Köy Muhtarlıklarına tüzel kişilik verilmiştir. Gerçekte Köy Yasası, küçük yerleşme birimleri için çıkarılmış bir Belediye Yasası niteliğindedir. Köy Yasasından altı yıl sonra Belediye Yasası çıkarılmış, burada Köy Yasasında yer alan üçlü derecelendirme sanki unutulmuş, nüfusu 2000'den yukarı olan bütün belediyeler, o yasanın kapsamına alınmıştır. Belediye Yasasında yer alan, görevlerin

gelirlere göre derecelendirilmesinde ise, para değerinin değişmesi sonucunda büyük aksamalar olmuş, para değerinin düşmesi hemen bütün hizmetleri zorunlu duruma getirmiştir. Öte yandan kasabanın yalnız adı kalmış, Türk Kamu Yönetimi'nde böyle bir birim yer almamıştır (Keleş, 2000, 172) .

Köy Yasasına büyük umutlar bağlanmış, kırsal yörelerde gelişme ve kalkınmaya yönelik bir çok kamu hizmetinin köy yönetimi eliyle yürütüleceği düşünülmüştür. Ancak aradan geçen seksen yılı aşkın uygulamalar bunu gerçekleştirmediğini göstermiştir. Köy yönetimlerine yasalarla verilen 115 görevden büyük çoğunluğu yerine getirilememekte, çok az bir kısmı ise, eksik olarak yerine getirilmektedir. Türkiye'de otuz beş binin üzerindeki köyün, %56'sının nüfusu 500 kişinin, %32'sinin nüfusu 300 kişinin altındadır. Mali kaynakları da yok denecek kadar sınırlı olan köylerde muhtara yardımcı olan köy korucusu ve köy katibi dışında istihdam edilen bir personelde bulunmamaktadır. Bu tablo çerçevesinde günümüzde köy yönetimi, köy halkının bir arada yaşaması ile ilgili çok sınırlı ve basit kimi görevlerini yürütebilmekte, köy halkının toplumsal, ekonomik ve günlük yaşam ile ilgili tüm teknik ve altyapı hizmetleri merkez yönetimce üstlenilmiş bulunmaktadır (Coşkun,Uzun,1999,62) .

### **3. 4. 3. 1. Köy Yönetiminin Görevleri ve Sorumlulukları**

Köy Yasası'nın 12 ve 14. maddeleri Köy yönetimlerinin görevlerini iki kümede toplamıştır. Bunlar; zorunlu işler ve köyün isteğe bağlı işleridir.

#### **3. 4. 3. 1. 1. Zorunlu İşler**

Köylünün mecburi işleri şunlardır:

(1) Sıtma, sivrisinek tarafından aşılandığı ve sivrisinek de su birikintilerinde barındığı ve ürediği için her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutmak;

(2) Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek;

(3) Köylerdeki kuyu ağızlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek;

- (4) Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak;
- (5) Köyün her evinde üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hala yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hala) yapmak;
- (6) Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmıyarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak;
- (7) Köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her ev kendi önünü süpürmek;
- (8) Çeşme, kuyu ve pınar başlarında gübre, süprüntü bulundurmıyıp daima temiz tutmak, ve fazla sular etrafa yayılarak bataklık yapmaması için akıntı yapmak;
- (9) Köyün süprüntü ve gübreliğini köyden uzakça yol üstü olmayan sapa ve rüzgaraltı yerlerde yapmak ve herkese o gübrelikten ayrı yerler gösterilmek;
- (10) Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (bu yollar köy meydanından geçecektir.)
- (11) Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak;
- (12) Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak;
- (13) Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak;
- (14) Köyde bir mescit yapmak (yeniden yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır.)
- (15) Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır.);
- (16) Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek. (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarıp muhkemce bağlıyacaktır.);
- (17) Köy korusunu muhafaza etmek;
- (18) Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınıırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve



derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak. (Bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür.);

(19) Köy halkından askerde bulunanların ve bakacağı olmıyan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini (imece) yoliyle sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak;

(20) Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkanları yaptırmak;

(21) Köye ortaklama korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak;

(22) Köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa veya firengili adam görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek. (Bu haber üzerine kazadan memur gelinciye kadar hastanın yanına bakacaklardan başkalarını sokmamak lazımdır.);

(23) Köy hayvanlarında salgın ve bulaşık bir hastalık görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek; bu haber üzerine kazadan bir memur gelinciye kadar hasta olan hayvanı diğerlerinden ayırmak ve hasta hayvan ile beraber bulunmuş olan hayvanları köyün hasta olmayan hayvanları ile karıştırmamak;

(24) Köyde su basması olursa birleşerek selin yolunu değiştirmek;

(25) Ekine, mahsule, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bağlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek. (Bunun için hangi türlü kuşların ve böceklerin hangi zamanlarda ve nasıl öldürülmesi lazım geldiği Hükümetten sorulacak ve nasıl öğretilirse öyle yapılacaktır.);

(26) Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek;

(27) Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak;

(28) Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek;

(29) (Değişik bent: 02/12/1925 - 684/1. md.) (Köy içinde bila zaruretin hayvan koşturmamak).

(30) Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başı boş salıvermemek;

(31) Devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak;

(32) Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak elinde iken yardım etmek;

(33) Köyde çürümüş ve kokmuş meyve vesair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür;

(34) Bir hayvana götüremiyecek kadar yük yüklettirmemek;

(35) Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırları biçmemek;

(36) Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davarlarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek;

(37) İhtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmiyecek kadar mazereti varsa bildirmek.

### 3. 4. 3. 1. 2.Köyün İsteğe Bağlı İşleri

Yapılması köylünün isteğine bağlı olan şeyler şunlardır:

(1) Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak;

(2) Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak;

(3 ) Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırım ile döşemek;

(4) Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içersine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak;

(5) Köyde bir çamaşırlık yapmak;

(6) Köyde bir hamam yapmak;

(7) Pazar ve çarşı yerleri yapmak;

(8) Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek;

(9) Köyü, kasaba ve komşu köylere bitişiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşılacak;

(10) Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatin veya yapılan eşyanın değeriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak;

(11) Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortaklama ark yapmak;

- (12) Köye ortaklama her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak;
- (13) Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak;
- (14) Köye ortaklama değirmen yapmak veya getirtmek;
- (15) Köylülerin giydiği esvapları köyde dokutmağa çalışmak;
- (16) Köylüden berber yetiştirmek;
- (17) Köylüden ayakkabıcı yetiştirmek;
- (18) Köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek;
- (19) Ekinden çok gelir almak için yapma gübre getirtmek;
- (20) Köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek;
- (21) Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesaire sinin tedarikine çalışmak;
- (22) Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak;
- (23) Bütün köy için bankadan para kaldırmak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplayarak bankaya yatırmak;
- (24) Köyde güreş, cirit, nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak
- (25) Kağnıları dört veya iki tekerlekli arabaya çevirmek ve köy parasıyla araba yapacak ve onaracak bir tezgah açtırıp köy namına idare etmek;
- (26) Her köyde köy sandığından bir ambar yaptırıp bunun bir bölmesine harman zamanında herkesten köy namına mahsullerine göre birer miktar zahire ödünç alınarak konulmak ve bu zahireyi muhtaç köylülere gene köy namına yemeklik veya tohumluk olarak ödünç vermek ve her sene ambarda artan zahireyi yeni mahsul ile değiştirmek;
- (27) Her sene köy namına bir veya daha ziyade tarla ektirerek mahsulünü imece yoluyla biçip elde ettikten ve gelecek sene için tohumu ayırdıktan sonra artanını satarak parasını köy sandığına yatırmak;
- (28) Köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak;
- (29) Köy korusu olmayan yerlerde kuru yetiştirmek;

(30) Köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık korucusu bulundurmak, yok ise vilayet veya kaza merkezinde açılacak sağlık derslerine adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek;

(31) Hükümet tarafından sağlık işlerinde kullanılmak üzere verilecek ilaçları korumak.

(32) (Ek bent: 12/02/1954 - 6250/1. md.) Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek.

### **3. 4. 3. 2. Köy Yönetiminin Organları**

Araştırmanın bu kısmında köy yönetimini organları tanıtılmaktadır.

#### **3. 4. 3. 2. 1. Köy Derneği - Köy Muhtarı ve Görevleri**

Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köyde 24 üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır.

Köy muhtarının görevleri 442 sayılı Köy Yasası'na göre devlet işleri ve köy işleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

#### **3. 4. 3. 2. 2. 1. Devlet İşleri**

442 Sayılı Köy Yasası madde 37'ye göre Muhtarın göreceği Devlet işleri şunlardır:

(1) Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek;

(2) Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak);

(3) Salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek;

(4) Hekim olmıyanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek;

(5) Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak;

(6) Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebiler görülürse hemen yakın karakola haber vermek;

(7) Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikahlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek;

(8) Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek

(9) Asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek

(10) Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak;

(11) Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek;

(12) Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak, (orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.);

(13) Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mubaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek;

(14) İhzar ve tevkif müzekkereleri (bazı adamların kanun namına tutulmasını emreden mahkeme kağıdı) gösterildikte aranılan kimseleri kağıdı getirenlere tutturmak;

(15) Zarar görenlerin şikayeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak;

(16) Bu kanunda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

#### **3. 4. 3.2. 2. 2. Köy İşleri**

442 Sayılı Köy Yasası'na göre Muhtarın göreceği köy işleri şunlardır:

(1) 13 üncü maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;

- (2) 14 üncü maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek;
- (3) İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak;
- (4) İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak;
- (5) Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek;
- (6) Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;
- (7) Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektir.

Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler. Muhtar yazılarını köy katibine yazdırır. Köyde katip bulunmazsa bu işi köyün muallimine ve yoksa imamına yaptırır. Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.

### 3. 4. 3. 2. 2. Köy İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

İhtiyar meclisinin görevleri Köy Yasası'nın 44. maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

(1) İhtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. Köy işlerinden köy ahalsinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır.

(2) (Değişik bent: 12/02/1954 - 6250/2 md.) İhtiyar Meclisi bu Kanununun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınıırı içindeki gayrimenkulları değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı

olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur.

(3) Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halinden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziyi köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.

(4) İhtiyar meclisi köylünün kaçar gün çalışacağını kestirir.

(5) Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını keser.

Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir. Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza Maliyece Tahsili Emval Kanununa tevfikan tahsil ve köy sandığına teslim olunur.

### **3. 4. 3. 3. Köy Yönetiminin Gelir ve Giderleri**

Araştırmanın bu kısmında iki başlık halinde köy yönetimlerinin gelir ve giderleri sıralanmaktadır:

#### **3. 4. 3. 3. 1. Köy Yönetiminin Gelirleri**

Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.

442 Sayılı Köy Yasası'nın 17. maddesine göre köy yönetimlerinin gelirleri şunlardır:

- (1) İhtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para;
- (2) İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları;
- (3) Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri;

- (4) Yolıyla vakfedilen arazi ve emlak geliri;
- (5) Avarrız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para);
- (6) Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, (ianat ve teberruat);
- (7) Köy namına ekilen tarla geliri;
- (8) Köy tezgah ve ambar ve dükkanları geliri;
- (9) Mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (bu para ihtiyar meclisince yapılıp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır);
- (10) Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para (nısıf kutru elliden yüz metreye kadar olanlardan);
- (11) Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, (senenin altı ayı işleyenlere mahsustur. Bundan fazla işleyenler vilayet idarelerindedir);
- (12) Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları;
- (13) Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (zephiye resmi);
- (14) Köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi;
- (15) Köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri;
- (16) Köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (şimdiye kadar belediye, idarei hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoluyla elde edilenler hariç)
- (17) Geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, katip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller.

Köy namına harcanacak para iki türdür. Biri köylünün isteğine bağlı olmayan, diğeri köylünün isteğine bağlı olandır.

#### **3. 4. 3. 3. 2. Köy Yönetiminin Giderleri**

Köy Yasası'nı 12. maddesi köyün giderlerini isteğine bağlı olan ve olmayan şeklinde iki bölüme ayırmıştır.

Köylünün isteğine bağlı olmayan köy giderleri şunlardır:

- (1) Köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği,
- (2) Varsa katip aylığı,



- (3) Köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı,
- (4) Köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar,
- (5) 12 nci madde mucibince isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar,
- (6) Köy işine bakacak adamların aylığı.

## 4.YEREL YÖNETİM YAPILARINA DİĞER ÜLKELERDEN ÖRNEKLER

Bu bölümde İngiltere de ki ve Fransa da ki yerel yönetim yapıları incelenmiştir.

### 4. 1. İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere’de Anglo-Sakson devrinden beri bazı mahalli idare yapıları olagelmıştır. Çünkü bütün illeri denetim altında bulundurmak, kral ve onun çevresinde bulunan yöneticiler için mümkün olmadığında yerel seviyede bazı önemli işleri bazı mahalli kişiler mahalli idareci olarak atandı. Shire-Reeve olarak adlandırılan bu kişi kralın kasabasındaki temsilcisi idi be günümüzde kullanılan ‘şeyf’ sözcüğüne denk gelmekteydi. İllerin idaresi ortaçağda şeriflerin elinde bulunmaktaydı, fakat 17. yüzyıla kadar bunlar yerel yönetimin en önemli ögesi olarak yargıçlar veya mahkemeler yerine ikame edildiler. Bunun anlamı yalnız kanun karşısında sorumluluk ve düzenleme değil, mahalli yolların korunması ve fakirliğin gözetim altına alınmasıydı. Bazı kasabalar özel bir karakter elde ederek, kendi yerel yönetimlerini kurmak hakkını kazandılar. Bu durum daha ziyade başkanlığını yaptığı seçimle oluşan kurullar vasıtasıyla geliştirildi. 1887 yılına kadar okul kurulları, sağlık kurulları gibi farklı otorite meydana getirildi. 1888 ve 1894 kanunları ile düzenlenen 19. yüzyıl yerel yönetim sistemi yaklaşık gayet iyi çalıştı. Özellikle 1963 ve 1973 yıllarında yeni düzenlemeler yapıldı. Yerel yönetimlerin fonksiyonları genel hatları ile; koruyucu hizmetler, polis, itfaiye, alan korunması, hayvan hastalıkları, lisans işleri, çevre hizmetleri, çevre sağlığı, caddeler, trafik ve taşımacılık, planlama, eğitim, iş ve beceri kazandırma diğer sosyal hizmetler ve konut başlığı altında toplanabilir.

#### 4. 1. 1. İlçe Meclisi

İlçe meclisleri iki grup insan tarafında yönetilmektedir. İlk olarak ilçeler seçim bölgelerinde bölünmüştür, her seçim bölgesi üç yerel meclis üyesini dört yıl hizmet etmek üzere seçer. Bu kadın ve erkekler, yerel yönetimin tam zamanlı çalışanı değildirler ve esas mesleklerini yapmaya devam ederler. Meclis çalışmalarını ise boş zamanlarında yerine getirirler. Bunların çoğu büyük politik partilerin

üyesidirler. Yerel seçimlerde, partiler seviyesinde mücadele olmamasına rağmen, seçilen üyeler genellikle düşük sayıdadırlar. Her ilçe seçilmiş üyelere yardımcı olmak üzere yerel yönetim memurları çalıştırır. Bunlar konut ve karayolu ve yönetim işler gibi konularda yerel yönetimlerde tam zamanlı olarak çalışan profesyonel memurlardır. Çoğu ilçede memurlar meclisin milyonlarca pound tutan bütçelerini idare etmek gibi oldukça büyük sorumlulukları olan, üst yönetici ve haznedar tarafından yönetilirler.

#### **4. 1. 2. İl Meclisi**

İl meclisleri de aynen ilçe meclisleri gibi seçilmiş ve seçilmemiş memurlar tarafından ortak olarak yönetilir. İl içerisinde her il meclisi dört yıl için tek aday seçim bölgelerinden seçilmiş yaklaşık 80 üyeden oluşur. Bunlar ildeki insanların yarım zamanlı temsilcileridir. Bunlar maaş almamalarına rağmen, işleri ile ilgili harcamalarını karşılarlar. İllerin politikası ulusal partiler düzeyinde ele alındığından beri, meclisteki en güçlü insan, çoğunluk partisinin lideridir ki, bu meclisin yöneticisi olarak seçilir. İl meclisi bütün üyeleri genellikle yılda dört defa toplanır. En önemli işler komiteler vasıtasıyla yürütülür. Bunlardan bazıları, örneğin; eğitim ve polis komiteleri kanunla belirlenmiştir. Komitelerdeki çalışma ile meclis üyeleri işlerinde çok bilgili hale gelirler ve tam zamanlı tavsiyecileri ile daha yakın ve samimi bir ortamda çalışma şansına sahip olurlar. İller ve bölgeler öyle bir güç kullanırlar ki bu durum merkezi yönetimin görevini yapmasını oldukça güçleştirir. 1974 yılına kadar, meclis üyeleri yaptıkları iş dolayısıyla herhangi bir ücret almaları söz konusu değildi. 1974 yılında yapılan düzenlemelerde meclis üyelerine oturma ücreti adı altında bir ödeme getirildi Vergiler düşüldükten sonra cüzi bir miktar ele geçmektedir. Meclis üyelerine tanınan bu sosyal hakların düşüklüğü üye olma cazibesini düşürmektedir. Bu yüzden meclis üyeleri genellikle emekli insanlardan oluşmaktadır.

#### **4. 1. 3. Başkan**

Başkan meclis üyeleri tarafından bir yıl süre ile seçilir. Herhangi bir meclis üyesi başkan seçilir seçilmez bağlı bulunduğu siyasal parti ile ilişkisi başkanlık süresince kesilir ve tarafsız olarak o yörenin en yüksek temsilcisi olur. Kral ya da kraliçe hariç o bölgedeki bütün protokollerde birinci sıra belediye başkanına aittir.

Belediye başkanının en önemli görevleri; yöre içerisinde yapılan bütün törenlere, belde halkını temsilen katılmasıdır. Belediye meclisinde, çoğunluğu bulunan siyasal partiye mensup olan üyelerin belediye başkanlıklarını üstlenmesi, belediye başkanının meclis içerisindeki etkinliğini arttırmaktadır. Süresi biten üye tekrar başkan olarak seçilebilir. Ancak belediye başkanlarının günlük programı çok yoğun olduğundan ikinci bir defa belediye meclisi olarak seçilmeyi isteyen üyelerin sayısı oldukça azdır.

#### **4. 1. 4. Meclis**

Üyeleri seçimle işbaşına gelen meclis yerel yönetimlerin en üst karar ve yürütme organıdır. Yerel bölge içinde yerel yönetimleri ilgilendiren işlerde kararların tümünü almaya ve yürütmeye yetkilidir. Meclis üyeleri kendi aralarında komisyonlar, komisyonlarda alt komisyonlar oluşturarak görev dağılımı yaparlar. Herhangi bir konuda verilecek karar önce komisyona girer, komisyonda gereken araştırma yapıldıktan sonra varılan karar meclis toplantısına getirilir ve nihai karar mecliste verilir. Belediye teşkilatının bölümleri kendi işleri ile görevli komisyona bağlı olup görevlerini bir müdürün gözetimi altında icra ederler. Meclis toplantılarına belediye başkanı ya da yokluğunda başkan yardımcısı başkanlık yapar. Başkan yardımcısı Meclis üyeleri arasından başkan tarafından 1 yıl süre ile seçilir. Herhangi bir sebeple başkanlık koltuğunun boşalması durumunda başkan yardımcısı başkanlık koltuğunu doldurur. Meclis toplantısında belediye teşkilatının birim amirleri de sadece görüş bildirmek amacıyla katılabilirler. Belediye meclisinin ne zaman ne sıklıkta toplanacağına belediyelerin kendileri yetkilidir ( [http:// idari. cu.edu. tr/ igunes /yerel /makale06.htm](http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/makale06.htm)).

#### **4. 2. Fransa'da Yerel Yönetimler**

Fransa denince ilk akla gelen iki özellikten birisi Fransa'nın üniter yapısı, diğeri ise 1982 reformu ile yaşadığı adem-i merkezileşme sürecidir. Fransa, 1982 yılına gelinceye kadar daha merkeziyetçi bir yapıya sahipken, 1982 reformları ile yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlenmiştir. Ayrıca 1982 yılına kadar kendisine verilen görevleri

yerine getiren bir kamu kurumu niteliğinde olan bölge, 1982 reformu ile bir yerel yönetim birimi haline getirilmiştir. Bu tarihten itibaren Fransa yerel yönetimleri üçlü bir yapıya sahiptir: Belediyeler, iller ve bölgeler. İller ve bölgeler hem merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimi olarak örgütlenen birimlerdir. Fransa’da yerel yönetimler, anayasal güvenceye sahiptir, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye seçilen bir icra organı tarafından yönetilirler. İlk kez Fransız Devrimi’nde komün (belediye) sözcüğü kullanılmış, Fransız devriminden sonra 44.000 belediye kurulmuş ve bütün belediyeler tek bir hukuki rejime tabi tutulmuştur.

#### **4. 2. 1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapısı**

Fransa, üniter bir devlettir ve bu devleti oluşturan toplulukların hukuki statüsü, Anayasa’da yapılan düzenlemelerle, yasama organı tarafından yapılan yasalarla belirlenmiştir. Siyasal ya da yönetsel kurumlara anayasal statü tanınması söz konusu kurumlar için bir güvence oluşturur. Yasaların anayasal ilkeleri gözetme zorunluluğu nedeniyle anayasal güvenceye kavuşturulmuş kurumlar yasa koyucunun olası müdahalelerine karşı korunmuş olur. “Fransız yerel yönetim sistemi anayasal statüye IV. Cumhuriyetin Anayasası’yla kavuşmuştur. 1946’da kabul edilen Anayasa’da, yerel yönetimlere değinilmiş ve yerel yönetimlerin seçimle oluşan meclisler tarafından yönetileceği gibi bir takım ilkelere yer verilmiş fakat öngörülen yenilikler Anayasa’nın yürürlükte olduğu süre içinde uygulamaya geçirilememiştir

#### **4. 2 .2 . Yerel Yönetim Türleri**

Fransa’da yerel yönetimler, üniter devlet yapısından sonra ikinci basamaktır. Günümüzde Fransa’da üç tür yerel yönetim vardır: Belediyeler, il yönetimleri ve bölge yerel yönetimleri

##### **4. 2. 2. 1. Belediye**

Yerel yönetim birimlerinden bir belediyelerdir. Belediye Meclisi Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, belediye başkanı, başkan vekilleri ve meclis üyelerinden oluşur. Meclis üyelerinin sayısı belediyenin nüfusuna göre değişiklik gösterir. Belediye meclisi üyeliği seçimleri 6 yılda bir yapılır. Seçim yöntemi,

belediyenin nüfusuna göre değişir. Belediye meclisleri yılda en az dört kez toplanır. Belediye başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısının başvurusu ve ildeki devlet temsilcisi olan valinin isteği üzerine de belediye meclisi toplanır. Belediye meclisleri kendi içlerinden sürekli ve özel komisyonlar seçebilirler. Daimi komisyon, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda yönetimin sürekliliğini sağlar. Belediye Başkanı: Yürütme organı olan belediye başkanını, belediye meclisi kendi üyeleri arasından seçer.

#### **4. 2. 2. 2. İl Yerel Yönetimi**

İl Yerel Yönetimi ile ilgili yasa, 1871 tarihlidir. Bu yasa, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile değişikliğe uğramıştır. Fransa'da il, hem bir yerel yönetim birimi, hem de genel yönetimin bir basamağıdır.

İl Yerel Yönetimlerinin genel karar organı İl Genel Meclisi'dir. İl Genel Meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir İl Özel Yönetiminin yürütme organı genel meclis başkanıdır. "Meclis Başkanı, İl Özel Yönetiminin siyasal sorumlusu ve yönetimi ile görevli yürütme organıdır. Meclis Başkanı, İl Özel Yönetiminin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmakla görevlidir. İlin mallarını yönetir, kolluk yetkilerini kullanır. Her yılın başında Genel Meclise, hizmet birimlerinin çalışmalarına ve finansman durumuna ilişkin bir rapor sunar.

#### **4. 2. 2. 3. Bölge Yerel Yönetimi**

Bölgenin bir yerel yönetim olarak doğuşu 2 Mart 1982 tarihli yasa ile gerçekleşmiş ve bölge, Fransa'da ilk kez bu tarihte bir yerel yönetim olarak örgütlendirilmiştir. 16 Nisan 1986 tarihli ilk bölge seçimleriyle birlikte, bölgeler yerel yönetim statüsü kazanmıştır. Bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulabilmesi için Anayasa değişikliğine gerek yoktur çünkü Fransız Anayasası'nda diğer yerel yönetim birimlerinin yasa ile kurulabileceği ifadesi bulunmaktadır. Bölge yerel yönetiminin genel karar organı Bölge Meclisidir. Bölge Meclisinin üyeleri, bölge sınırları içindeki illerden seçilerek gelirler. Bölge Meclis Başkanı: Bölge Meclis Başkanı, bölge yerel yönetiminin siyasal sorumlusudur. "Belediye Başkanı ve İl Genel Meclisi Başkanı gibi o da, karar organı çoğunluğundan çıktığı için siyasal tercihlerin uygulanmasında önemli bir rol oynar,

yöresinde siyasal tercihlerin yaşama geçirilmesini sağlar. Bölge Meclis Başkanı, bölge meclisi üyeleri tarafından ve mutlak çoğunlukla üç yıl için seçilir. O, bölge yönetiminin harcamalarını yapar, bölgesindeki hizmet birimlerinin başıdır. Bölge Meclisine, bölge planlarının uygulanması, bölgenin türlü hizmetlerinin durumu ve finansman koşulları hakkında bilgi verir

#### 4. 2. 3. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Belediyeler, iller, bölgeler ve devlet arasında yetkilerin bölüştürülmesine ilişkin 22 Temmuz 1983 tarihli yasanın benimsenmesinin, çeşitli düzeylerdeki müdahaleler arasında uyum sağlamak gibi bir zorunluluktan ve şu istemden kaynaklandığı ifade edilmektedir: “Buna göre, yerel yönetimlerin genel yetki ilkesi, valiye, yargıç tarafından belediye düzeyinde olsun, il düzeyinde olsun “yerel nitelikteki işlerin” net bir tanımı yapılmadıkça, yerel yönetimlerin kararlarını bozmak yetkisini veren vesayet denetimi ile çok zayıflatılmıştır. Bu tanım yokluğu, öyle bir sonuç doğurmuştur ki, yerel yönetimlere yüklenen mali yükümlülüklerle bu yönetimlerin yetkileri arasında bir denklik sağlanamamıştır. Böylece seçilmiş yerel yöneticiler arasında ve parlamentoda, ‘yerel yönetimlerin ve devletin kaynaklarının ve yükümlülüklerinin açıklığa kavuşturulması yönünde güçlü bir istek’ oluşmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin görevleri konusunda 1983’ten bu yana benimsenen ilke şudur: Devlet ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı olabildiği ölçüde, devlete ait olanlarla yerel yönetimlere ait olanların, karşılıkları olan gelir kaynakları ile birlikte ya tümüyle devlete ya da tümüyle il ya da belediye gibi yerel yönetimlere bırakılması biçiminde olacaktır” (Delcamp, 1994: 106-107). Görüldüğü gibi, yerel yönetimlerin görevlerinin neler olduğu ve görevlerin devletle yerel birimler arasında nasıl paylaşılacağı “yasa” ile gösterilmektedir. Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünü ana çizgileri ile özetlersek; “Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izleneye bağlanması gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım eğitimi konuları bölgelere bırakılmıştır. İl yerel yönetimleri daha çok dayanışma hizmet ve yardımlarıyla görevlidir. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım, kolejlerin yönetimi ile ilgili görevler bunlardandır.

Belediyeler ise kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık, müze hizmetleri gibi halka en yakın günlük hizmetleri yerine getirir. Belediyeler, devlet hizmetlerini de sunarlar. Yurttaşların medeni halleri ile ilgili kayıtları, seçmen kütüklerini tutarlar. Yolların yapım, bakım, onarımı, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı belediye görevleri arasındadır” (Keleş, 1994a: 23). Diğer yandan devlet, büyük egemenlik işlevlerini olan dışişleri, savunma ve makro ekonominin dengelerinin sağlanması gibi görevleri üzerine almıştır (<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/FRtodaie.pdf>) .



## ÜÇÜNCÜ KESİM

### YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Bu kesimde öncelikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma gerekçeleri açıklanmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin sorunları ve bu sorunlara çözüm öneriler de bu kesimde incelenmiştir. Yine bu kesimde yerel yönetimlerin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için yapılabilecekler ve bunların yerel yönetimlere kazandıracakları ele alınmıştır.

#### 5. YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARINA GENEL BİR BAKIŞ

Araştırmanın bu bölümü iki alt bölümden oluşmaktadır. Bölümde; yerel yönetimlerde yaşanan sorunların temel nedenleri ile yerel yönetimlerimizin yönetsel ve örgütsel sorunları

##### 5. 1. Yerel Yönetimlerde Yaşanan Sorunların Temel Nedenleri

Yerel yönetimlerin sorunları çeşitli açılardan ele alınabilmekle birlikte bu sorunların temel kaynağı hantallaşmış, merkeziyetçi, halk adına her konuda karar verme yetkisini kendinde gören bürokrat hegemonyasının hakim olduğu idari yapıdır.

Cumhuriyetten önceki yönetimlerin, yönetimdeki temel tercihini merkeziyetçilikten yana yapmalarından dolayı yerel yönetimlerin böyle bir ortamda gelişmemesi normaldir. Ancak. Türkiye Cumhuriyeti'nin küreselleşen dünyada yerleşmeye yönelmeyip eski geleneğini sürdürmesi devletin küçülmesi propagandalarına rağmen her gün merkezileşen bir devletin görülmesi manidardır ('Yeniden Yapılanma', 2006).

Yerel yönetimler denince akla suiistimallerin gelmesine rağmen yerel hizmetler doğrudan merkezi idarece yürütülürken, ya da yerel yönetim üzerindeki katı vesayet denetimi artırılırken hiç suiistimal olmadığını söylemek mümkün değildir. Ama bu problem yerel yönetimde ahlaklılığı egemen kılmakla çözülebilir Bunun yolu bilgi edinme hakkı, performans değerlendirme, seçmenlerin

bilinçlendirilmesi gibi yöntemlerden geçer. Ancak, yerelleşmeyi arzularken feodalleşmeye de yol açmamak gerekir ('Yeniden Yapılanma', 2006) .

Mahalli idarelerin güçlendirilmesi batılı ülkeler tarafından denenmiş, ve olumlu sonuç alınmış en etkili demokratikleşme aracı olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de de son yıllarda bu konuda bütün siyasi partilerin ve iktidarların çeşitli vaat ve taahhütlerde bulunmalarına rağmen ciddi bir adım atıldığı söylenemez. Tam aksine mahalli idarelerdeki yolsuzlukları ve usulsüzlükleri önlemek amacıyla idari vesayetin bizatihi bu olumsuzlukların sonucu haline gelmesi mahalli idareler alanında düzenleme arayışlarını hala gündemde tutmaktadır ('Yeniden Yapılanma', 2006).

Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında yer almaktadır. Yerinden yönetim ve dayandığı ilkeler, Avrupa halkının günlük yaşamına ve kamu bilincine mal olmuş durumdadır. Yerel özgürlükler Avrupa'da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin mantıksal ve zorunlu bir ögesi oluşturmuştur. Bu anlayış çerçevesinde, özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir. Özerk yerel yönetim ilkesinin korunması ve sürekli bir şekilde geliştirilmesinde bir zorunluluk olduğu savunulmaktadır (Okur, 2007) .

Evensel ilkeler ışığında Türk yerel yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunlar demokrasi, etkinlik, merkezi yönetimle ilişkiler gibi bir tasnif içinde ele alınacaktır. Ancak yerel yönetimlerin sorunlarını sadece bugünkü Anayasal mahalli idare birimleri kapsamında ele almak yeterli olmayacağı için merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında da yerelleşmeye gidilmesinin gerekliliği düşünülerek bütüncül olarak yerel düzendeki tüm kamu yönetim sistemimiz açısından konuya yaklaşılacaktır

Sorunları şu şekilde özetleyebiliriz;

(1) Yerel yönetimler ülke ölçeğinde dengeli ve kademeli ve birbirlerini destekleyici bir biçimde örgütlü olmadıkları için, yerel düzeyde yönetim boşlukları ve üst üste gelmeler sorun yaratmaktadır.

(2) Yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri ve kaynakları sınırlı olduğu için, yerel hizmet ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamakta güçlük çekmektedirler.

(3) Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında, çağın gereklerine uygun bir yetki ve görev bölüşümü olmadığı için, hizmetler etkin ve verimli olarak yerine getirilememektedir.

(4) Yerel yönetimler, personeli ve teşkilatı konusunda düzenleme yetkisine sahip olmadığı için, yerel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlayamamaktadır.

(5) Ülke kalkınma imar planları ile entegre edecek uygulamaya dönük bölge planları olmadığı için, yerel düzeyde sunulan hizmetlerle, ülke ölçeğinde sunulan hizmetler arasında eşgüdüm sağlanamamaktadır.

(6) Yerel yönetimler için insan kaynağı yetiştirecek yeterli eğitim kurumları olmadığı için, insan kaynaklarını, çağın ihtiyaçlarına uygun olarak geliştirememektedir.

(7) Yerel yönetimlerde, demokratik, katılımcı, şeffaf bir yönetim kültürü yeterince geliştirilmediği için, yerel yönetimlerin yerel halk ve kamuoyu önündeki imajı zedelenmiş bulunmaktadır.

(8) Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin işlem öncesi ve hizmetlerin yerindeliği konusundaki ağır vesayet yetkisi nedeni ile hizmetler gecikmekte, bürokrasi ve kırtasiyecilik artmaktadır.

(9) Yerel yönetimlerin özellikler kent yönetimi olan belediyelerin kent suçlu işleyenlere karşı yeterli yaptırım uygulama yetkileri olmadığı için, belde düzenini sağlamakta güçlüklerle karşılaşmaktadırlar.

(10) Halkın hizmet beklentilerinin yerel yönetimlerin güç ve imkanlarını aşması nedeni ile hizmet standartları düşmüştür. ('Yeniden Yapılanma', 2006).

## **5. 2. Yerel Yönetimlerimizin Yönetimsel ve Örgütsel Sorunları**

Küreselleşen dünyamızda aynı zamanda yerelliğe de ihtiyaç duyulmaktadır. Dünya ilişki ağları içinde kalarak yerel dinamikleri harekete geçirmenin yolu yerel yönetimlerden geçmektedir. Ancak yerel yönetimler, eski fonksiyonlarına ilaveten yerel toplumun dünya ilişki ağlarına uyum sağlama potansiyellerini ortaya çıkarmak zorundadırlar ('Yeniden Yapılanma' 2006). Bunun için de bu yönetimsel ve örgütsel sorunlardan kurtulmaları gereklidir.

Mevcut Anayasanın il yönetimi ve belediyeyi baz alan bölümlenmesinin artık insani ilişkilerin ve hizmetlerin mekansal dağılımı açısından dünya gerçeklerine

uymadığının görülmesi gerekir. Özellikle köylerimizde ve kırsal belediyelerimizle İstanbul gibi megapol kentlerimizde güçlü ve yeterli sayıda yerel yönetim birimi oluşturulmalıdır ('Yeniden Yapılanma', 2006).

Demokrasinin ve hizmetlerin yerelleşmesi açısından İlçe Özel Yönetimi Önerisi uzun zamandır tartışılmakta ve yerel yönetimlerle ilgili yeni kanun tasarısında da yer almaktadır. Tasarıda önerilen İlçe Özel İdaresinin tüzel kişiliğe sahip olacağı belirtilmesine rağmen madde hükümleri şekil değişikliği dışında yeni hiçbir hüküm öngörmemektedir. Bunun yanı sıra kırsal kesimdeki yönetim boşluğunu giderecek bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. ('Yeniden Yapılanma', 2006) Ayrıca 1580 sayılı yasada tüm belediyeler için yüklenen görevler, belediyelerin mekansal, nüfus ve mali durumları dikkate alınarak yeniden kategorize edilmelidir.

Yerel yönetimlerimizin bir diğer önemli handikabı dünyadaki gelişmelerin doğurduğu bilgi ve tecrübe birikimini, modern yönetim tekniklerini uygulayamamalarıdır. Belediyelerin büyüklüğü, kimliği ve halkın katılımı adıyla Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi'nin (CDLR) yayınladığı rapor, belediyeler için asgari uygun büyüklük konusunda standartlar getirmekte; çok küçük belediyelerin karmaşık hizmetler için gerekli parasal, insani ve teknik kaynakların kendi başlarına idare edemediklerini tespit etmiştir. Asgari büyüklük konusunda mahalli idarelerle ilgili yasa tasarısı 5000 nüfus ve 5000 metre mesafe şartı getirerek bu etkinliğin sağlanması düşünülmektedir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı için de benzer standartların getirilmesi gerekmektedir

## 6. NEDEN YENİDEN YAPILANMA

Araştırmanın bu bölümü iki alt bölümden oluşmaktadır. Bölümde yeniden yapılanmanın anlamı tanımlanarak dünyada yeniden yapılanma nasıl algılandığı incelenmektedir.

### 6. 1. Yeniden Yapılanmanın Anlamı

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, yetkilerin artırılması ve denetimi, halkın katılımının artırılması, hizmetlerin yürütülmesinde bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesi ve yurttaş sorunlarına duyarlı olunması, farklı yerel topluluklara eşit duyarlılık ve denge gösterilmesi; hizmetlerin yürütülmesinde devlet- özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında ağsal bir yapı kurulması, politikaların oluşturulması ve kararların alınmasında yetki devrine önem verilmesi olarak tanımlanabilir. Yönetimsel etkinliklerin daha verimli hale getirilmesini amaçlayan bu yaklaşımlar, yurttaş odaklılık, toplam kalite yönetimi, bürokrasinin eleştirisi, yönetim reformu gibi çeşitli isimlerle anılmaktadır. Dolayısıyla genelde kamu yönetiminde özelde de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları, tüm devlet yapılanmasının ve temel toplumsal ilişkilerin yeni bir biçime ve yaklaşıma kavuşturulması anlamını taşımaktadır (Çukurçayır, 2003, 3).

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın gereğinin başlıca nedeni köklü bir yerel yönetim geleneğimizin olmamasıdır. Kamu yönetimi sitemimize üstten ekleme ile Fransız modelinden uyarlanarak idareye yardımcı, ona bağlı idari ve hizmet kuruluşu olarak 185 yılında İstanbul Şehremaneti, 1857 yılında ise Beyoğlu-Galata'da Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Tanzimat döneminin yenilikçi ortamında önceki şehir örgütü ve hizmetlerinin bozulması, ekonomik gelişmeler, batı ile sosyal ve kültürel ilişkilerin artması daha düzenli şehir özlemi, başta azınlıkların korunması için dış baskılar ve ademi merkeziyetçi düşünceler olmak üzere siyasal gelişmeler neticesinde ülkemizde yerel yönetimler ilk kez İstanbul'da yabancı uyrukluların ve azınlıkların çoğunlukta olduğu bir semtte adını da Paris'teki bir bölge isminden almıştır. Kısaca batı da belediye komünlerden özgür ve özerk şehirlerden, burjuva devriminden kaynaklanırken; doğu da yani bizde hizmet yönü ağır basan, yerel özerklikten çok, merkezin sıkı denetiminde, ona bağlı kimi hizmetlerde özerk

sayılabilecek faaliyette bulunabilen merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyet dönemimizle birlikte yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında önemli adımlar atılmıştır. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde de önemli yasal düzenlemelere rağmen örneğin köy toplum kalkınmasının temeli olarak alınırken muhtar devlet niteliğine kavuşturulmuş, siyaset ve yönetim arasındaki bütünlük yerel yönetimlere de yansımıştır. Çok partili dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerle merkezi idareye bağlılık daha da artmış yasal düzenlemelerle özellikle belediyelerin fonksiyonlarında azalma ile birlikte karmaşalık yaşanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimlerimizin temel sorunu modern anlamda desantralizasyon, ademi merkeziyetçiliğin ve buna uygun hukuki, siyasi, mali, sosyal ve kültürel ortamın sağlanmasıdır. İster yetki genişliği isterse yerinden yönetim olsun her türlü ademi merkeziyet biçiminde yerel yönetim birimlerinin yetkilerini merkezi idareden almalarına karşılık bunun niteliğini ve biçimini demokratiklik düzeyini belirleyecek olan ülkelerin demokratik idari ve kültürel zenginlikleridir.

Yapılması gereken açıktır. Öncelikler fikir birliği sağlanmalı ardından yönetim konusunda geniş katılımı sağlayan uzlaşma ve oydaşım ile yasal düzenlemeler toplumsal ivmeyle de desteklenerek hayata geçirilmelidir. Yeniden yapılanma iyileştirmeden öte reformdur. Sistemle ilgili yapısal değişimler anlaşılır. Kararlı siyasal iradenin doğru tespit edilmiş yeniden yapılanma stratejisini tüm yerel yönetim sistemimiz İl Özel İdareleri, Belediye ve Köyler için, çağdaş demokratik ve etkin hizmet sunumu gereklerine uygun biçimde toplumsal uzlaşmayla bir an önce gerçekleştirmesi gerekmektedir. Yönetimin çok aktörlülüğe açılması ve hizmetlerin ve yetkilerin halka en yakın birimlere uygun donanımlarla verilmesi çözüm arayışında önemli dayanaklardandır.

Yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim ve yapı anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananları memnuniyetini arttırmak hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için yurttaş istemlerini temel alan anlayışı yönetime hakim kılmak gerekir. (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004, 80).

## 6. 2. Dünyada Yeniden Yapılanma Nasıl Algılanıyor

1990'lı yıllarla birlikte dünyada kamu yönetimini yeniden yapılanma konusu ele alınırken işletme yönetim araçları kullanılarak, yeni bir bakış getirilmiştir. Avrupa'da Tilburg (Hollanda) olarak tanımlanan bu yaklaşımla aynı zamanda, Amerika'da ve Yeni Zelanda'da önemli başarılar elde edilmiştir.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılanması gereği, klasik kamu yönetimi etkinliklerinin sorgulanmasıyla Çukurçayır (2003, 3) tarafından şu şekilde sıralanmaktadır:

- (1) Devlet görevlerinin yeniden tanımlanması ve devletin küçültülmesi,
- (2) Demokratik boyut olarak yurttaşa yakın yönetim felsefesinin geliştirilmesi için katılımcılığın özendirilmesi,
- (3) Bürokrasinin azaltılması, iş süreçlerinin kısaltılması,
- (4) Yeni yönetim anlayışıyla örgütsel yapının değiştirilmesi ve insan kaynakları yönetiminde de desantralizasyon uygulanması,
- (5) Akçal kaynakların yönetiminde sonuç odaklı bütçeleme, örgüt içi maliyet hesaplamaları,
- (6) Esnek personel yapısı, özendirme politikaları ve personel verimliliğinin artırılması,
- (7) Bütün politikalar için siyasal desteğin sağlanması

Yeni kamu yönetim adı altında geliştirilen bu bütüncül stratejilerde, devletin alması gereken rol konusunda yukarıdaki betimlemelere yakın biçimde Osborne ve Gaebler şu düşünceleri ortaya koymaktadırlar:

- (1) Devlet özel sektör rekabeti özendirilmelidir.
- (2) Yönetimin denetimini topluma aktaracak düzenlemelere gidilmelidir.
- (3) Kamu yönetiminin performans ölçümü, sonuç odaklı olacak biçimde değiştirilmelidir.
- (4) Kamu harcamaları hedef kitleyi müşteri olarak algılamalı ve farklı seçenekler sunabilmektedir.
- (5) Kamu yönetimi para kazanma konusunda da, para harcama konusunda olduğu kadar dikkatli davranmalıdır.
- (6) Yetki aktarımı benimsenmelidir. Alt kademelere yetki aktarılmalıdır.

(7) Devlet, kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizatör görevi yapabilmek için bir ağ oluşturmalıdır(Çukurçayır, 2003, 9 - 10) .



## **7. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI**

Araştırmanın bu bölümü beş alt bölümden oluşmaktadır. Bölümde; yerel yönetimler alanında yapılan yeniden yapılanma çalışmaları planlı dönem öncesi, planlı kalkınma döneminde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları, planlı dönem sonrası yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmaları, Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı ve Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarıları incelenmektedir.

### **7. 1. Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yeniden Yapılanma Çalışmaları Planlı Dönem Öncesi**

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak hizmet vermeye çalışan yerel yönetimlerde, planlı kalkınma dönemi öncesi çeşitli çalışmalara konu olmuştur. Kuruluşları 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen ve Cumhuriyet döneminde de yapıları korunan il özel idarelerinin yönetsel sistem içerisindeki etkinliği ve gücü gittikçe azalmıştır. Yerel yönetim birimleri arasında özellikle kentleşme olgusu ile birlikte ön plana çıkan ve geçmişleri 1850'li yıllara dayanan belediyelerin bazı kısmi değişikliklerle bugün de yürürlükte olan yasası 1930 yılında çıkarılmış ve kentsel hizmetlerle ilgili olan görev, yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde bırakılmıştır. Çok partili demokratik yaşamla birlikte, tek parti yönetimine dayalı yönetim modeli yerine, serbest piyasa ekonomisine dayalı, dışa açık bir ekonomi ve siyaset modeli ortaya çıkmış, yerel yönetim anlayışında gelişmiştir. Belediye meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 1946 tarihli 4878 sayılı yasa ile belediye meclislerinin seçimi iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilerek halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmesi ve seçimlerin bir günde tamamlanması esası getirilmiştir. 1954 tarihli 6349 sayılı yasa ile de, 1580 sayılı yasanın 149. ve 153. maddelerinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü değiştirilmiş ve belediyeler valiliklerden ayrılmıştır. Ancak yerel yönetimlere verilen görev ve yetkilerin büyük bir kısmı zaman içinde ekonomik ve diğer gerekçelerle merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004, 82)

## 7. 2. Planlı Kalkınma Döneminde Yapılan Yeniden Yapılanma Çalışmaları

1960 Devrimi sonrası planlı kalkınma ve kamu yönetiminde reform konuları üzerinde ısrarla durulmaya başlanmış. Türk kamu yönetiminin değişen koşullara uyum sağlayamadığı belirtilerek ve acil bir reform gereği dile getirilmiştir. Bu dönemde DPT ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, TODAİE ise yönetsel reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir. 1963 yılından itibaren beş yıllık kalkınma planlarının yürürlüğe girmesi ekonomi alanında olduğu kadar yönetim alanında da yapılacak düzenlemeleri etkilemiştir. Yönetsel reform çalışmaları kalkınma planları çerçevesinde yürütülmeye başlanmış, plan ve yıllık programlarda yönetsel reformlar ön plana çıkmıştır.

Planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının ilki ve en kapsamlısı, DPT'nin talebiyle TODAİE tarafından hazırlanan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) dir. Proje merkezi hükümet örgütlerinin yeniden düzenlenmesiyle ilgili bütün sorunları kapsamına almış, taşra kuruluşlarını, yerel yönetimlerini kapsam dışı bırakmıştır. Proje esasta merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin rasyonalize edilmesi, kamu personelinin etkinlik ve verimliliğinin artırılması, görevlerin yürütülmesi sırasında görülen sorunların tespiti ve çözüm üretilmesi ve yönetimin geliştirilmesine yönelik önerileri içermiştir. Rapor hazırlandığı tarihten itibaren reform çalışmaları için yol gösterici bir rol oynamıştır.

Yönetimin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimlerle ilgili olarak ise 1964-1966 yılları arasında çalışmalar yapılmıştır. MEHTAP raporunu tamamlayıcı nitelikte 1964'te 'İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu' kurulmuş, kuruluşundan iki yıl sonra 'Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme', 'Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma' isimli raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri yeniden düzenlemek için hazırlanacak mevzuatla ilgili ilkeler konularında da çalışmalar yapılmıştır.

12 Mart 1971 muhtırasıyla reform çalışmaları yeni bir ivme kazanmıştır. Bu amaçla 'İdari Reform Danışma Kurulu' oluşturulmuştur. Kurul çalışmalarını 'İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler' adıyla raporlaştırmıştır. Kurul, yeni bir araştırma yoluna gitmektense

MEHTAP Raporu'nun verilerini temel almıştır. Yönetimin düzenlenmesinde izlenecek yöntemler, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra teşkilatı, yerel yönetimler, kamu kuruluşları, personel yönetimi, mali yönetim, yer-metot, mevzuat ve KİT'lerle yönetim arasındaki ilişkiler incelenmiştir.

1983 yılında yönetime gelen yeni iktidar ise daha hızlı , verimli ve etkili işleyen hizmet tekrarlarına düşmeyen, az sayıda bakanlıktan oluşan dinamik bir kamu yönetimi amaçlamaktaydı. Bu amaca yönelik olarak, DPT'nin talebi ile TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesini (KAYA) hazırladı. Bu projenin gerekçesi, önceki reform çabalarının uygulamaya ne ölçüde yansıdığını saptamak, karşılaştığı sorunları belirleyerek bunlara çözümler üretmek ve AB' ne yönetsel uyum alanına yapılması gereken hazırlıkları belirlemektir. Proje merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlar, taşra örgütleri, yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşlarını içermiş, KİT'ler araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Proje son dönemde yapılan en kapsamlı çalışma olmasına rağmen, önerilerinin büyük çoğunluğu uygulamaya geçirilememiştir. Fakat kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliği hem değişen ülke koşulları hem de uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler nedeniyle önemini korumuştur (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004, 90).

### **7.3. Planlı Dönem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Reform Çalışmaları**

Planlı dönemde MEHTAP projesi, İç Düzen Projesi, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, KAYA Projesi yer almaktadır.

MEHTAP projesinde; merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı olarak saptanmış, yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerinin incelenmesi gereği üzerinde durulmuştur.

İç Düzen Projesi; yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla İçişleri Bakanlığı'nca 1967-1971 yılları arasında yürütülen bir projedir. Bu projede İçişleri Bakanlığı, kendi örgüt hizmetlerini yeniden düzenlemek için, örgüt içerisinde yer alan bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile yerel yönetimler

arasındaki ilişkilerini görev karışımlarını ve koordinasyonunu araştırmayı amaçlamıştır.

KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda ise; yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin yetersizliği, yürütülebilir karar alma yetkilerinin olmadığı, halk katılımının ve yönetsel saydamlığın yeterli olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca yetki ve sorumluluk, kaynak ve yürütülebilir karar alabilme bakımından güçsüz oldukları; etkili ve verimli hizmet üretmedikleri ortaya konulmuştur (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004, 92)

#### **7. 4. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı**

KYTK tasarısı devletin ve kamu yönetiminin piyasadaki ve toplumdaki yerini, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmaktır. KYTK tasarısı, kanunun amacının, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturarak; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev , yetki ve sorumluluklarını yeniden belirlemek, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek olduğunu belirtmektedir.

KYTK tasarısı görev yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en yakın ve en uygun birime verileceğini ve yerel ortak ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğini belirtmektedir. Söz konusu görevin idari ve mali özerklik çerçevesinde yerine getirileceği belirtilmekte ve bu özerkliğin sınırlarının yönetim bütünlüğü, yasalarla belirlenen esas ve usullere uygunluk, kalkınma amaç ve hedefleriyle stratejilerine uygunluk, kendi saptadıkları amaç ve hedefleriyle stratejilerine uygunluk ve performans ölçütlerine uygunluk ilkeleriyle çizileceği hükme bağlanmaktadır. Tasarıda merkezin yerel yönetimle üzerindeki vesayet denetimi sınırlandırılmakta ve idari özerklik güçlendirilmekte; Merkezi idare mahalli idarelerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz denilmekte ve kamu kurum ve kuruluşları, kanunda kendine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz,

bu amaçla personel, bina, araç gereç ve kaynak tahsis edemez, hükmüne yer verilmektedir.

Merkezin vesayet denetimini sınırlandırmayı ve özerkliği güçlendirmeyi amaçlayan bu düzenlemelerin yanında idarenin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin devamlılığı açısından da düzenleme getirilmektedir.

Tasarının merkezi hükümetin taşra teşkilatına ilişkin maddesinde de merkezi hükümetin taşrada teşkilatlanmasının ilkeleri belirtilmekte ve hizmet alanları örtüşen yönetim birimler kurulmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Ancak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbirliğini artırıcı düzenlemelerde öngörülmektedir. Bu düzenlemelerle, aslında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilere yeni bir içerik kazandırılmakta, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin yatırım ve hizmet alanlarını mali kaynak sağlamak yoluyla etkileyerek yönlendirebilmesine olanak tanınmaktadır. (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004 ,95)

#### **7. 5. Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarıları**

Tarihsel olarak kamu yönetimi ve yerel yönetimler reform çalışmalarında yerel yönetim kavramından genellikle belediyeler anlaşılmıştır. Bu nedenle de reform girişimleriyle belediyelere yönelik düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. TBMM'nin 22. dönem 3. yasama yılı başı itibariyle, Erdoğan hükümeti tarafından meclise sevk edilmiş olan yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarılarının tümü görüşülmüş , kabul edilmiş ve cumhurbaşkanlığına sevk edilmiştir. Ancak sadece Büyükşehir Belediye Kanunu Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak yürürlüğe girmiş diğerleri ise tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilmiştir. Kabul edilen ve iade edilen yerel yönetimler yasaları, KYTK tasarısında çizilen çerçevenin içini doldurmaktadır ve tasarının genel mantığıyla büyük ölçüde örtüşmektedir. Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda veto edilen diğer yasalarda olduğu gibi, valinin büyükşehir belediye meclislerinin aldığı kararlar üzerindeki vesayet yetkisi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin seçimle gelen karar ve yürütme organlarının görevlerine de ancak yargı kararıyla son verileceği hükme bağlanmaktadır (Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004, 98)

## DÖRDÜNCÜ KESİM

### GENEL DEĞERLENDİRME

Bu kesimde araştırmada elde edilen bulgular, bu bulgulara getirilen öneriler ve varılan genel sonuç okuyucuya aktarılmıştır. Bu bölüm araştırmanın çok kısa bir özeti olarak değerlendirilebilir.

#### 8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

Araştırmanın bu bölümü üç alt bölümden oluşmaktadır. Bölümde araştırma sonucu elde edilen bulgular ve bunlara getirilen öneriler sıralanarak, genel sonuç ortaya konulmaktadır.

##### 8.1 Bulgular

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular aşağıda özetlenmiştir:

**Bulgu 1:** Türkiye’de yerel yönetimler halkın beklenti düzeyini karşılayacak nitelikte bir yapılanmaya sahip değildir.

**Bulgu 2:** Yerel yönetimlerin özellikle maddi kaynak konusunda çok büyük sıkıntıları mevcuttur.

**Bulgu 3:** Merkezi yönetimin ağırlığı yerel yönetim üzerinde çok fazla hissedilmektedir.

**Bulgu 4:** Halk yerel yönetimler konusunda bilinçli değildir, hangi yerel yönetim biriminden hangi hizmeti talep edeceğini bile bilmemektedir.

**Bulgu 5:** Yerel yönetimler büyük ölçüde iktidardaki siyasal partiye bağımlıdır, bu bağlamda yerel yönetimler hala siyasetten sıyrılamamıştır.

**Bulgu 6:** Yeniden yapılandırma çalışmaları yerel yönetimler tam olarak incelenerek yapılamadığı için başarıya ulaşamamıştır.

**Bulgu 7:** Yerel yönetimler personel konusunda yetersiz oldukları için verilen hizmette etkinlik sağlanamamaktadır.

**Bulgu 8:** Türkiye’de halkın hizmet denince aklına ilk gelen merkezi yönetimdir, halk her türlü hizmeti merkezi yönetimden beklemekte yerel yönetimleri ikinci planda düşünmektedir.

**Bulgu 9:** Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında iletişim ve işbirliği çok zayıftır.

**Bulgu 10:** Yerel yönetim hizmetlerinin etkin ve evrimli olmaması halkın yerel yönetime olan güvenini azaltmakta ve halk bütün hizmetleri merkezi yönetimden talep etmektedir.

## 8.2. Öneriler

Araştırma sonucunda elde edilen bulgulara getirilebilecek öneriler aşağıdaki gibidir:

**Öneri 1:** Yerel yönetimler halkın beklenti düzeyini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

**Öneri 2:** Yerel yönetimlere bütçeden ayrılan pay artırılmalı ve yerel yönetimlere hizmetlerini yerine getirmeleri için yeterli mali kaynak sağlanmalıdır.

**Öneri 3:** Merkezi yönetim yerel yönetime yeterli özerkliği sağlamalı ve bu birimlere kendi bağımsızlıklarını hissettirmelidir.

**Öneri 4:** Yerel yönetimlerin yetki ve görev dağılımı belirlenmeli ve halk bu konuda bilinçlendirilmelidir. Halk hangi hizmet hangi yerel yönetim biriminden talep edeceğini bilmelidir.

**Öneri 5:** Yerel yönetimler ile siyaset arasında kesinlikle hiçbir ilişki olmamalıdır. Yerel yönetimlerin asıl varlık nedeni halka hizmettir, kesinlikle siyasetten ve iktidar partisinden bağımsız hizmet odaklı çalışmalıdırlar.

**Öneri 6:** Yeniden yapılandırma çalışmaları yapılırken her şeyden önce bölge bazında yerel yönetimler incelenmeli, halkın beklentileriyle karşılaştırılmalı ve çok yönlü çalışmalar yapılmalıdır.

**Öneri 7:** Yerel yönetimlerin halkın beklenti düzeyini karşılayacak derecede uzman ve yetişmiş personeli olması gerekmektedir.

**Öneri 8:** Halka en yakın birimler olan yerel yönetim birimleri halka en iyi ve en etkin hizmeti götürebilecek birimlerdir. Fakat çeşitli nedenlerle yerel yönetimler etkin hizmet sağlayamadıklarından merkezi yönetim hizmet konusunda halkı daha çok tatmin etmektedir. Bu anlayış değiştirilmeli ve halk hizmetin büyük bir çoğunluğunu yerel yönetimden alabileceği konusunda bilgilendirilmelidir.

**Öneri 9:** Yerel yönetim ve Merkezi yönetim halk için var olan iki yönetim birimidir. Çoğu hizmet konusunda bu iki yönetim birimi işbirliği ve iletişim içinde olmalıdır. Özellikle yerel yönetimlerin çoğu konuda merkezi yönetimin her türlü desteğine ihtiyacı vardır. Hizmetleri etkinliği açısından yerel yönetim ve merkez yönetim işbirliği ve iletişim içerisinde olmalıdır.

**Öneri 10:** Halk yerel yönetimlere güvenmeli ve hizmet konusunda merkezi yönetimden çok yerel yönetimleri kendisine yakın hissetmelidir.

### **8. 3. Genel Sonuç**

Yerel yönetimler bir ülkede halka en yakın ve halkın ihtiyaçlarına en iyi cevap verebilecek birimlerdir. Merkezi yönetim genel hizmetleri halka sunmakla yükümlüdür bunun dışında halkı en çok ilgilendiren, günlük hayatını yönlendiren bütün hizmetleri yerel yönetimler yerine getirir. Ülkemizde yerel yönetim bilinci ne yönetim düzeyinde ne de halk düzeyinde yeterince yerleşmemiştir. Yerel yönetim birimlerinin çok büyük oranda mali kaynak yetersizliği mevcuttur, yine personel



yetersizliğide bu birimlerin en önemli sorunlarından biridir. Yerel yönetim birimleri ülkemizde kendilerine yasalarla verile görevleri etkin bir şekilde yerine getirememekte ve halkın beklenti düzeyini karşılayamamaktadır. Merkezi yönetim daha fazla ön plana çıkmakta ve halk birçok hizmeti merkezden beklemektedir. Ülkemizde bu konudaki eksiklik bilinmekte ve her hükümet döneminde bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Fakat bu çalışmaların hiçbiri geniş boyutlu olmadığından, siyasi etkilerin altında yapıldığından başarıya ulaşamamaktadır.

Ülkemizde her şeyden önce yerel yönetim bilinci ve yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetlerin ne ölçüde önemli olduklarının bilinci yoktur. Merkezi yönetim mutlaka ki önemlidir, gerek yerine getirdiği hizmetler açısından gerekse varlığı açısından önemlidir her ülke için. Fakat yerel yönetimlerde, merkezi yönetimler kadar önemli ve gereklidir. Bir ülkenin kesinlikle olmazsa olmaz yönetim birimleridir. Çünkü halka en yakın hizmet birimleridir. Halkın taleplerini en iyi öğrenebilecek, en iyi yanıt verebilecek birimlerdir. Merkezi yönetim halka uzaktır ve halk merkezi yönetime ulaşmakta güçlük çeker fakat yerel yönetim birimleri hem halka çok yakındır hem de halk her isteğini bu birimlere kolayca iletebilir. Yerel yönetim birimleri her şeyden önce tüm yönleriyle tam olmalıdır ki halkın beklentilerine cevap verebilsin.

Ülkemizde yerel yönetimler mali ve personel eksikliğini yanı sıra bilinç eksikliğini de etkisi altındadır. Hala iktidar partisi ve yerel yönetim birimi arasında ilişki ve bağ mevcuttur çoğu bölgemizde. Yine doğu bölgelerimizde aşiret mantığı hala hüküm sürmekte ve halk sadece alışkanlık sonucu ya da bir takım baskılar sonucu oy vermekte, kendisini yönetecek kişileri seçmektedir. Burada yanlış sadece yönetimden kaynaklanmamaktadır Burada halkın da çok büyük bir bilinç eksikliği bulunmaktadır. Halk kendisine hizmet verecek kişileri seçerken sadece hizmet konusunu düşünmelidir başka hiçbir bağ göz önüne alınmamalıdır Fakat ne yazık ki ülkemizde hala bu bilinç ve mantık oluşmamıştır. Bu da o yörede seçilen yerel yönetimlerin başarısız olmasındaki en büyük etkenlerden biridir.

## KAYNAKÇA

BELEDİYE KANUNU, **Kanun Numarası: 1580**, Kabul Tarihi: 03/ 04/ 1930,  
Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 14/04/1930, Yayımlandığı Resmi  
Gazete Sayısı: 1471

BELEDİYE KANUNU, **Kanun Numarası : 5393**, Kanun Kabul Tarihi : 3/ 07/  
2005, Resmi Gazete Tarihi : 13/07/2005, Resmi Gazete Sayısı : 25874

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, **Kanun Numarası: 5216**, Kabul Tarihi:  
10/07/2004, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23/07/200,  
Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 25531

COŞKUN, Bayram, Uzun, Tugay, (1999) **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi,  
Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerin Uygulamada  
Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla: Muğla Üniversitesi Yayınları.

ERYILMAZ, Bilal, (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul:

GÜNDAY, Metin, (2003), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık

GÖRMEZ, Kemal, (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye – Yerel Yönetim ve  
Belediyeler-**, Ankara: Vadi Yayınları.

GÖYMEN, Korel, (1997), **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Kitapları  
Yayın Grubu.

GÖZLER, Kemal,(2005), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2000), **Yönetim Hukuku**, Ankara,: Turhan Yayınları.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU, **Kanun Numarası: 5302**, Kanun Kabul Tarihi:  
22/02/2005, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 04/03/2005,  
Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 25745

“İl Özel İdaresi Yönetimi”,(2007), İndirilme Tarihi: 12 temmuz 2007, www. web: <http://mahalliidareler.gov.tr/OzelIdare/ilozelidaresiyonetimi.htm>

“İl Özel İdarelerinin Hukuki Yapısı”, (2007), İndirilme Tarihi: 12 temmuz 2007, www. web: <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>

“İl Özel İdaresi Teşkilatı”,(2007), İndirilme Tarihi: 12 temmuz 2007, www. web: <http://mahalli-idareler.gov.tr/OzelIdare/ilozelidaresiyonetimi.htm>

KÖY KANUNU, **Kanun Numarası: 442**, Kabul Tarihi: 18/03/1924, Resmi Gazete Tarihi: 07/04/1924, Resmi Gazete Sayısı: 68

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

NADAROĞLU, Halil (1998), **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınları.

OKUR, Fatma, (2007), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Ve Yerel Demokrasi”, İndirilme Tarihi: 12 temmuz 2007, www. web: [http:// www. dukkan. dharma. Com . tr/ V1/Pg/BookDetail/Number/13891 - 26k -](http://www.dukkan.dharma.Com.tr/V1/Pg/BookDetail/Number/13891-26k-)

ORTAYLI, İlber, (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları.

ÖRNEK, Acar, (1988), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Pano – Bassan A.Ş.

YAVUZ, Fehmi, KELEŞ, Ruşen, (1983), **Yerel Yönetimler**, Ankara:

‘Yerel Yönetim Nedir’, (2006), İndirilme Tarihi: 19/07/06, www.web: [http://www.gencnet.org/main/SordukTekBilgi.php3?sor\\_id=125](http://www.gencnet.org/main/SordukTekBilgi.php3?sor_id=125)

YILMAZ, Hakan, (2004), “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 55, ss. 3-40,

YILDIRIM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Ankara: Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi.

**Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma** (2004), Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Çanakkale Üniversitesi Yayınları

**Türkiye ‘de Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma** (2005), Ankara: Başbakanlık Yayınları

‘Kamu Reformu Nedir’ , (2006) İndirilme Tarihi: 22/05/06, **www.web:**  
**http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php**

‘Yeniden Yapılanma’, (2006) İndirilme Tarihi : 03/02/06, **www.web:**  
**http://www.kamuyonetimi.org/yapilanma/index/php**

