

İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ:
GÜNÜMÜZ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME**

Yüksel KOÇAK

Danışman: Yrd.Doç.Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN

Doktora Tezi

Malatya 2013

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ:
GÜNÜMÜZ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME**

Yüksel KOÇAK

İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Yrd.Doç.Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN

Doktora Tezi

Malatya 2013

ONAY SAYFASI

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencisi Yüksel KOÇAK tarafından Yrd. Doç. Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN danışmanlığında hazırlanan "TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ: GÜNÜMÜZ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME" başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. Selma KARATEPE



Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN



Üye: Doç. Dr. Mehmet DENİZ



Üye: Doç. Dr. Mustafa ÖNEN



Üye: Doç. Dr. Muharrem GÜNEŞ



Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../2013

Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ

Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doktora Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci: Günümüz Açısından Bir Değerlendirme” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakça da yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Yüksel KOÇAK

ÖNSÖZ

Çağdaş toplum yaşantısının en belirgin özelliklerinden biri kentleşmedir. Ülkeler geliştikçe kentsel nüfus oranı kırsal nüfus oranını aşmaktadır. Aynı zamanda geleneksel yerleşim yeri olan köylerde ve kentleşme süreci içerisinde ortaya çıkan yeni kasaba ve kentlerde gelişen teknoloji ve değişen dünya düzeniyle birlikte bireylerin kamu kuruluşlarından beklentileri de farklılaşmaktadır.

Hangi yönetim sisteminde olursa olsun az ya da çok kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilirken, bir kısmı da merkezi yönetim dışında oluşturulmuş olan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmektedir.

Günümüzde küreselleşme ile birlikte yerelleşme anlayışı dünyada egemen bir anlayış halini almıştır. Klasik anlamda devlete ait olan yetkilerden bir kısmı, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi ulus üstü (uluslararası) kuruluşlara devredilirken, bir kısmı da yerel yönetimlere (il özel idareleri, belediye, büyükşehir belediyesi) aktarılmaktadır.

Gerek dünyada gerekse Türkiye’de demokratik değerlerin değişmesi, yönetime katılma ve yönetimde söz sahibi olma konusunda toplumdaki bilinçlenmenin artması, toplumun yönetimden talep ettiği hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak farklılaşması kamu yönetimlerinin de değişimini gündeme getirmiştir.

Dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle Türkiye’de kamu yönetiminde bazı değişimler gerçekleşmiş, Fransa örneğinden hareketle yerel yönetim yapıları oluşturulmuştur. Özellikle 1980’lerden sonra dünyada ortaya çıkan neo-liberal anlayış Türk Kamu Yönetimi’ni ve dolayısıyla yerel yönetimleri de etkilemiş, hizmet sunma anlayışında “kırleten öder” ya da “tüketen öder” anlayışı çerçevesinde hizmetlerin özelleştirilmesi gündeme gelmiş ve bu bağlamda uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmanın tamamlanmasında bana hiçbir fedakarlıktan kaçınmayarak yardımlarını esirgemeyen Hitit Üniversitesi Öğretim Üyesi Danışman Hocam, Sayın Yrd.Doç.Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN’a, yine izleme komitesinde yer alarak değerli

önerileriyle çalışmanın yönlendirilmesinde büyük katkılar sağlayan, İnönü Üniversitesi İİBF. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Sayın Prof. Dr. Selma KARATEPE ve İşletme Bölümü Öğretim Üyesi Sayın Yrd. Doç. Dr. Mehmet DENİZ'e ve çalışmamda katkılarından dolayı fakültemiz araştırma görevlilerinden Dr. Atıl Cem ÇİÇEK ve Duygu DEMİROL'a teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca çocukluğumdan bu yana olduğu gibi çalışma esnasında da bana destek olan ve tahammül eden sevgili ailem; Babam, Annem ve kız Kardeşime teşekkür ederim.

Yüksel KOÇAK

Kars, 2013

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER

Dünyada küreselleşmeye paralel olarak yerelleşme de her geçen gün önemini artırmaktadır. Bu manada klasik devlet anlayışındaki devlete ait olan görevlerin bir kısmı uluslararası kuruluşlara bir kısmı da yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

Demokrasinin ve demokratik değerlerin gelişmesi, toplumun bu değerler konusunda bilinçlenmesi, bireylerin yönetimde söz sahibi olma konularında eskiye göre daha istekli olması gibi hususlar yerel yönetimlerin önemini her geçen gün daha da artırmaktadır.

Türkiye’de Kamu Yönetiminin değişim sürecinde Fransa örneğinden hareketle yerel yönetim yapıları oluşturulmuştur. 1980’lerle birlikte dünyada egemen olmaya başlayan neo-liberalizmin etkisiyle de yerel hizmetlerin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, nedenleri ve günümüzdeki durumu incelenmiş ve gelişmelerin hangi yönde cereyan ettiği tartışılarak bazı önerilerde bulunulmuştur.

ANAHTAR KELİMELER

Yerel Yönetim, Yerelleşme, Reform.

ABSTRACT AND KEY WORDS

In the world with each passing day increases the importance of decentralization in line with globalization. In this sense, the classical conception of the state government, a part of the international organizations and some of the tasks are transferred to local governments.

The development of democracy and democratic values, awareness of the values of the society, to have a voice in the management of individuals to be more willing than in the past on issues such as the importance of local governments increases with each passing day.

Public Administration, through the example of the process of change in Turkey, France established local government structures. Starting in the 1980's to dominate the world of neo-liberalism has been raised due to the privatization of local services. Within this context, the emergence of local administrations in Turkey, the causes and the direction in which current developments are analyzed and discussed and some suggestions were made that took place.

KEY WORDS

Local Governance, Decentralization Reform,

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ: GÜNÜMÜZ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Yüksel KOÇAK

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|-------------|
| ONAY SAYFASI | i |
| ONUR SÖZÜ | iii |
| ÖNSÖZ..... | iv |
| ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER | vi |
| ABSTRACT AND KEY WORDS | vii |
| İÇİNDEKİLER..... | viii |
| ÇİZELGELER DİZELGESİ..... | xiv |
| KISALTMALAR | xv |
| BİRİNCİ KESİM: ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR..... | 1 |
| 1.ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, AMACI, DENENCESİ VE | |
| YÖNTEMİ | 1 |
| 1.1.Araştırmanın Konusu | 1 |
| 1.2.Araştırmanın Önemi | 1 |
| 1.3.Araştırmanın Amacı | 2 |
| 1.4.Araştırmanın Denencesi | 2 |
| 1.5.Araştırmanın Yöntemi | 2 |
| 1.6.Bilgi Derleme ve İşleme Araçları | 2 |
| 1.7.Araştırmanın Sunuş Sırası | 2 |
| 1.8.Anahtar Kelimeler | 3 |
| İKİNCİ KESİM: YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ | |
| VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE..... | 5 |
| 2.TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE YEREL YÖNETİMLER..... | 5 |
| 2.1.Kavramsal Olarak Yerel Yönetim..... | 6 |
| 2.2.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri..... | 8 |
| 2.2.1.Siyasal Nedenler | 8 |
| 2.2.2.Yönetimsel Nedenler | 11 |
| 2.2.3.Ekonomik Nedenler | 12 |
| 2.2.4.Tarihsel ve Sosyolojik Nedenler | 13 |
| 2.3.Yerel Yönetim Çeşitleri..... | 15 |
| 2.3.1.Siyasi Yerinden Yönetim..... | 15 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.2.İdari Yerinden Yönetim | 16 |
| 2.3.2.1.Yer (Coğrafi) Yönünden Yerinden Yönetim | 16 |
| 2.3.2.2.Hizmet (Fonksiyonel) Yönünden Yerinden Yönetim..... | 17 |
| 2.4.Yerel Yönetimlere Yeterince Önem Verilmemesinin Sebepleri | 18 |
| 2.5.Tarihsel Süreç İçerisinde Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı..... | 19 |
| 2.5.1.Toplumsal Yapıların Gelişimi | 19 |
| 2.5.1.1.Paleolitik Çağ | 20 |
| 2.5.1.2.Neolitik Çağ | 21 |
| 2.5.2.Komün Yönetimi ve Modern Kentlerin Ortaya Çıkışı | 24 |
| 2.5.3.Feodalite ve Ortaçağ Kentleri | 29 |
| 3.YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİNE ETKİSİ OLAN ÜLKELER | 34 |
| 3.1.Federal Yapılı Devletlerde Yerel Yönetimler..... | 35 |
| 3.1.1.Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler | 35 |
| 3.1.1.1.Yerel Yönetim Türleri..... | 37 |
| 3.1.1.1.1.County | 37 |
| 3.1.1.1.2.Belediye Yönetimi (municipality) | 39 |
| 3.1.1.1.3.Kasaba Yönetimi (Township)..... | 42 |
| 3.1.1.1.4.Özel Amaçlı Yönetim Birimleri (Special Districts)..... | 43 |
| 3.1.1.1.5.Okul Bölgesi Yönetimi (School Districts) | 44 |
| 3.1.1.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı..... | 45 |
| 3.1.1.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi..... | 47 |
| 3.1.2.Almanya’da Yerel Yönetimler | 49 |
| 3.1.2.1.Yerel Yönetim Türleri..... | 51 |
| 3.1.2.1.1.Belediyeler..... | 52 |
| 3.1.2.1.1.1.Güçlü Başkan Modeli | 53 |
| 3.1.2.1.1.2.Uzman Yönetici Modeli | 53 |
| 3.1.2.1.1.3.Meclis Modeli | 54 |
| 3.1.2.1.2.İlçeler..... | 55 |
| 3.1.2.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı..... | 56 |
| 3.1.2.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi..... | 58 |
| 3.1.3.Hindistan’da Yerel Yönetimler | 60 |
| 3.1.3.1.Yerel Yönetim Türleri..... | 61 |
| 3.1.3.1.1.Kırsal Yerel Yönetim Birimleri | 61 |
| 3.1.3.1.1.1.Köyler | 61 |
| 3.1.3.1.1.2.Bloklar | 62 |
| 3.1.3.1.1.3.İl Meclisleri..... | 63 |
| 3.1.3.1.2.Kentsel Yerel Yönetimler | 63 |
| 3.1.3.1.2.1.Belediye Kurumu | 63 |
| 3.1.3.1.2.2.Belediye Yönetimi..... | 64 |
| 3.1.3.1.2.3.Özel Alan Komiteleri | 65 |
| 3.1.3.1.2.4.Kasaba Komiteleri..... | 65 |
| 3.1.3.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı..... | 65 |
| 3.1.3.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi..... | 66 |
| 3.2.Üniter (Tekçi) Yapılı Devletlerde Yerel Yönetimler | 67 |
| 3.2.1.İngiltere’de Yerel Yönetimler | 68 |
| 3.2.1.1.Yerel Yönetim Türleri..... | 70 |
| 3.2.1.1.1.İlk Kademe Yönetimleri (County) | 70 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.1.1.2.İkinci Kademe Yönetimleri (Metropolitan Boroughs, County Districts)..... | 71 |
| 3.2.1.1.3.Üçüncü Kademe Yönetimleri (Parishes-Köyler)..... | 71 |
| 3.2.1.2.Yerel Yönetimlerin Görevleri | 72 |
| 3.2.1.3.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı | 73 |
| 3.2.1.4.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi | 76 |
| 3.2.2.Fransa’da Yerel Yönetimler | 77 |
| 3.2.2.1.Yerel Yönetim Türleri..... | 78 |
| 3.2.2.1.1.Belediyeler (=belde) (La Commune) | 80 |
| 3.2.2.1.2.İller (Départments)..... | 80 |
| 3.2.2.1.3.Bölge Yönetimleri (Régions)..... | 82 |
| 3.2.2.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı | 84 |
| 3.2.2.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi | 86 |
| ÜÇÜNCÜ KESİM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER | 90 |
| 4.YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL İLKELER | 90 |
| 4.1.Hiyerarşi (Sıradüzen) | 90 |
| 4.1.1.Kamu Görevlileri Üzerindeki Hiyerarşik Denetim ve “Kanunsuz Emir” ..93 | |
| 4.1.2.İşlemler Üzerindeki Hiyerarşik Denetim..... | 94 |
| 4.2.İdari Vesayet | 94 |
| 4.2.1.Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları Üzerindeki Vesayet Yetkisi98 | |
| 4.2.2.Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki Vesayet Yetkisi.99 | |
| 4.2.3.Hiyerarşi İle İdari Vesayetin Karşılaştırılması..... | 101 |
| 4.3.Yetki Devri-İmza Devri..... | 103 |
| 4.4.Yetki Genişliği | 105 |
| 4.5.Yerel Özerklik (Mali Federalizm)..... | 107 |
| 4.6.Hizmette Yerellik (Subsidiarite) | 112 |
| 5.TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER | 115 |
| 5.1.Cumhuriyet Öncesi Yerel Yönetimler..... | 115 |
| 5.1.1.Tanzimat Öncesinde Osmanlı’da Yerel Yönetim Yapılanması | 116 |
| 5.1.1.1.Kadılar..... | 117 |
| 5.1.1.2.Vakıflar | 118 |
| 5.1.1.3.Loncalar | 119 |
| 5.1.1.4.Ahilik | 120 |
| 5.1.2.Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Düşüncesi ve Kurumsal Yapı | 122 |
| 5.1.2.1.İstanbul’da Şehremaneti’nin (Belediye) Kurulması ve Altıncı Daire Deneyimi..... | 124 |
| 5.1.2.2.Taşrada Belediye Yönetimi Kurma Arayışları..... | 128 |
| 5.1.2.3.Osmanlı’da İl Özel Yönetimlerinin Ortaya Çıkışı..... | 129 |
| 5.1.2.3.1.Osmanlı’da İl Yönetimine Geçiş | 130 |
| 5.1.2.3.2.Osmanlı’da Meşrutiyet Döneminde İl Yönetimi | 134 |
| 5.1.2.4.Tarihsel Miras: Osmanlı’da Köy Yönetimi..... | 135 |
| 5.2.Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimlerin Yapılanması | 136 |
| 5.2.1.Plan Öncesi Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı..... | 136 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.2. Planlı Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı (1960 ve Sonrası) | 138 |
| 5.2.2.1. Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967) | 138 |
| 5.2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) | 139 |
| 5.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) | 140 |
| 5.2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) | 142 |
| 5.2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) | 143 |
| 5.2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) | 144 |
| 5.2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) | 145 |
| 5.2.2.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) | 146 |
| 5.2.2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) | 148 |
| 5.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Hukuksal Altyapısı | 150 |
| 5.3.1. Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler | 150 |
| 5.3.1.1. 1876 Anayasası’nda Yerel Yönetimler | 151 |
| 5.3.1.2. 1921 Anayasası’nda Yerel Yönetimler | 152 |
| 5.3.1.3. 1924 Anayasası’nda Yerel Yönetimler | 154 |
| 5.3.1.4. 1961 Anayasası’nda Yerel Yönetimler | 155 |
| 5.3.1.5. 1982 Anayasası’nda Yerel Yönetimler | 156 |
| 5.3.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalar ve Diğer Hukuksal Metinler | 158 |
| 5.4. Türkiye Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim Yapıları | 161 |
| 5.4.1. İl Özel İdareleri | 162 |
| 5.4.1.1. Kısa Tarihçe | 162 |
| 5.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Gerekli Olup Olmadığı Üzerine Tartışmalar | 164 |
| 5.4.1.3. İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları | 166 |
| 5.4.1.4. İl Özel İdaresinin Yetkileri ve İmtiyazları | 170 |
| 5.4.1.5. İl Özel İdarelerinin Organları | 171 |
| 5.4.1.5.1. İl Genel Meclisi | 171 |
| 5.4.1.5.1.1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri | 172 |
| 5.4.1.5.1.2. İl Genel Meclisinin İşleyişi | 174 |
| 5.4.1.5.1.3. Meclisin İşleyişine Yardımcı Komisyonlar | 178 |
| 5.4.1.5.1.4. Bilgi Edinme ve Denetim Yolları | 180 |
| 5.4.1.5.1.5. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi | 182 |
| 5.4.1.5.1.6. Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi | 183 |
| 5.4.1.5.1.7. Meclis Üyelerinin Huzur ve Diğer Sosyal Hakları | 184 |
| 5.4.1.5.2. İl Encümeni | 185 |
| 5.4.1.5.3. Vali | 187 |
| 5.4.1.6. İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı | 190 |
| 5.4.1.7. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı | 194 |
| 5.4.1.7.1. İl Özel İdaresinin Gelirleri | 194 |
| 5.4.1.7.2. İl Özel İdaresinin Giderleri | 195 |
| 5.4.1.7.3. İl Özel İdaresi Bütçesi | 196 |
| 5.4.1.7.4. İl Özel İdarelerinin Borçlanması ve İktisadi Girişimleri | 198 |
| 5.4.1.7.5. İdari Yaptırım ve Cezalar | 200 |
| 5.4.1.8. İl Özel İdarelerinin Denetimi | 201 |
| 5.4.2. Belediyeler | 202 |
| 5.4.2.1. Kısa Tarihçe | 202 |
| 5.4.2.2. Belediyelerin Kuruluşu, Sınırlarının Tespiti, Birleşme ve Katılma | 206 |

| | |
|--|-----|
| 5.4.2.3. Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi | 210 |
| 5.4.2.4. Hemşehri Hukuku | 213 |
| 5.4.2.5. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları | 214 |
| 5.4.2.6. Belediyelerin Organları | 221 |
| 5.4.2.6.1. Belediye Meclisi | 221 |
| 5.4.2.6.1.1. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri | 223 |
| 5.4.2.6.1.2. Belediye Meclisinin Çalışma Şekli | 225 |
| 5.4.2.6.1.3. Belediye Meclisinin Toplanması | 226 |
| 5.4.2.6.1.4. Meclisin Çalışmasına Yardımcı Komisyonlar | 229 |
| 5.4.2.6.1.5. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları | 232 |
| 5.4.2.6.1.6. Başkan ve Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri | 233 |
| 5.4.2.6.1.7. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi | 234 |
| 5.4.2.6.1.8. Belediye Meclisinin Feshi | 234 |
| 5.4.2.6.1.9. Meclis Üyelerinin Huzur ve İzin Hakkı | 236 |
| 5.4.2.1.2. Belediye Encümeni | 237 |
| 5.4.2.1.3. Belediye Başkanı | 239 |
| 5.4.2.7. Belediye Teşkilat Yapısı | 246 |
| 5.4.2.3. Belediyelerin Mali Yapısı | 251 |
| 5.4.2.4. Belediyelerin Denetimi | 257 |
| 5.4.3. Büyükşehir Belediyeleri | 262 |
| 5.4.3.1. Büyükşehirlerin Yönetiminde Ortaya Çıkan Zorluklar ve Yeni Model Arayışları | 262 |
| 5.4.3.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kısa Tarihçesi | 264 |
| 5.4.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu | 266 |
| 5.4.3.4. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları | 269 |
| 5.4.3.5. Büyükşehir Belediyelerinin Organları | 276 |
| 5.4.3.5.1. Büyükşehir Belediye Meclisi | 276 |
| 5.4.3.5.2. Büyükşehir Belediye Encümeni | 280 |
| 5.4.3.5.3. Büyükşehir Belediye Başkanı | 280 |
| 5.4.3.5. Büyükşehir Belediyesi Teşkilâtı ve Personeli | 283 |
| 5.4.3.6. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı | 285 |
| 5.4.3.7. Büyükşehir Belediyelerinin Denetimi | 289 |
| 5.4.4. Köy Yönetimi | 291 |
| 5.4.4.1. Köy Yönetiminin Organları | 295 |
| 5.4.4.1.1. Köy Derneği | 295 |
| 5.4.4.1.2. Köy İhtiyar Heyeti | 295 |
| 5.4.4.1.3. Köy Muhtarı | 300 |
| 5.4.4.2. Köy Yönetiminin Görevleri | 302 |
| 5.4.4.3. Köy Yönetiminin Mali Yapısı | 307 |
| 5.4.4.4. Köy Yönetiminin Denetimi | 309 |
| 5.4.4.5. Köy Personeli | 310 |
| 6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI ...313 | |
| 6.1. Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları | 313 |
| 6.1.1. Anlam ve Kavramsal Olarak İdari Reform (Yeniden Yapılanma) | 315 |
| 6.1.2. İdari Reform Nedenleri | 317 |
| 6.1.3. Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Gelişim Süreci | 318 |

| | |
|--|------------|
| 6.1.3.1.Tanzimat'tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Gerçekleştirilen Reform Çalışmaları..... | 319 |
| 6.1.3.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları | 320 |
| 6.1.3.2.1.Planlı Dönem Öncesi Yapılan Reform Çalışmaları | 320 |
| 6.1.3.2.2. Planlı Dönemde Gerçekleştirilen Reform Çalışmaları..... | 321 |
| 6.2. Reform Çalışmalarında Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler..... | 322 |
| 6.3. Türkiye’de 24 Ocak Kararları Sonrası Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışındaki Değişim..... | 333 |
| 6.3.1.Özelleştirme | 334 |
| 6.3.1.1.Kavramsal Olarak Özelleştirme | 334 |
| 6.3.1.2.Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesinin Nedenleri ve Merkezi Yönetim Özelleştirmelerinden Farkı | 336 |
| 6.3.2.Yerel Hizmetlerin Görülüş Yöntemleri | 340 |
| 6.3.2.1.Emanet | 340 |
| 6.3.2.2.Satış..... | 340 |
| 6.3.2.3.İmtiyaz | 341 |
| 6.3.2.4.İltizam | 343 |
| 6.3.2.5.Müşterek Emanet..... | 344 |
| 6.3.2.6.İdari Hizmet Sözleşmesi | 344 |
| 6.3.2.7.Yap-İşlet-Devret | 346 |
| 6.3.2.8.Yap-İşlet..... | 348 |
| 6.3.2.9.Ruhsat-İzin | 349 |
| 6.3.2.10.Kiralama | 350 |
| 6.3.2.11.Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım..... | 352 |
| 6.3.2.12.Fiyatlandırma..... | 353 |
| 6.3.2.13.Kupon..... | 354 |
| 6.3.2.14.Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler..... | 355 |
| 6.3.2.15.Yasal Kurumsal Serbestleşme | 356 |
| 7. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ..... | 358 |

ÇİZELGELER DİZELGESİ

| | |
|---|-----|
| Çizelge 1: Almanya’da Vergi Gelirlerinin Yönetimler Arasında Paylaşımı | 57 |
| Çizelge 2: Fransa’da Yerel Yönetimlerin Sayıları | 79 |
| Çizelge 3: Hiyerarşik Yetkiler..... | 93 |
| Çizelge 4: Vesayet Yetkisi..... | 98 |
| Çizelge 5: İstanbul Belediye İdaresi, 1285/1868 | 126 |
| Çizelge 6: İl Genel Meclisi Üyelerinin Nüfusa Göre Dağılımı (2972/5)..... | 171 |
| Çizelge 7: Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Belediye Sayıları..... | 207 |
| Çizelge 8: Nüfusa Göre Belediye Meclisi Üye Sayıları | 266 |
| Çizelge 9: Köy ve Mahalle İhtiyar Heyeti Sayıları | 219 |

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

AYM : Anayasa Mahkemesi

BİT : Belediye İktisadi Teşebbüsü

C. : Cilt

Çev. : Çeviren

ÇYY : Çağdaş Yerel Yönetimler

DD : Danıştay Dergisi

Ed. : Editör

İHİD : İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

MEHTAP: Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi

s. : Sayfa

S. : Sayı

sy. : Sayfa yok.

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

ty : Tarih Yok

vb. : ve benzeri (metinde)

vd. : ve diğerleri (kaynak gösteriminde)

yy. : Yayınevi yok

Y. : Yıl

YID : Yap-İşlet-Devret

BİRİNCİ KESİM: ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1.ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, AMACI, DENENCESİ VE YÖNTEMİ

1.1.Araştırmanın Konusu

Araştırma, geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi hakkındadır. Bu gelişim sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin bugünkü duruma gelmelerinde hangi süreçten geçtikleri, bu süreçleri etkileyen iç ve dış etmenler eleştirel bir gözle irdelenmiştir.

1.2.Araştırmanın Önemi

Yerel yönetimlerin üretilen hizmetlerden yararlananlara en yakın birim olmaları nedeniyle gerçekten yerel halkın gereksinimini karşılama doğrultusunda oluşup oluşmadıkları önem arz etmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel hizmetler geçmişte ne şekilde gerçekleştirilmekteydi? Günümüz Türkiye’sinde yerel yönetimlerin oluşumu geleneksel bir oluşum mudur yoksa o dönemdeki gelişmelerin bir sonucu olarak kamu yönetiminin diğer yapılanmalarında olduğu gibi batı ülkelerinden mi alınmıştır? Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Ayrıca seçilmiş bazı ülkelere yerel yönetim örnekleri incelenmiştir. Bu incelemeler, federal ve üniter (tekçi) yönetimlere sahip ülke örnekleri şeklinde sınıflandırılarak buralardaki yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve merkezi yönetimlerle olan ilişkileri ele alınmıştır.

Son olarak özellikle 1980 sonrası Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere’nin öncülüğünde dünyaya yayılmış olan neo-liberalizmin ve yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’deki yerel yönetimlere, yapılan yerel yönetim reformlarına etkisi irdelenmiştir. Ayrıca yerel hizmetlerin, bu anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmesinin yerel halka, çalışanlara ve yerel yönetimlere etkisi incelenmiş, bu süreçte ortaya çıkan değişimler tartışılmıştır.

1.3.Araştırmanın Amacı

Geçmişten günümüze kadar Türkiye’de yerel yönetimlerin geçirdiği yapısal ve işlevsel değişimi tarihsel süreç içinde değerlendirirken; önce dünyada yerel yönetimlerin ortaya çıkışını ve gelişimini değerlendirmek ve bu konuda örnek oluşturan ülkelerin yerel yönetimlerinin başlıca özelliklerini irdelemek, sonra Türkiye’de yerel yönetimleri yasal ve kurumsal açıdan durumunu açıklamaktır.

1.4.Araştırmanın Denencesi

Türkiye’de yerel yönetimler, tarihsel süreç içinde batı tipi yerel yönetimlerde olduğu gibi toplumun değişen ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda kendiliğinden ortaya çıkan kuruluşlar olmak yerine, merkezi yönetimin yoğun baskısı ve müdahalesi altında günümüze gelinceye kadar birtakım yasal ve kurumsal düzenlemeler ile kimi önemli yetki ve görevlere sahip olmuşlarsa da bu tür gelişmeler, yerel yönetimleri merkezi yönetime daha çok bağlı kılacak türden sınırlı özerk kuruluşlar olmaktan öteye geçirmemiştir.

1.5.Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada betimsel ve tarihsel araştırma yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklar taranarak konuyla ilgili bilgi toplanmış, elde edilen bu bilgiler, bilimsel olarak çözümlenmiştir. Ayrıca yerel yönetimler konusunda araştırma yapmış bilim insanları ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır.

1.6.Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

Araştırma için önce kavramsal ve kuramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. Öncelikle bu konularda yayımlanmış görsel ve basılı kaynaklar taranmıştır. Araştırma döneminde ulaşılan eserler eleştirel kaynak taraması anlayışı ile gözden geçirilmiş, elde edilen bulgular niteliklerine göre sınıflandırılarak ilişkilendirilmiştir.

1.7.Araştırmanın Sunuş Sırası

İlk kesimde, araştırmanın konusu, önemi, amacı, denenceleri, yöntemi, bilgi işleme araçları ile yerel yönetimleri yakından ilgilendiren kimi kavramlar

irdelenmiştir. İkinci kesimde, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, kuramsal gelişimi incelenmiş ve yerel yönetimlere katkısı olan bazı ülkelerin yerel yönetimlerine yer verilmiştir. Üçüncü kesimde, Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bu bağlamda, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası ayrımı göz önünde bulundurularak araştırma sürdürülmüştür. Cumhuriyet sonrası ise, Türkiye’de planlı dönem öncesi ve sonrası (1960 sonrası) yerel yönetim anlayışları şeklinde irdelenmiş, daha sonra Türkiye’de mevcut yerel yönetim yapılarına yer verilmiştir. Ayrıca bu bölümde, yerel yönetimlere yönelik reform çalışmaları ile 1980 sonrası yerel yönetim ve yerel hizmet anlayışındaki değişim irdelenmiştir. Çalışma, genel değerlendirme ve sonuç alt başlığı ile sonlandırılmıştır.

1.8. Anahtar Kelimeler

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisinde farklı büyüklükte topluluklar halinde yaşayan insanların, yerel ve ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içerisinde kurulmuş olan kamu tüzel kişilikleridir. Günümüzde çağdaş anlamda yerel yönetim; yerel halkın ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle göreve gelen, kendilerine ait bütçesi, gelirleri, mal ve personeli olan, merkezi yönetimle ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak anlaşılmaktadır (Tortop, vd. 2006: 16).

Hiyerarşi (Sıradüzen), bir kuruluştaki ast üst ilişkisi, görev sınıflandırması olarak tanımlanabilir (Gözübüyük, 2004: 356). Burada üstün asta emretme yetkisi söz konusudur. Astın da üstün verdiği emirleri yerine getirme yükümlülüğü vardır. Sıradüzendeki denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimidir. Hukuka uygunluk; yapılan işlemin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesi, yerindelik ise; bir idari işlemin rasyonellik ya da verimlilik gibi konular üzerinden yapılan denetimdir.

Genel olarak üstün astlar üzerindeki hiyerarşik denetimi için ayrı bir yasal dayanağa gerek yoktur. Üstün astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevi içerisindedir. Bu denetim; sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi memur hukuku doğrultusunda kamu görevlileri üzerinde

olabileceği gibi, üstün asta emir ve yön vermesi, işlem yapılmadan, yapılırken ya da yapıldıktan sonra işlemlerin denetlenmesi şeklinde de olabilir.

İdari vesayet, merkezi yönetimin (Devlet) yasalarca belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel yönetimleri denetlemesidir (Odyakmaz, 2006: 256). Yönetimsel vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik hukuksal bir araçtır. Buradaki denetim sadece mevzuata uygunluk denetimidir. Sıradüzende olduğu gibi emretme veya yerindelik denetimini içermez. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlileri, organları ya da işlemleri üzerindeki denetim şeklinde gerçekleştirilebilir.

Yerel özerklik, Yerel otoritelerin, kendi sorumlulukları altında yasal sınırlar içinde yerel halkın ihtiyaçlarını düzenleme ve yönetme hak ve yeteneğidir. Bir diğer yaklaşımla yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi kararlarını kendilerinin alması, merkezden bağımsız bir bütçelerinin olması ve bu bütçelerini merkezden bağımsız olarak yetkili organları aracılığıyla harcayabilmesidir (Keleş, 2000: 49).

Subsidiarite (Hizmette Yerellik), kelime anlamıyla ikincil olma, yedekte olma, yardım etme anlamına gelirken kavramsal olarak ise, hizmetlerin hizmete en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlamına gelmektedir (Nadaroğlu, 2001: 70). Bu ilkeye ilk kez, deyimden kendisine yer verilmeksizin, Türkiye'nin de taraf olduğu Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinde; "Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bu sorumluluğun başka bir makama bırakılmasında işin vüs'ati (durumu), cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır" şeklinde yer verilmiştir.

1985'te imzaya açılmış olan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 1988'de imzalanmıştır. 1991 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanan antlaşma artık Anayasa'nın 90. maddesi (usulüne göre yürürlüğe girmiş olan antlaşmalar iç hukuk hükmündedir) gereği bir iç hukuk hükmündedir.

İKİNCİ KESİM: YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, siyasal-hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağ Avrupa'sının bir ürünüdür. Günümüz anlamında kendilerine ait öz varlıkları olan ve tüzel kişilikleri olan yapılanmalar, 12. yüzyıl Avrupa'sından başlayıp günümüze uzanan tarihsel bir olgudur. Tarihsel süreç değerlendirildiğinde, ne eski Yunan-Roma şehirlerini ne de ilk şehirlerin ortaya çıktığı Ortadoğu-Akdeniz havzasındaki idari yapılanmaları yerel yönetimlerin ilk kaynakları arasında saymak mümkündür. (Ortaylı, 1982: 138).

Çağdaş anlamda yerel yönetim ve yerel demokrasi, kurumsal bakımdan toplumun tamamı üzerinde hakim olan merkezi yönetimlere karşıt olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 1982: 138). Yani bir taraftan devlet güçlenirken, diğer taraftan da tarihsel süreç içerisinde bir bölge ya da şehir mali ve idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmek suretiyle yerel yönetim denen hukuki varlık oluşmuştur.

İslam şehirlerinde belediye hizmetlerini yürüten bir yapı olmasına rağmen bu yapılanmalarda idari özerklikten bahsedilemez. Oysa modern yerel yönetimler, merkezi idarelerle birlikte merkeze rağmen varlıklarını koruyan, buldukları devletlerin yönetim şekilleri değişse de kendi varlıklarından ödün vermeyen bir anlayışa sahip olmuşlardır. Hatta her geçen gün bu durumları daha da güçlenmiştir. Aslında Avrupa demokrasisinin temeli de buradan kaynaklanmaktadır. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, her ne kadar yerel yönetimler Avrupa'da ortaya çıkmış olsa da, Avrupa'nın her yerinde yerel yönetimler eş zamanlı ve aynı hızda oluşmuş değildir. Yerel yönetimlerin, farklı bölgelerde farklı zamanlarda ve birbirlerinden farklı yapılanmalar olarak doğdukları söylenebilir (Ortaylı, 1982: 139). Örneğin günümüzde de, küreselleşme ile birlikte her geçen gün ulus devletlerin yetkilerinden bir kısmı ulus üstü yapılanmalara devredilirken aynı zamanda yerel yönetimlerin de eskiye oranla merkezi yönetimlere karşı güçlendikleri görülmektedir.

Aşağıda, öncelikle kavramsal olarak yerel yönetimin ne olduğu irdelenmiş, devamında ise günümüzde yerel yönetimlerin varlık nedenleri tartışılmıştır. Daha sonra, tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı bağlamında, toplumların gelişim süreçleri, komün yönetimi, feodalite ve ortaçağ kentleri irdelenerek bugünkü yerel yönetimlerin köklerinin o tarihlere dayandırılıp dayandırılmayacağı ele alınmıştır.

2.1.Kavramsal Olarak Yerel Yönetim

Çok farklı anlamlarda kullanılan yönetim (idare) kavramı, geniş bir içeriğe sahiptir. Yönetim bazen teşkilat anlamında, bazen yönetsel etkinlik anlamında, bazen yönetme, sevk ve idare etme anlamında bazen de bunların birkaçını bir arada taşıyacak şekilde kullanılmaktadır (Gözübüyük, 2004: 1; Koçak, 2008: 13;).

1982 Anayasası'nın bazı maddelerinde de yönetim kavramı farklı anlamlarda kullanılmıştır. Şöyle ki, Anayasanın 125. maddesinde; “idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır” ifadesiyle “idare” örgüt anlamında, 126. maddesinde; “illerin idaresi yetki genişliği esasına göre yürütülür” ifadesiyle de “idare” kavramı yönetsel etkinlik anlamında kullanılmıştır. Anayasanın 123. maddesinde ise; “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ifadesindeki “idare” kavramı hem örgüt hem de etkinlik anlamında kullanılmıştır (Gözübüyük, 2004: 1). Anayasanın farklı birçok maddesinde de yine “idare” (yönetim) kavramının farklı anlamlarda kullanıldığını görmek mümkündür.

Yönetim, genel anlamda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için işbirliği yapmak anlamında kullanılmaktadır. Bu anlamıyla yönetim; planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve denetimi de içine almaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde yönetimin, kamu yönetimini ve özel yönetimi kapsayacak şekilde kullanıldığını söylemek mümkündür. Kamu kesimini özel kesimden ayırmak için genellikle Kara Avrupa'sında kamu kesimi için idare (yönetim) kavramı kullanılırken, Anglosakson ülkelerinde ise kamu kesimi için kamu yönetimi kavramı tercih edilmektedir. (Gözübüyük, 2004: 1).

Yönetim kavramı; özel girişim için kullanıldığı gibi kamu kuruluşları için de kullanılmaktadır. Ayrıca kamu kuruluşları için merkezi yönetim ve yerel yönetimler

anlamına da gelmektedir. Çalışma konusunun yerel yönetimler olması nedeniyle kavramı bu yönüyle biraz daha irdelemek konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayabilir. Uluslararası Toplum Bilim Ansiklopedisi'nde yerel yönetimin; “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda sınırlı sayıda kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması ile görevli kamu kuruluşu” olarak tanımlandığı ifade edilmektedir (Keleş, 2000: 21).

Başka bir çalışmada yerel yönetim; genel olarak belli bir coğrafi alanda yaşayan topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan, karar organları yerel halk tarafından belirlenen, yasalarla belirlenmiş birtakım yetki ve görevleri olan, kendilerine ait özel bütçeye, mala ve personele sahip olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Tortop, vd., 2006: 16). Bu tanım, Anayasanın 127. maddesinde de şu ifadelerle yer almaktadır: “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Anayasanın bu maddesindeki ifadeler incelendiğinde yukarıda yapılmış olan yerel yönetim tanımlarıyla bir paralellik gösterdiğini söylemek mümkündür.

Günümüzde yerel yönetim denince; devlet tüzel kişiliğinin dışında kendilerine ait tüzel kişilikleri olan kamu kurumları anlaşılmaktadır. Bu kurumların kendilerine has gelirlerinin, mallarının ve personelinin olması, merkezden bağımsız bütçelerinin olması, yasal sınırlar içerisinde bütçelerini istedikleri yerel hizmetlere istedikleri gibi harcayabilme yetkilerinin bulunması bunların merkezi yönetime karşı özerkliklerinin olduğunu göstermektedir. Ancak burada bahsi geçen özerkliğin, merkezden bağımsızlık olarak değil, yine merkezin koymuş olduğu kuralları kendi karar organlarının isteği doğrultusunda kullanabilme şeklinde anlamak gerekir. Yani Türkiye’de yerel yönetimler siyasi özerkliğe değil, yönetsel özerkliğe sahiptirler.

Yerel yönetimler, hemen hemen her demokratik ülkede anayasal kurumlar olarak hukuk mevzuatında yerlerini almışlardır. Yerel yönetimlerin zaman içinde ülkelerin yönetim yapılarında konumlarını ve etkinliklerini daha da artırdıkları söylenebilir. Aslında yerel yönetimlerin konumlarının her geçen gün artmasını, toplumda demokratik bilincin gelişmesi ve demokrasiye olan inancın artmasının bir

sonucu olarak da değerlendirmek mümkündür (Tortop, vd., 2006: 17–18). Demokratik bilincin artması, her Şeyden önce toplumdaki eğitim düzeyinin yükselmesiyle paralel bir gelişim süreci olarak değerlendirilebilir.

2.2.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini tek bir başlık altında incelemek yerine siyasal, yönetsel, ekonomik, tarihsel ve sosyolojik nedenler şeklinde ayrı ayrı başlıklar halinde incelemek konunun daha iyi anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Her ne kadar konunun daha iyi anlaşılması bakımından böyle bir sınıflandırma yapılsa da, bu nedenlerin bazen birinin diğerinin sebebi, bazen sonucu olduğu bazen de sayılan bu nedenlerin iç içe girdiği ve bunları birbirinden ayırmanın olanaksız olduğu görölmektedir. Ancak konunun daha iyi açıklanabilmesi için burada yerel yönetimlerin varlık nedenleri dört alt başlıkta ele alınmıştır.

2.2.1.Siyasal Nedenler

Halka en yakın yönetim birimi olmaları nedeniyle yerel yönetimler adeta bir demokrasi okulu olarak kabul edilebilir. Bireylerin kendi kendilerini yönettikleri ve kendilerine yönelik hizmet sunumunda karar sürecine katılmaları ve alınan kararların uygulanmasının takibi gibi konularda halkın denetimi en iyi şekilde ancak yerel yönetimlerde mümkündür. Hizmet alanının coğrafi olarak küçük olması ve yönetime katılımı merkezi yönetime göre bürokratik engellerin daha az olması, yerel yönetimlerin demokrasinin uygulama alanı olması özelliğini bir kat daha artırmaktadır. Ayrıca bireylerin kendilerini ifade etmeleri bakımından da yerel yönetimler en uygun yönetim birimleridir. Yerel halkın yönetime katılması da, alınan kararların başarıya ulaşmasında olumlu bir etken olarak değerlendirilebilir (Keleş, 2000: 25; Öncel, 1992: 18).

Demokratik bilincin geliştiği gelişmiş ülkelere bakıldığında, sağlam bir yerel yönetim geleneklerinin olduğu anlaşılmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde ve henüz uluslaşma sürecini tamamlamamış ülkelere yerel yönetim yapılarının zayıf olduğunu, aksine merkezi yönetimlerin güçlendirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür (Tortop, vd., 2006: 20).

Yerel yönetimler öncelikli olarak yerel hizmetlerin sunulduğu yönetim birimidirler. Gelişmiş ülkelerde yerel hizmetler büyük çoğunlukla yerel yönetimlere bırakılmış durumdadır. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi sadece yargı denetimi şeklinde olup, yerel yönetimler yasal sınırlar içerisinde vergi toplamadan yerel nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesi için her tür kararın alınmasına kadar birçok alanda merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmektedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 29). Diğer bir ifade ile yerel yönetimlerin özerklikleri söz konusudur.

Yerel yönetimlerin varlıklarıyla ilgili olarak birtakım farklı görüşlerin olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin Toulmin Smith'e göre, yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesi ile bağdaşmadığı belirtilmektedir. Bu kurum, gücünü demokratik bilinçten değil geleneklerden almaktadır. Langrod ve Moulin'e göre de, demokrasinin çoğulculuk, eşitlik gibi ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanmadığı ileri sürülmektedir. Yine bu bilim adamlarına göre, yerel yönetimleri demokrasi okulu olarak saymak doğru değildir. Tarihsel süreç içerisinde siyasetçilerin siyasi kimliklerine bakıldığında bunların pek az kısmının ancak yerel yönetimlerden geldiği (daha önce seçim yoluyla yerel yönetimlerde görev yaptığı) görülmektedir. Bu bilim insanlarına göre yerel yönetimlerin, demokrasiyi güçlü kılan (güçlendiren) merkezler olmalarının aksine birtakım dar çıkarların söz konusu olduğu merkezler konumunda olmaları daha olasıdır. Yine Rousseau ve Condorcet'in de aynı görüşü benimsedikleri, yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmesinin aksine birtakım çıkar guruplarının çıkarlarının korunduğunu ileri sürdükleri belirtilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 29).

J.S. Mill ise yerel yönetimleri yukarıdaki görüşlerin aksine demokrasiyle ilişkilendirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 30). Vergi yükümlülerine karar alma süreçlerinde söz hakkı verilmelidir. Yerel halk kendilerine yönelik sunulacak hizmetlerin her aşamasında söz sahibi olmalıdır. Bu durum onların daha özgür olmalarını sağlayacaktır. Ayrıca yerel yönetimler birer demokrasi okuludur. Bu bağlamda ülke siyasetine talip olan hemen herkes bir şekilde yerel siyasetle

ilgilenmiş kişilerdir. Ülkenin genel siyaseti ile ilgilenmeden önce yerel nitelikli daha küçük sorunlarla uğraşmanın, daha büyük sorumlulukların çözümünü üstlenmede adeta bir eğitim fonksiyonu gördüğünü söylemek mümkündür.

Toplumsal gereksinimlerin tamamını tek bir merkezden yürütmek rasyonel bir davranış olarak kabul edilemez. Çünkü merkezden alınan kararlarda, toplumsal gereksinimlerde isabet oldukça az olabilir. Şunu kabul etmek gerekir ki, hizmet üretmede ilgili birimlerin hizmet alanı ne kadar küçülürse, yerel halkın tercihlerini daha iyi belirtmeleri söz konusu olur ve yönetimdeki etkinliklerinin artırılması sağlanır. Bu durum aynı zamanda katılımcı demokrasinin bir sonucudur (Nadaroğlu, 2001: 27–29). Yalnız bahsi geçen bu küçülme, hizmetlerin daha etkin ve verimli olduğu coğrafi alanın altına inme şeklinde anlaşılmalıdır. Günümüzde Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkması ve yaygınlaşmasındaki temel gerekçelerden biri de; hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması için gerekli coğrafi sınırlar içerisinde, ilgili hizmetin tek elden yürütülmesi anlayışından kaynaklanmaktadır. Nitekim 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla Türkiye’deki büyükşehir belediye sınırlarının İl mülki sınırlarıyla eş sayılmasında da (6360 Sayılı Kanun, md.1) aslında hizmetlerin etkinlik ve verimliliği amacının yattığı söylenebilir.

Dünyadaki farklı yönetim sistemleri göz önüne alınınca, aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip devletlerde bile, yerel yönetimler bir şekilde var olmuşlardır. Geçmişten günümüze genel bir değerlendirme yapılıncaya, tarihsel seyir içerisinde devlet yönetiminde zaman zaman merkeziyetçiliğe zaman zaman da adem-i merkeziyetçiliğe ağırlık verildiği söylenebilir. Günümüz yönetim anlayışlarındaki eğilim, yerel yönetimlerin her geçen gün geliştiği, yetki alanlarının ve konularının genişlediği şeklindedir.

Günümüzde toplumların uygarlığı ve saygınlığı hemen hemen yerel yönetimlerin varlıkları ve ülke yönetimlerindeki pozisyonlarıyla eşdeğer görülmektedir. Bugün batı ülkelerinin doğu ülkelerini demokrasi geleneği olmayan bir dünya parçası olarak değerlendirmelerinde en önde tuttıkları ölçütlerden biri, yerel yönetim geleneğidir (Ortaylı, 2000: 4). Her ne kadar demokrasiyi sadece yerel yönetimlerin varlığına ve ülke içerisindeki konumuna bağlamak doğru değilse de bu

kurumların önemini vurgulama bakımından böyle bir değerlendirme doğru bir yaklaşım olarak kabul edilebilir.

2.2.2.Yönetimsel Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri de yönetimsel (idari) nedenlerdir. Yukarıda da ifade edildiği gibi hangi sistemle yönetilirse yönetilsin her ülkede değişik yetkilere sahip yerel yönetimler söz konusudur. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerin devletlerle birlikte ortaya çıktığı (Nadaroğlu, 2001: 17), bunların zaman zaman merkezin bir uzantısı gibi hareket ettikleri zaman zaman da merkezden göreceli olarak bağımsız hareket ettikleri bilinen bir gerçektir. Günümüz modern dünyasında da yerel yönetimler artık birer anayasal kuruluşlardır. Bunların merkezden ayrı tüzel kişiliklerinin, bağımsız bütçelerinin, özerkliklerinin olması, kendilerine ait mal ve personele sahip olmaları gibi özellikleri ile her geçen gün idari teşkilat içerisindeki önemleri artmaktadır. Burada söz konusu olan yerel yönetimin olup olmamasından ziyade, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasında izlenmesi gereken yolun ne olacağıdır.

Yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması için üç farklı açıdan değerlendirme yapılabileceği belirtilmektedir. İlk olarak, herhangi bir yerel hizmetin etkin olabilmesi için hizmet alanının büyüklüğünün yani yerel yönetimin coğrafi olarak en uygun sınırlarının belirlenmesi gerekir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin sayılarının hizmetlerin etkin biçimde yürütülebilecek sayıda olması gerekir. Kaynakların hizmet gereksinimi doğrultusunda etkin biçimde kullanılabilmesi, israf ve savurganlığın olmaması için bu durum ayrıca önem arz etmektedir. Üçüncü olarak da, hangi hizmetin yerel yönetimlere bırakılmasının, hizmetin etkinlik ve verimliliği bakımından yararlı olacağı iyi tespit edilmelidir (Keleş, 2000: 22).

Yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için açıklanan bu üç durum birlikte değerlendirilerek yerel yönetim birimleri kurulmalıdır. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, bütün yerel hizmetler için bu üç durumu aynı zamanda ortak bir zeminde buluşturma imkanı yoktur. Bunun içindir ki, öncelikle yerel yönetimlerin büyüklüklerinin ne olacağı, hangi hizmetlerin yerel yönetimlere hangilerinin merkezi

yönetime, hangilerinin yerel yönetim birliklerine ve belki de hangilerinin uluslar arası birliklere bırakılacağını farklı açılardan en iyi şekilde değerlendirmek gerekir.

Bir hizmetin yerel yönetimlere mi yoksa merkezi yönetime mi bırakılması konusu hizmetin içeriğine ve toplumsal ihtiyaca göre tespit edilmelidir. Eğer hizmet ulusun tamamını ilgilendiriyorsa; adalet, güvenlik uluslar arası ilişkiler gibi, bu tür hizmetlerin mutlaka merkezi yönetim tarafından sürdürülmesi gerekir (Öncel, 1992: 19). Eğer hizmet ulusun tamamına yönelik değil de sadece herhangi bir yörede yaşayan halkın gereksinimi şeklindeyse bu tür hizmetlerin de yerel yönetimlere bırakılması daha uygun olur. Çöplerin toplatılması, şehir içi yolların yapımı örneklerinde olduğu gibi. Ancak zaman zaman bazı hizmetler yerel olmakla birlikte bir kentin sorunu olmaktan çıkıp birkaç kenti ilgilendirir durumda olabilir. Bu tür hizmetlerin sunumunun ise yerel yönetimler birliğine ya da bölge kuruluşlarına bırakılması daha uygundur. Hava, çevre, gürültü, su, vb. kirliliklerin önlenmesi, çöplerin imhası, su ihtiyacının giderilmesi örneklerinde olduğu gibi.

Yerel yönetimler yerel gereksinimleri daha çok dikkate alırlar. Yerel yönetimlerde hizmet talebi ve arzında bürokrasi ve kırtasiyecilik merkezi yönetime kıyasla çok daha az olabilir (Odyakmaz, 2006: 253). Sayılan bu ve benzeri özellikler yerel yönetimlerin önemini her geçen gün daha da artırmaktadır. Çünkü yerel yöneticiler yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi tespit edebilir ve daha etkin çözüm önerileri getirebilirler. Aslında yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışması aynı zamanda merkezi yönetimden beklenen birçok görevin de yerine getirilmesini sağlayacağından merkezi yönetimin yükü ve sorumluluğu da hafiflemiş olur. Kısaca, yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelik taşıyanların payı oldukça büyüktür.

2.2.3.Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bir kısmı da ekonomik nedenlerdir. Ekonomi; kıt kaynakların en çok fayda sağlanacak şekilde kullanılması olarak düşünülecek olursa, yerel hizmetlerin sunumu açısından da kaynakların en etkin biçimde kullanılması önem arz etmektedir. Merkezi bütçeden ayrılan paylar ve yerel yönetimlerin öz kaynakları birlikte düşünüldüğünde, ekonomik kaynakların yerel

halkın bütün gereksinmelerini karşılayacak miktarda olduğunu söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla yerel yönetimler sınırlı bütçelerini halkın en çok faydasına yönelik kullanmak zorundadırlar.

Herhangi bir hizmet, belirli bir coğrafyada yaşayanların gereksinim duyduğu türden bir hizmetse bu tür hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması kaynakların etkin biçimde kullanılması bakımından olumlu sonuçlar doğurabilir. Ayrıca hizmetlerin ihtiyaçlara göre arzı da etkin bir biçimde ancak o coğrafyada kurulmuş bir birim tarafından sunulabilir. Bu noktadan hareketle hizmetin yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek idari birimin sorumluluk alanının örtüşmesi ekonomik açıdan hizmette etkinlik sağlar (Öncel, 1992: 19). Diğer bir ifade ile kaynaklar kıttır ve alternatif kullanım yerleri söz konusudur. Buna karşılık ihtiyaçlar ise sonsuzdur. Yerel hizmetler bakımından kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçlara en uygun dağılımının yapıldığı birimler hiç şüphesiz yerel yönetimlerdir (Nadaroğlu, 2001: 31).

Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yerine getirilmesindeki etkinlikleri nedeniyle sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yerel kalkınmaya katkıda bulunabilirler. Yapacakları yatırımlarla yerel halka istihdam imkanları sağlayabilir, yörenin kalkınmasında önemli bir rol üstlenebilirler. Ayrıca yerel kaynakları ve yerel müteşebbisleri harekete geçirme hususunda da öncülük edebilirler. Yine ulusal ve uluslar arası müteşebbislere farklı imkanlar tanıyarak (arazi temini, işçi temini, bürokratik engellerin aşılmasında yardım ve kolaylıklar vb.) onları bölgelerine çekip halk için yeni istihdam kapıları, bölge için de kalkınma sağlayabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 24). Kent merkezlerinde oluşacak bu tür olanaklar yörenin çekiciliğini artırabilir ve yöre, hem nüfus açısından hem de yatırımcı açısından bir çekim merkezi haline gelebilir. Bütün bu gelişmeler gerçekleştirildiği takdirde aynı zamanda yöre halkının yaşam kalitesi de yükselebilir.

2.2.4. Tarihsel ve Sosyolojik Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve gelişme düzeyleri ile toplumların gelişimi aslında iç içe kavramlardır. Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, kentlilik düzeyi aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişimine de katkı sağlayacaktır. Çünkü toplumsal gelişimi sadece tek bir nedene bağlamak mümkün değildir. Toplumdaki okuryazar

oranı, demokratik düşüncenin halk tarafından benimsenmesi, nüfus yoğunluğu, ekonomik kalkınmışlık gibi nedenler toplumların gelişimi açısından önemlidir. Aslında bütün bunlar yerel yönetimlere olan ihtiyacı ve yerel yönetimlerin gelişim sürecini etkilemektedir (Keleş, 2000: 25). Örneğin İstanbul'da ilk belediyenin (Altıncı Daire) Galata'da kurulmuş olmasını, o bölgede yaşayan topluluğun okuma yazma bakımından, ekonomik açıdan, demokratik bilinç talebi bakımından diğer kesimlerden daha ileri olduğu gerçeğine dayandırmak mümkündür.

Yerel yönetimler niçin ve ne zamandan beri mevcuttur? Bu sorunun cevabını vermek oldukça güçtür. Çünkü yerel yönetimlerin aslında devletlerle birlikte var oldukları bilinmektedir. Tarihsel bir olgu olarak ortaya çıkmış olan devletin ise ne zamandan beri var olduğu kesin olarak bilinmemektedir. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler devletlerle birlikte ortaya çıkmış olsa bile ortaya çıkan bu birimlerin bugünkü anlamda; tüzel kişiliğe sahip olmaları, merkezden bağımsız mal, personel ve bütçeye sahip olmaları, karar organlarının yerel halk tarafından göreve getirilmesi ve özerklik gibi özelliklere sahip olduğunu söylemek imkansızdır.

Tarihi gelişim içerisinde yerel yönetimlerin ilk örnekleri, aslında merkezin bir uzantısı gibi sadece bazı görevleri yerine getirmişlerdir. Yerel yönetimlere ait yukarıda sayılan özelliklerin hiç olmazsa bir kısmına sahip olan yerel yönetimlere ilk olarak Fransa'da 1789 Devrimi sonrasında gelen yıllarda rastlandığı söylenebilir. İngiltere'de ise yerel yönetimlerin ortaya çıkması 1835'lerden sonraki yıllara denk gelmektedir (Nadaroğlu, 2001: 17).

Yukarıda sayılan özellikleri taşımasa da, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan gerçek anlamdaki yerel yönetimlere Türkiye'deki köy idarelerini örnek göstermek mümkündür. Klasik anlamda yerel yönetim olarak adlandırılabilen bu yerleşim birimlerinde belli insan toplulukları komşuluk ilişkisi içerisinde yaşamış, toplu yaşamaktan dolayı ortaya çıkan ihtiyaçları kendileri veya seçtikleri kişi veya organlar aracılığıyla gidermişlerdir (Nadaroğlu, 2001: 17–18). Türkiye'deki köy örneklerinin benzerlerine başka ülkelerde de rastlamak mümkündür. Fransa gibi bazı ülkelerde ise bu tür yerleşim yerleri ayrı bir yönetim birimi olarak değil belediye birimi olarak kabul edilmektedirler.

2.3.Yerel Yönetim Çeşitleri

Yerinden yönetim kuruluşları genel olarak siyasi ve idari yönden yerinden yönetim kuruluşları şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Öncelikli olarak yerel yönetimlerin böyle bir ayrıma tabi tutularak irdelenmesi, bir sonraki bölümde incelenen üniter ve federal devletlerde yerel yönetimler konusunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

2.3.1.Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi ve yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaşılan ve federalizm olarak da bilinen bu yönetim şekli, “bir toplumsal veya siyasal yapıda bu yapıyı oluşturan çeşitli birimlerin varlıklarını ve kimliklerini kaybetmeksizin bir araya getirilmesini öngören bir örgütlenme ilkesi” (Canatan, 2001: 16) olarak tanımlanmaktadır.

Bu yönetim şeklinde yetkiler tek elde (merkezde) toplanmak yerine merkezin dışında birtakım yönetim birimleri tarafından paylaşılmaktadır. Aynı zamanda bu birimlerin tıpkı bir devlet gibi yasama, yürütme ve yargı yetkileri söz konusudur (Yıldırım, 2003: 24). Ancak bunlar, yetkilerinde bağımsız değillerdir. Bunların anayasa ve yargılarının üstünde federal anayasa ve yargı vardır ki, ne eyalet anayasası ne de yargısı bu üst oluşuma aykırı hareket edemez. Federal devletleri oluşturan federe devletlerde (eyaletlerde) ayrıca yerel hizmetleri yürütmek için yerel yönetimler de mevcuttur. Ancak bunların (yerel yönetimler) merkezi (federal) devletle bağlantıları yoktur. Federe devletlerde yerel yönetimlerin kurulmaları, hizmet sunma alanları ve kapatılmaları her yönüyle eyaletlerin yetkisi içindedir.

Aslında federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliktir. Eyaletler de merkezi yönetimler gibi otoritelerini doğrudan halktan alırlar. Her ne kadar fonksiyonel anlamda eyaletler birçok hizmeti federal hükümetle birlikte yürütseler de yapısal anlamda federal hükümetin bunlara karşı bir müdahale yetkisi yoktur. Ayrıca eyaletler, merkezi hükümetten bağımsız olarak politika yapma ve karar alma kabiliyetine de sahiptirler (Eryılmaz, 2008: 78).

Federal devlet şekli daha çok geniş topraklara sahip, kültürel bakımdan homojen olmayan, sosyo-ekonomik farklılıkların olduğu ülkelerde uygulanan bir

yönetim şeklidir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, federal bir yapının oluşumunda coğrafi alanın büyüklüğü; dil, din ve etnik farklılıklar kadar etkili değildir. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya büyük coğrafi alana sahip federal bir devlet örneği iken İsviçre çok küçük bir toprağa sahip Federal bir devlet örneğini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2008: 78). Dolayısıyla federal yapıyı sadece coğrafi yapıya dayandırmak doğru bir yaklaşım olmaz. Kaldı ki coğrafi yapı nedeniyle federal yapıya sahip olduğunu söylediğimiz ABD ve Rusya ayrıca diğer unsurlar açısından da homojen bir yapıya sahip değildir. Aşağıda federal devletlerde yerel yönetimler irdelenirken eyaletler-yerel yönetim ve federal devlet ilişkilerine biraz daha ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

2.3.2.İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, güçlerin merkezde toplanması ve yerel hizmetlerin gereğince karşılanamaması sonucu, hizmetlerin bu hizmetlere gereksinim duyanlara en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışı çerçevesinde kurulan kamu tüzel kişilikleri aracılığıyla yürütülmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır. Bu yönetim anlayışında, federal devletlerin aksine yerel yönetimlerin ne yasama ne de yargı yetkisi vardır. Dünyada bir istisna olarak İngiltere’de sulh mahkemeleri belediyelere bırakılmıştır (Vercan ve Nadaroğlu, 2005: 16).

Yerel yönetimler sadece merkezi yönetim tarafından kendilerine verilen görevleri yine merkezin doğrudan aktardığı ya da toplamasına izin verdiği bazı yerel gelirlerle yerine getirirler. Aslında bu sistemde yerel yönetimlerin kendi kendilerine kural koymaları da söz konusu değildir. Çünkü merkezi yönetimle idare edilen ülkelerde kural koymak sadece parlamentonun görevidir. İdari yerinden yönetim de kendi arasında iki farklı şekilde irdelenebilir. Bunlardan biri yer yönünden, diğeri ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Güran, 1996: 59-64).

2.3.2.1.Yer (Coğrafi) Yönünden Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının devletten ayrı kamu tüzel kişilikleri, mal varlıkları, personeli vardır. Yine bu tür yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş karar organları söz konusudur. Dolayısıyla sayılan bu özellikler aslında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerk kuruluşlar olduğunu gösterir

(Vercan ve Nadaroğlu 2005: 17). Bu noktada Şunu ifade etmek gerekir ki, yerel yönetimlere atfedilen bu özerklik siyasi bir özerklik değildir. Bu birimlerin sadece idari özerklikleri söz konusudur. Bu zerkliği, merkezin verdiği yetkileri ve mali olanakları yasal sınırlar içerisinde istedikleri gibi tasarruf hakkına sahip olma Şeklinde değerlendirmek gerekir.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, yerel halkın yönetime ve dolayısıyla yerel konularda alınan karar sürecine katılımını sağlamaktadır (Eryılmaz, 2008: 80). Yerel halkın yönetime katılması aslında bir diğer açıdan demokrasinin de gereğidir. Dünyada ve Türkiye’de yerel yönetimler bunun en açık örneklerini oluşturmaktadır. Uygulamalara bakıldığında, gerek Türkiye’de gerekse dünyanın diğer ülkelerinde yerel ölçekte siyaset yapanların daha sonra ülke siyasetine soyundukları sıkça rastlanan bir durumdur. Dolayısıyla biraz genelleme yapılacak olursa, yerel yönetimlerin bir bakıma birer demokrasi okulu olarak değerlendirilmeleri mümkündür.

2.3.2.2.Hizmet (Fonksiyonel) Yönünden Yerinden Yönetim

Mahiyeti gereği, merkezi yönetim içinde yerine getirilmesi uygun görülmeyen kimi hizmetlerinin devlet dışında oluşturulan ayrı kamu tüzel kişilerince yerine getirilmesine hizmet yönünden yerinden yönetim denir (Şengül, 2010: 10). Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları daha çok belli bir hizmetin ülke geneline yönelik sunulması amacıyla kurulurlar. Bu kuruluşlar, Birinci Dünya Savaşı sonrasında devletin görevlerinde ortaya çıkan değerikliklerin bir sonucu olarak; ilgili hizmetin daha etkin ve verimli olmasını sağlamak, hizmetten yararlananlara eşit ve tarafsız muamele etmek, bu kuruluşlarda görev alan üst düzey yöneticilerin siyasi baskılar nedeniyle görevlerini yeterince ifa edememelerinin önüne geçmek amacıyla kuruldukları söylenbilir (Eryılmaz, 2008: 81).

Yerel yönetimler taŐıması gereken özellikler bakımından değerlendirildiğinde bunların da yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları gibi devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, personeli vardır ancak karar organlarının seçiminde doğrudan halkın katılımı söz konusu değildir. Ayrıca bunların denetiminde, yer yönünden yerinden yönetimlere kıyasla daha sıkı hatta zaman

zaman hiyerarşik denetim olarak algılanabilecek bir denetim anlayışı ve yapılanması söz konusudur. Öyle ki bazen bu kuruluşların bir bakanlığın hiyerarşik yapılanmasında mı yoksa yerel yönetim mi olduğunu anlamak için ilgili yasaların dışında başka bir emare yok gibidir.

2.4.Yerel Yönetimlere Yeterince Önem Verilmemesinin Sebepleri

Yukarıda yerel yönetimlerin varlık nedenleri kısmında da ifade edildiği gibi yerel yönetimler, ülkelerin siyasi, ekonomik, kültürel, sosyolojik vb. özelliklerinden dolayı o ülke yönetimindeki teşkilat yapısında yerlerini almakta, hatta yetki ve görev anlayışı da buna göre şekillenmektedir. Ülkeler arasındaki bu farklılıklarla birlikte bir ülkede yerel yönetimlere önem verilmemesinin nedenleri genel olarak aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2008: 83-84). Ancak burada irdelenen sebepler mutlak olmayıp bunların dışında incelememizde düşünülmemeyen başka nedenler de söz konusu olabilir.

Ülkenin var olan siyasi yapısı, uygulanan/uygulanmak istenen politikalar ülkede tartışma konusuysa bu durumda yerel yönetimlere önem verilmeyebilir. Çünkü güçlenen yerel yönetim rejim için bir tehlike olarak algılanacaktır. Yine Ülkede otoriter bir rejimin uygulanması da aynı şekilde yerel yönetimlerin güçlenmesine müsaade etmeyecektir (Eryılmaz, 2008: 84).

Bir ülkede modernleşme, batılılaşma, kültürel değişim politikaları gibi anlayışların benimsetilmesi amaçlanıyorsa yine yerel yönetimlerin güçlenmesi istenmeyecektir. Çünkü yerel yönetimler ülkede hakim kılınmak istenen anlayışı benimsemeyen insanların devlete karşı bir güç merkezleri olarak algılanabilir. Diğer bir ifade ile yerel yönetimler bu durumda ülke birliğini bozan (Gözler, 2010: 45) birer şer odağı olarak değerlendirilecektir.

Siyasi partilerin teşkilat bakımından merkeziyetçi bir anlayış ve yapılanma içinde olması, merkezi idarede çalışan bürokratların yönetimdeki ağırlığı, planlı kalkınma hedefinin ön planda tutulması gibi nedenler, bunların yanında yerel yönetimlere sağlanan imkanların kısıtlılığı, yerel yöneticilerin deneyimsizlikleri ve yasaların uygulanması aşamasındaki anlayış farkları da yine bu birimlere önem verilmemesinin sebepleri arasında sayılabilir.

Ülkede yaşayan nüfus yapısı da yerel yönetim yapılanmasını etkileyen bir diğer unsurdur. Ülkede nüfus bakımından bir homojen yapı söz konusuysa bu durumda yerinden yönetim esası daha az benimsenecektir (Eryılmaz, 2008: 84). Çünkü yerel yönetimler aslında ülkedeki etnik, din, dil gibi farklılıklardan kaynaklanan taleplerin sonucunda ortaya çıkan ve konjonktürel yapıya göre güçlenen yapılanmalardır.

2.5.Tarihsel Süreç İçerisinde Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Yerel yönetimler, başlangıçta toplumsal ve tarihsel bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıkmışlardır. Bu kuruluşlar, devlet denilen üst siyasi organ tarafından hukuksal kimi yetkilerle donatılmaları sonucunda, kendine özgü özellikleri ve tüzel kişiliği olan yerel topluluklar haline almışlardır. Başka bir anlatımla; günümüzdeki şekliyle, hukuksal niteliklerine ve etkinliklerine sahip olmasalar da yerel yönetimler, ilk kez merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmının kimi yerel otoritelere devredilmesinin, yerel kimi topluluklara haklardan yararlanma olanağının verilmiş olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır (Nadaroğlu, 2001: 17). Bu başlık altında, yerel yönetimlerin kökenlerinin irdelenmesi amacıyla toplumsal yapıların gelişim seyirleri bağlamında paleolitik ve neolitik dönemler, komün yönetimi, feodalite ve ortaçağ kentlerinin yapısı incelenmiştir. Bu bağlamda günümüz yerel yönetimlerinin izlediği gelişim süreci hakkında tarihsel bulgular elde edilmeye çalışılmıştır.

2.5.1.Toplumsal Yapıların Gelişimi

Günümüz modern insanı bugüne kadar çok farklı evrelerden geçmiştir. Göçebe olarak yaşayan insan, yiyecek üretmeye ve hayvanları evcilleştirmeye başlamıştır. Bu süreç, kentsel yaşamın başlaması şeklinde devam etmiştir. Paleolitik Çağla başlayan ve Neolitik Çağla devam eden insanlık yavaş yavaş kent yaşamına geçmiş ve merkezi yönetimler oluşmaya başlamıştır. Ancak adı geçen bu dönemleri insanlık bütün dünyada aynı anda yaşamamıştır. Günümüzde bile hala paleolitik çağı yaşayan toplumların yanında bugün uzay çağı ya da bilim çağı denen gelişmiş toplumsal yapıları görmek mümkündür.

2.5.1.1.Paleolitik Çağ

En eski kamp ateşi veya paleolitik aletlerden başlayarak insanların izleri sürdürüldüğünde, başka hiçbir canlıda olmayan ilgi ve kaygıların işaretlerini görmek mümkündür. Örneğin insan tarafından, bilinçli bir şekilde bir çeşit dindarlık ve endişeyle ölümlere yönelik düzenlenen törenler bunun bir kanıtı olarak gösterilebilir. Paleolitik çağdaki göçebe insanların ilk yerleşimcilerinin törenlerle yolcu edilen bu ölümler olduğu söylenebilir (Mumford, 2007: 17).

Bu dönemde insanların düzenli aralıklarla uğradıkları ve barınak olarak kullandıkları mağaralar ya da kaya ovuklarından da söz etmek gerekir. Yapılan araştırmalarda bu dönemle ilgili olarak daha çok mağara duvarlarına ve taşlar üzerine çizilmiş resimlerden bilgi edinilmektedir. Sözü edilen resimlerden edinilen bilgilere göre insanların çoğunlukla hayatlarını idame ettirebilmek için avcılıkla uğraştıkları anlaşılmaktadır. İlk yerleşim yerleri olan mağaralar, insanların sadece üremek ya da korunmak için bir araya geldikleri yerler olmayıp, aynı zamanda simgeselleşmiş hayal ve sanattan doyusuya yararlanmak, daha anlamlı ve daha iyi bir hayata dair ortak bir vizyon için buralarda toplandıkları anlaşılmaktadır (Mumford, 2007: 19). Mağaralardaki o dönem resimlerinden hareketle insanların birbirleriyle savaştıklarını gösteren herhangi bir bilgiye rastlandığı söylenemez. Bu durum, belki de nüfuslarının azlığından henüz doğal kaynaklar üzerinde birbirleriyle mücadele etmelerini gerektirecek bir neden olmaması, bunun yanında yaşamak için birbirleriyle işbirliği yapma gereksinimlerinden kaynaklandığı şeklinde yorumlanabilir.

Elde edilen bulgulara göre, yay, topuz ve sapanın geliştirilmesiyle beraber insanlar arasındaki ilişkilerin de değiştiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde insanların gruplar halinde birbirleriyle savaştıklarını gösterir birtakım kanıtlar söz konusudur. Ayrıca elde edilen kanıtlarda toplulukların liderlerinin olduğu, ayrı giysiler giydiği ve diğer insanlardan bazı özellikleriyle ayrıldığı görülmektedir. Böylece silahlar artık sadece hayvan avında kullanılan aletler olmaktan çıkmış ve insanları tehdit etmekte ve yönetmekte kullanılan birer alet halini almıştır (Mumford, 2007: 39). Aynı zamanda ateşi de bulan insan, artık yiyeceklerini pişirmeye ve daha kolay sindirmeye başlamıştır (Tanilli, 1994: 15). Ateşi kullanmakla insanın, doğadaki diğer canlılara

karşı kesin egemenliğini pekiştirdiği söylenebilir. Elde edilen bulguların değerlendirilmesinden, insanların ateşi sadece yiyecekleri pişirmekte değil aynı zamanda birbirleriyle haberleşme, savaş ve korunma amaçlı da kullandıkları anlaşılmaktadır.

Toplayıcılık ve avcılıkla yaşamını sürdüren insan hemen hemen her şeyi yiyebiliyordu. Bu yüzden de dünyanın her yerinde yaşayabilecek kabiliyete sahipti. Ancak, dünyada canlı olarak sadece insan yoktu. Korkunç etoburlarla mücadele etmek karşılaşılan en büyük güçlükler arasındaydı. Bu gerçek, insanın doğaya karşı verdiği mücadelede biraz daha fazla gayret göstermesini gerektirmekteydi. İnsanın bütün bu zorluklarla mücadele etmesi ve başarılı olması ise alet yapabilme yeteneğini geliştirmiş olma ve topluca hareket etmesinden kaynaklanmaktadır (Tanilli, 1994: 15–16). Özetle bu dönemde insan, büyük değişimler geçirmiştir. Diğer canlılardan farklı olarak aklını kullanan insan, çevresine uyum sağlama ve aynı zamanda çevresini de kendine uyumlandırmaya çabalamıştır (Doğan, 2006: 632).

Avrupa'da ve Anadolu'da bu döneme ait birçok resim bulunmuştur. Bunlar arasında, Fransa'daki Lascaux Mağarası, İspanya'daki Altamira Mağarası yine Anadolu'da, Antalya Beldibi, Karain, Belbaşı, Öküzini, Adıyaman Palanlı Mağaraları sayılabilir. Bu dönemle ilgili bilgiler, bu ve benzeri yerleşim yerlerinde elde edilen resimlerden ve yine mağaralarda bulunan o dönem insanının kullandığı alet edevattan edinilmektedir.

2.5.1.2. Neolitik Çağ

Bu dönemde insanlık toplayıcılık ve göçebe düzeninden üretim düzenine geçmiştir. Tarımın keşfine bağlı olarak yerleşik hayata geçilmeye başlanmıştır. İlk köy topluluklarının da bu dönemde oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde, yabancıl hayvanlar evcilleştirilmiş, ilkel de olsa bazı teknik alet ve malzemeler insan hayatında daha fazla yer almaya, (toprağın pişirilmesi, taşların cilalanması, metalürji alanındaki ilk adımlar bu döneme dayandırılabilir) başlamıştır (Huot, vd., 2000: 25: Neolitik Çağ, 2010: www.frmtr.com).

Yerleşik düzene geçilmesi ve tarımın ve hayvancılığın gelişmesiyle beraber bir artı değer oluşmaya başlamıştır. Bunun bir uzantısı olarak da yerleşim yerlerinde bir

savaşçı sınıf ya da diğer bir isimle yönetici sınıf ortaya çıkmıştır. Herhangi bir saldırıya karşılık insanların ve malların korunabileceği yerlerin olması o dönemde toplumsal örgütlenmenin olduğunu göstermektedir (Şahin, 2010: 29).

Neolitik Çağla birlikte yerleşik hayata geçen insan, her geçen gün hem teknolojik imkanlardan daha fazla yararlanmaya hem de yabancı hayvanlar ve doğa üzerindeki hakimiyetini giderek artırmaya başlamıştır. Ata gem vurulması, rüzgar gücünden yararlanılması, tekerleğin bulunması, yelkenli kayığın kullanılması, bazı madenlerin keşfi, güneş takviminin kullanılması hep bu döneme denk gelmektedir (Doğan, 2006: 633).

Tarımın başlaması, hayvancılığın gelişmesi, yerleşik hayata geçilmesi, buğday, arpa, yulaf gibi önceleri yabancı durumdaki bitkilerin yetiştirilmesinin öğrenilmesi ve yetiştirilen bitki çeşitlerinin her geçen gün daha da çeşitlendirilmesi ve bunların bir sonucu olarak zanaatın gelişmesi yine bu dönemde birbirini tetikleyen yeniliklerdir (Tanilli, 1994: 22–23). Özellikle bitkilerin yetiştirilmesinin öğrenilmesi, insanlığın artık geçim nedeniyle göç etme zorunluluğunu ortadan kaldırmış, bitkilerin yabancı hayvanlardan ve diğer insanlardan korunması amacıyla o bölgede yerleşik düzen adeta bir zorunluluk haline almıştır. Zaten insanın göçebe bir yaşam sürmesinin temelinde avcılık ve toplayıcılık gelmektedir. Böylesine hızlı bir gelişim sürecini takip eden insanlık aynı zamanda kentsel yaşama da kendisini uyumlandırmış, ortak yaşam alanları ve ortak kentsel gereksinimler oluşmaya başlamıştır. Bu doğrultuda bazı kentsel gereksinimler ortaklaşa giderilmiş ve toplumda bireyler arasında bir işbölümü anlayışı egemen duruma gelmiştir. Urfa- Söğüt Tarlası, Konya-Çatalhöyük, Burdur-Hacılar, Niğde-Köşk Höyük bu döneme ait Anadolu'daki en önemli yerleşim yerleri arasında sayılabilir.

Çorum-Alacahöyük Anadolu'daki bu dönem yerleşim yerlerinden biridir. Anadolu, Kalkolitik Çağ, Eski Tunç Çağı, Hitit Krallık Dönemi, Hitit İmparatorluk Dönemi, Frig Dönemi, Eski Roma, Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluk dönemleri olmak üzere toplam yedi medeniyete ev sahipliği yapmıştır. Yapılan kazılarda bu bölgede altın, gümüş, süs ve kullanım eşyaları, geyik ve boğa heykelleri ve çanak çömlek gibi eşyalar bulunmuştur (Çevikbaş ve Özışık, 2010: 50). Bütün bu bulgulardan, burada yaşayan insanların sanatla uğraştıkları anlaşılmaktadır.

Yine, Konya-Çatalhöyük, nüfusu yaklaşık 6000 civarında olan binden fazla konutun olduğu, neolitik dönemin en büyük yerleşim yeri olarak bilinmektedir (Huot, vd., 2000: 26). Bu döneme ait yerleşim yerlerindeki yapılanmaların, örneğin sıralı bir şekilde (cadde şeklinde) dizilmiş olması, alışveriş merkezleriyle yerleşim yerlerinin ayrı olması, yapılaşma konusunda en azından bir kuralın olduğunu göstermektedir.

İnsanlık, Tarih Öncesi çağlardan itibaren; yaklaşık M.Ö. 5500'lerde yerleşik hayat yaşamaktaydı. Buğday yetiştirmeyi, onu hasat etmeyi, un yapmayı biliyorlardı. Tarımın yanı sıra hayvancılıktan da yararlanıyorlardı. Köpek evcil hayvandı. Keçi ve koyun gibi hayvanlar da evcilleştirilmişti. M.Ö. 7040 dönemlerine ait Burdur civarındaki Hacılar Yerleşmesi gibi örnekler insanların toplu yaşam sürdürdüklerini, birtakım kentsel gereksinimlerini ortaklaşa giderdiklerini göstermektedir. (Akurgal, 2005: 5). Sözü edilen ortak gereksinimlerin giderilmesi için yerleşim yerlerinde bazı ortak kuralların olması gerekir. Bu durum, yukarıda da ifade edildiği gibi orada günümüzdeki gibi olmasa da bazı kuralların ve bunların uygulandığı kurumların varlığına işaret etmektedir.

Tarihçiler, yazının icadından önceki devirlere Tarih Öncesi Çağlar, yazının icadından sonraki devirlere ise Tarih Çağı adını vermektedirler. İlk yazı, Mezopotamya ve Mısır'da M.Ö. 3000'in başlarında kullanılmaya başlanmıştır (Huot, vd., 2000: 71) Dolayısıyla M.Ö. 3000 öncesi devirler Tarih Öncesi Çağlar, M.Ö. 3000 ile başlayan devirler ise Tarih Çağı olarak adlandırılmaktadır.

Yazının icadından sonra, insanların yaşamlarıyla ilgili olarak bilgilere ulaşmak daha kolay hale gelmiştir. Şöyle ki, Tarih Öncesi Çağlarla ilgili olarak o dönemlerdeki resim, eşya veya yerleşim yerlerinden hareketle bilgi edinilmeye çalışılırken, Tarih Çağıyla birlikte resim, eşya ve benzeri kalıntıların yanı sıra yazılı belgeler bu devirlere ışık tutma konusunda en önemli kaynak halini almıştır. Örneğin, M.Ö. 3. binin ortalarından itibaren Anadolu'da Hatti'lerin küçük krallıklar ve beylikler halinde idare edildikleri ifade edilmektedir. Bu dönemde bir çeşit kent-devlet halinde yaşam sürdürüldüğü anlaşılmaktadır (Akurgal, 2005: 17). Daha sonra Hititlerin yönetimi ele geçirmesiyle birlikte yine feodal beylerin yönetiminin devam ettiği söylenebilir.

Kent, karmaşık bir toplum yapısının tek tek bireysel düzeyde çözülmesi zor olan sorunların üstesinden gelmek amacıyla kurulmuş yerleşim sistemidir (Huot, vd., 2000: 25). Hangi dönemde olursa olsun insanların, mağaralardan modern kentlere kadar her dönemde birlikte yaşama istekleri zaman zaman boyut değiştirirse de, hep güven içinde ve daha iyi bir yaşam için “diğerine” olan ihtiyaçtan kaynaklandığı söylenebilir.

2.5.2.Komün Yönetimi ve Modern Kentlerin Ortaya Çıkışı

Komün kelime olarak “paylaşma” anlamına gelmektedir. Kelime, Latince “communis” kökünden türemiştir. Komün, paylaşım dayalı belirli değerler çerçevesinde yaşamayı tercih eden ve belirli sayıda üyesi bulunan topluluk olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile komün, “üyelerinin hür iradeleriyle, herkesten yeteneğine, herkese ihtiyacı kadar” ilkesi doğrultusunda bir yaşam tarzını benimseyen otonom bir topluluk olarak tanımlanabilir. Bu paylaşım ekonomik değerlerin paylaşımından birlikte ibadete kadar çok geniş bir yelpazede olabilir. Komünlerde ortak bir mülkiyet söz konusudur. Toplumda sınıf ayrımcılığı yoktur. Bireyler arasında bir hiyerarşi söz konusu değildir. Komünlerde kararlar anlaşma yoluyla alınır (Haviland, 2008: 583-585).

Sınıfsız ve insanın başka insanları sömürmediği bir toplum yaşantısı binlerce yıl bu özelliğini korumuştur. İnsan bu toplu yaşam sürecinde uzun yıllar boyunca diğer insanlara ihtiyaç duymuş, yaşamını sürdürebilmek için başkalarıyla birlikte hareket etmek zorunda kalmıştır. Ancak zamanla üretim tekniklerinin gelişmesiyle birlikte topluluktaki her birey yaşamak için gereksinim duyduğu ihtiyaçlarının birçoğunu tek başına karşılamaya başlamıştır. Toprağın sürülmesi, tohumun ekilmesi, hayvanların otlatılması ve onlardan et, süt gibi ürünlerin elde edilmesi için diğer insanların güçlerinin birleştirilmesine ihtiyaç kalmamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak özel mülkiyet ortaya çıkmıştır (Tanilli, 1994: 28).

Bu dönemde aileler, ortaklaşa üretim yerine kendileri özel mülk edinmeye, mülkiyet miras yoluyla çocuklara geçmeye ve giderek servet eşitsizlikleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Topluluk içerisindeki ilişkiler de kan hısımlığı dışında farklı ilişkilere dönüşmüştür (Tanilli, 1994: 29). Bu süreç topluluklarda sınıfların ortaya

çıkmasına neden olmuş, günümüzdeki şekliyle varlıklılar ve yoksullar arasındaki sınır her geçen gün daha da artmıştır.

Antropolojik açıdan yukarıdaki şekilde tanımlanabilen ve gelişim gösteren komün, kelime olarak ise zaman zaman köy, belediye ya da yerel yönetim anlamlarında da kullanılmaktadır. Günümüzde Fransa'da belediyeler komün (La commune) olarak isimlendirilmektedir.

Yukarıda, yerel yönetimlerin varlık nedenleri tartışılırken de ifade edildiği gibi, yerel yönetimler ya tarihsel süreç içerisinde sosyal bir olgu olarak ortaya çıkmış ya da bir ihtiyaç nedeniyle devlet tarafından kurulmuşlardır. Bu bağlamda komünlerin, gerçek anlamda sosyal bir olgu olarak yerel yönetimlerin kaynağını oluşturdukları söylenebilir. Diğer bir ifade ile kişilerin toplu yaşamalarından doğan ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için doğal olarak oluşturdukları komünlere daha sonra hukuki şekil verilmesiyle yerel yönetimlerin ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Öncel, 1992: 8; Ertan, 2004: 315).

Bir başka yaklaşıma göre de komünlerin, Roma İmparatorlarının siteyi ve sitenin sosyal ve siyasal özelliklerini yıktıktan sonra ortaya çıktığı ifade edilerek, komün yönetimlerini günümüz modern belediyelerinin başlangıcı saymanın mümkün olamayacağını, bununla birlikte komün geleneğinin demokrasinin temeli, komünlerin de demokrasi hücreleri olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 23).

Komünlerin ortaya çıkışıyla ilgili olarak farklı değerlendirmeler olmakla birlikte, komünal hareketin zaman zaman başkaldırıyla zaman zaman da senyörler tarafından tavsiye hatta teşvik yoluyla ortaya çıktıkları bilinen bir gerçektir. Bu farklı değerlendirmelerin yanında, komünlerin ortaçağdan günümüze kitlelerin ortak bilinçle eşitlik ve dayanışma içinde adalet aramalarının, baskılara başkaldırma sembolü olduğu söylenebilir (Bumin, 1990: 52).

Tarihte kentler arasında en eski ve en iyi bilinen kent, Cembrain'dir. Onbirinci yüzyıl boyunca çok iyi gelişim gösteren bu kent, 1070 yılında bir duvarla çevrilmişti ve ticaret merkezi haline gelmişti. Gizli gizli piskopos ve onun kale komutanına başkaldırmayı düşünen yöre halkı, piskoposun imparatorun atama emrini almak

üzere ayrılmasıyla varlıklı tüccarların önderliğinde başkaldırmış ve kale kapılarını ele geçirmişlerdi. Ramihrdus adındaki reformcu bir papaz önderliğinde komün andı içilerek onaylanmıştı. Cambrai'deki bu komün, Alplerin kuzeyinde bilinen tüm komünlerin en eskisidir. Bu komünün hem bir savaşım örgütü hem de kamu güvenliğinin bir aracı olma özelliğini taşıdığı anlaşılmaktadır.

Bu deney, Kuzey Fransa kasabalarının çoğunluğunda, 1080'li yıllarda St. Quentin'de, 1099'lü yıllarda Beauvais'de 1108-1109 yıllarında Noyon'da, 1115'te Laon'da komünlerin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Pirene, 1990: 128-129). Görüldüğü gibi, 1070'te Cambrai'deki hareket kısa bir zamanda bölgeye yayılmıştır. Dünyada herhangi bir yerde ortaya çıkan bir hareketin diğer yerlere yayılması geleneğinin günümüzde bile hala devam ettiği söylenebilir. Hitler, Mussolini dönemlerinde dünyaya etnik milliyetçiliğin, 1789 Fransız İhtilalı sonrası ulusçuluk akımının, 1980'lerle birlikte neo-liberal anlayışın yayılması benzer örnekler olarak sayılabilir.

Şunu ifade etmek gerekir ki, krallar komünlere karşı daima hoşgörülü davranmış ve onlara gereken desteği sağlamışlardır. İlk bakışta çelişkilerle dolu gibi görünen bu durumun, aslında ortak düşman konumundaki feodal oluşumlara karşı birlikte hareket etme güdüsünden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Geçmişten günümüze kent yaşamını ticaret ve sanayiden bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Antik çağdaki ilkel yerleşim yerlerinden günümüz modern kentlerine kadar bütün kentlerde bu kural geçerlidir. Geçmişteki, Mısır, Babil, Yunan kentlerinden günümüz Avrupa, Amerika, Japonya ve Çin kentlerine kadar hemen hemen bütün kentlerde bu kuralın varlığı söz konusudur (Mumford, 2007: 44; Pirenne, 1990: 96).

Aslında bu durum, evrensel bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Kent halkının yiyecek maddelerinin dışarıdan gelmesi, buna karşın bu maddelerin karşılığı olarak da dışarıya eşdeğerdeki ürünlerin satılması ve böylelikle kentle kırsal alan arasında ya da diğer kentler arasında bir ilişkinin sürdürülmesi gerekir. Kenti ayakta tutan da bu ilişkidir. Kentlerin kökenlerini bu neden-sonuç ilişkisine dayandırmanın

bir kanıtı olarak, ticaretin yayılmasıyla kentlerin gelişimindeki paralelliği göstermek mümkündür (Pirenne, 1990: 97).

İlk kentler metalin işlenmeye başlanmasıyla M.Ö. 4000–3000 yıllarında ortaya çıkmıştır (Ertürk ve Sam, 2009: 33). Metalin kullanılmaya başlanmasıyla beraber yeni silahlar üretilmiştir. Böylece silah kullananlar silah kullanmayanlara karşı üstün duruma geçmişlerdir. Metalden silah yapmasını bilmeyen neolitik topluluklar metal silahlara sahip istilacıların hakimiyetine girmişlerdir. Fethedilen topraklarda çiftçiler yine üretime devam ederken efendiler, hakimiyetlerini güvenceye almak için adalarda ya da yerleşim yerlerine hakim tepelerde yaşamaya başlamış ve hem kendilerini hem de yerleşim yerini başka istilacılardan korumaya başlamışlardır. Böylece ilk kentlerin, hakimiyet altına alınmış toplulukların etrafında kurulmuş birer ordu karargahı olduğu ifade edilmektedir (Mumford, 2007: 44; Begel, 2007: 8).

Bazılarına göre de ilk kentlerin ilkel birer köy olduğu, sonra yavaş yavaş kentsel merkezlere dönüştüğü ileri sürülmektedir. İlk kentlerden bazıları o dönemdeki kırsal yerleşim yerlerinden nüfus olarak daha küçük idiler. O kadar ki, bazı kentlerin sadece kent yöneticilerini ve ailelerini barındıracak kadar küçük olduğu söylenmektedir. Birçok kentin de tepelere kurulmuş olması güvenlik gibi kaygıların yanında zaten köylülerin sırtlarındaki ağır yüklerle kolayca oralara ulaşmasını engelleme amacı taşımaktaydı (Begel, 2007: 8; Mumford, 2007: 45).

Yapılan araştırmalar, ilk kentlerin daha çok nehir kıyılarında, verimli ovalarda, deniz kenarlarında kurulduğunu göstermektedir. İlk büyük kent topluluklarının Nil Nehri Vadisi ve Fırat ve Dicle Nehirleri vadilerinde, İndus Nehri Vadilerinde ve daha sonra Akdeniz kıyılarında kurulduğu söylenmektedir. Adı geçen yerlerdeki şehirlerin ortak özelliği bu merkezlerde üretimin ve ulaşımın kolay olmasıdır. Yine aynı şekilde Yunan kentleri ve Roma kenti batıda ticaretin ve kültürün geliştiği yerler olmuştur (Huot, vd., 2000: 37; Ertürk ve Sam, 2009: 33).

Kentlerin ortaya çıkışıyla ilgili olarak kent kuramcıları farklı nedenlere bağlı açıklamalar yapmaktadırlar. Örneğin ilk kent kuramcılarında Fustel de Coulanges, kentlerin ortaya çıkışını dini faktörlerle, Maine ve Maitland, kentleri hukukun gelişimiyle, yine kent kuramcılarında Below, kentlerin ortaya çıkışını zanaat işlevi

ile açıklamışlardır. Rietschel, kentlerin pazar olgusuna bağlı olarak ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Cooley, kentlerin oluşumunu ulaşımın kolaylığı ile Weber ise ekonomik faktörlerle ikinci derecede de sosyal ve politik faktörlerle açıklamışlardır (Ertürk ve Sam, 2009: 33).

Kent kuramcılarına ilişkin örneklerde görüldüğü gibi kentlerin ortaya çıkışı farklı nedenlere dayandırılmaktadır. Şüphesiz her kuramcı kendi ilgisi doğrultusunda kentlerin ortaya çıkışını değerlendirmeye çalışmıştır. Tarihsel süreç içerisinde paleolitik çağdan bu yana toplumların yaşantılarını ekonomik kaygılar şekillendirmiştir. Şöyle ki göçebe toplulukların avcılık ve toplayıcılıkla geçimlerini sağladıklarından besinlerini takip amacıyla göç ettikleri, yerleşik yaşama geçen toplulukların da yine buğday gibi bazı ürünleri toprakta yetiştirmeyi öğrenmeleri üzerine besinlerini beklemek için yerleşik hayata geçtikleri anlaşılmaktadır.

Kentlerin ortaya çıkışını sadece bir nedene bağlayarak açıklamak mümkün değildir. Hiç şüphe yok ki yerleşim yerlerinin seçiminde ve oluşumunda birden çok neden söz konusudur. Ancak bunların arasında en önemlisinin ekonomik etken olduğu söylenebilir. Örneğin insanlar dünya coğrafyasının her yerinde aynı imkanlara sahip olsalar bu durumda bazı yerlerde toplanma gibi bir gereksinim hissetmeyecektir. Toplulukları bazı coğrafyalarda toplayan, bazı şehirlere göç etmesine neden olan en büyük etken hiç şüphesiz doğal kaynakların dünyadaki eşitsizliği, toprak veriminin farklılığı ve bunlara bağlı olarak sanayinin bu bölgelerde toplanmış olmasıdır.

Kentler üzerindeki en büyük değişim, endüstriyel gelişimle birlikte gerçekleşmiştir. 19. yüzyılda endüstriyel şehirler, önceki şehirlerin ticarete ya da zanaata dayalı yapısından farklı olarak endüstriyel üretime ve sermayeye bağlı servet oluşturmaya dayalı yeni merkezler haline gelmiştir (Thorns, 2004: 15).

İlkel toplumdan endüstriyel şehirlere doğru gerçekleşen bu gelişim sürecinde zamana bağlı olarak şehrin yönetimiyle ilgili farklı uygulamalara gidilmiştir. Herhangi bir sınıf farkının olmadığı dönemlerde komünler halinde bir yaşam sürdürülürken, ticaretin başlaması, zanaatın gelişmesiyle birlikte kentler yeni bir hukuksal kimliğe bürünmüş ve bugünkü belediyelerin temelini oluşturmuşlardır.

Sanayinin bazı bölgelerde toplanması, nüfus artışına neden olmuş ve bu nüfus yoğunluğuna bağlı olarak bazı yerleşim yerleri için Büyükşehir belediyeleri gibi farklı yönetim şekilleri uygulanmıştır.

Yine ilk dönemlerde bütün işlerini kendi kendilerine gerçekleştirme yeteneğine sahip olan kentler, kiliselerin, feodal beylerin halk üzerindeki baskısından kurtulma ve güvenlik kaygısı nedeniyle bazen kendi istekleri üzerine bazen de merkezi yönetimlerin baskısı sonucu sahip oldukları yetkilerinin bir kısmını merkezi yönetimlere devretmişlerdir. Bu dönemlerde merkezi yönetimlerin bir uzantısı gibi görev yapan yerel yönetimler, ademi merkeziyet anlayışının gelişmesi, demokratik bilincin yaygınlaşması gibi nedenlerle merkezi yönetimlerden ayrı bir bütçeye ve personele sahip olan, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip, karar organları seçimle işbaşına gelen özerk kuruluşlar haline gelmişlerdir.

2.5.3.Feodalite ve Ortaçağ Kentleri

Kelime olarak feodalite, birtakım askerlik hizmetlerini yerine getirmek şartıyla hükümdardan alınan toprak anlamına gelen Latince, *feodum* sözcüğünden türetilmiştir (Hançerlioğlu, 1977: 159). Gücü elinde bulunduran, toprağın mülkiyetine ve/veya imtiyazına sahip senyörler (derebeyler) ile bu sınıfa bağımlı durumdaki kölelerin oluşturduğu idari düzen feodalite olarak adlandırılmaktadır (Akşit, 1981: 280). Feodalite, koruyan-korunan ilişkisine dayalı bir yönetim anlayışıdır. Koruyan süzeran, korunan ise vassal olarak isimlendirilmektedir.

Toplumda feodal yapıyı oluşturan farklı toplumsal kesimler söz konusudur. Bu kesimlerden biri, soylulardır. Soylular, toprak sahipleridir. Bu sınıf normal zamanlarda feodalitenin yönetici kesimini oluşturur. Üretimde çalışmazlar. Savaş zamanında ise bu sınıf, şövalye olarak donanıp kralın ordusuna katılır. Feodalitede yer alan bir diğer sınıf ise rahiplerdir. Rahipler soylu olmamalarına rağmen feodalitede söz sahibi idiler. Geniş toprakların yönetimi rahiplerin elindeydi. Bu yüzden kilise feodal yapıda büyük bir öneme sahipti. Zaman zaman kralları dahi azlettiklerine rastlanmıştır. Bir diğer sınıf da köylülerdir. Köylüler, soyluların topraklarını işler, kendilerine küçük bir pay alarak diğer kısmını soylulara verirlerdi. Köylüler feodal beylere bağıydılar ve köyü terk etmeleri yasaktı. Aynı zamanda

köylülerin hiçbir siyasi hakları da yoktu. Ne topraksız onlar satılır ve devredilir, ne de onlarsız toprak (Tanilli, 1994: 607; Hançerlioğlu, 1977: 159).

Roma İmparatorluğunun güneyden üç tarafının denizlere açılıyor olması bu ülkenin özellikle deniz yoluyla ticaret üzerinde hakimiyet kurmasına ve iyi işleyen bir ticari mekanizmanın doğmasına neden olmuştur. Gelişen ticaretle birlikte, kırsal alanlarda tarımsal üretim, kentlerde de zanaat olmak üzere bir işbölümü söz konusu olmuştur. Gerçekleşen bu işbölümü sayesinde, kentler kırsal kesimin üretim araçlarını ve diğer malzemelerini temin etmiş ve kırsal kesim de kentlerin gıda gereksinimini karşılamıştır. İşte kır ve kent arasındaki bu ilişki, ticaretin gelişmesine neden olmuştur (Zubritski, vd., 1968: 197).

İmparatorluğun yaklaşık son yüzelli yılını büyük değişimlerin olduğu bir dönem olarak değerlendirmek gerekir. Özellikle Consantinus'un ölümü sonrasında (337), köle emeğinin sömürüsü üzerine kurulu ekonomik anlayışın çözülmesi, köle sahiplerinin ekonomik güçlerinin zayıflaması, alt tabakada yer alan kesimlerin devrimci hareketlerinin yükselmesi, barbar istilaları, köleliğin yerine serflik üzerine kurulu ve gelecekte feodalitenin temelini oluşturacak yeni bir yapılaşmanın filizleri baş göstermiştir (Tanilli, 1994: 607).

Gerçekten artık Roma İmparatorluğunun fetihlerinin sona ermesi ve savaşlarda daha çok savunma durumuna düşmesi, İmparatorluğun ek gelir kaynaklarının bozulmasına, diğer bir ifade ile azalmasına ve giderek de yok olmasına neden olmuştur. Maliyesi bozulan İmparatorluk, bunu dengelemek için ek vergi yoluna gitmiş bu durum da tarımsal üretim yapan köylüyü zor duruma düşürmüştür. Vergilerin artması aynı zamanda köyden kente bir göç olgusu doğurmuştur. Alım gücü düşen köylü, zanaatkarların ürünlerini alamayınca, kentteki ticaret de olumsuz etkilenmiştir. Bu kısır döngü, Roma ekonomisinin iflasına neden olmuştur.

Roma'da ortaya çıkan bu üretim sıkıntısının giderilmesi için kölelerin bir kısmı toprakları sürmeleri karşılığında azat edilmiştir. Köleler de işledikleri toprak karşılığında efendilerine toprak kullanım kirası ödemişlerdir. Böylece feodal ekonominin ana üretici gücü olan yeni bir sınıf; serfler sınıfı doğmuştur. Ekonomik koşulları Roma İmparatorluğunun son zamanlarına denk gelen feodal yapının, Roma

İmparatorluğunun Cermen istilaları ile yıkılmasının ardından ortaya çıktığı söylenebilir. Diğer bir ifade ile İmparatorluğun ardından kurulan krallıklar merkezî bir devlet olamamış, birçok feodal beylik ortaya çıkmıştır (Hançerlioğlu, 1977: 159).

Roma İmparatorluğunun yıkılmasıyla ortaya çıkan feodalitenin kurumsallaşması 9. ve 10. yüzyıllara kadar devam etmiştir. Avrupa'da sabanın bulunması tarımın gelişmesine, üzeninin bulunması da ata binmenin ve at üzerinde savaşmanın kolaylaşmasına neden olmuştur. Bu durum, göç istilalarına karşı yerleşim yerlerini savunacak yeni bir savaşçı sınıfın ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. Köylüler üretim yapmış, şövalyeler ise hem köylüleri hem de toprakları göçebe istilalarından korumuşlardır.

Avrupa ülkelerindeki duruma kısaca göz gezdirilecek olursa; Feodalite tipik yapısıyla ilk olarak, feodalitenin anavatanı olarak bilinen Fransa'da, Frank Karolenj İmparatorluğunun bünyesinde gerçekleştiği söylenebilir. Normanlar'ın 1076 sonrasında İngiltere'yi ele geçirmelerini müteakiben feodalite İngiltere'de de yayılmaya başlamıştır. Almanya'da ise feodalitenin 12. yüzyılda biraz daha geç bir dönemde gerçekleştiği görülmektedir. Feodalitenin Almanya'ya geç gelmesinin nedeni; bu ülkenin Roma uygarlığının bir parçası olmamasından kaynaklanmaktadır. Müslümanların istilası nedeniyle Avrupa'nın diğer bölgelerinden farklı olarak İspanya'da feodal yapı oluşmamıştır. Sadece Müslüman egemenliğine girmeyen Katalon bölgesinde aynı dönemlerde feodal yapıya rastlamak mümkündür. Yine İtalya'da Roma'da kent yaşamının köklü bir şekilde yerleşmiş olması feodal yapının oluşmasına engel olmuştur. Ayrıca İtalya'nın güneyinin de feodal dönemde Bizans yönetiminde olması feodalitenin oluşmasını engellemiştir. Daha sonra bu bölgenin Lombard istilasıyla Bizans'ın elinden çıkması ile birlikte feodalite bu bölgelerde de oluşmuştur. (Ülgen, 2010: 3-15; Ertan, 1999: 51-60; Feodalizmin Nedir, www.filozof.net/, 2013).

Feodal yapı siyasi oluşum açısından bir piramit gibidir. En üst basamakta kral, sonra soylular, en alt basamakta ise serfler yer alır. Feodal düzende yönetim tek elden yürütülmektedir. Bundan dolayı da kralın çok fazla bir yetkisi yoktur. Üretim gücünü elinde bulunduran feodal beylerin kral karşısındaki konumları

oldukça güçlüdür. Şöyle ki, feodal beyler gerekirse krala isteklerini zorla bile kabul ettirebilmektedirler. 1215'te İngiliz feodalitesinin krala zorla kabul ettirdiği Magna Carta, bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır. Feodal beylerin kral karşısında güçlü olmalarının en büyük nedeni, askeri gücün feodal beyler arasında paylaşılmış olmasıdır. Merkezi bir ordu oluşturmak kral için pahalı bir iştir. Bundan dolayı da bu ihtiyaç feodal beyler tarafından karşılanmıştır. Savaşlarda başarı elde etmek isteyen kral feodal beylerle iyi geçinmek durumundadır.

Feodalitede üretim toprak üzerinedir. Taşınabilir bir ekonomiden söz etmek mümkün değildir. Ticaret gelişmemiştir. Soyluların topraklarını süren ve ufak bir bölümünü kendilerine alarak diğer kısmını toprak sahiplerine veren köylüler temel üretici konumdadırlar (Hançerlioğlu, 1977: 161). Feodal düzende üretim ihtiyaca yöneliktir. Kapalı bir topluluk halinde bir yaşam sürdürülmüştür. Feodal yapıda ticaret gelişmemiş pazar ekonomisi oluşmamıştır (Şahin, 2010: 37). Feodalitenin zayıflamaya başladığı son dönemlerde ise ticaret gelişmeye başlamış, dışa açılım söz konusu olmuştur.

Onuncu yüzyılla birlikte Avrupa'da yavaş yavaş ticaretin gelişmeye başladığı görülmektedir. Ticaretin gelişmesi kente göç olgusunu hızlandırmış (Ökmen ve Parlak, 2010: 51) bu durum, feodalitenin önce zayıflamasına ve daha sonra da ortadan kalkmasına neden olmuştur. Ancak Avrupa'da feodal yapının farklı yerlerde az sayıda bile olsa sanayi devrimine kadar devam ettiğini söylemek mümkündür.

Ortaçağ Avrupa kentlerinde ticaretin gelişmesinin nedenlerinden biri, güvenliğin sağlanmasıyla beraber göçebe hayatın yeniden başlamasıdır. Bir diğer önemli neden ise, haçlı seferleriyle beraber İslam ülkeleriyle temas geçilmesi ve özellikle Akdeniz sahillerindeki yerleşim yerlerinin zenginleşmesidir. Bu durum, aynı zamanda krallar için de vergi demektir. Ticaretle birlikte güçlenen burjuva sınıfının krallara vergi vermesi ve burjuvanın da feodal beylerden kurtulmak için merkezi bir güce ihtiyaç duyması feodal beylerin güçlerinin zayıflamasına, giderek feodalitenin ortadan kalkmasına neden olmuştur. 15. ve 16. yüzyıllarda fiili olarak ortadan kalkan feodalite, hukuki olarak ise ancak Napolyon savaşları ile kaldırılmıştır (Akşit, 1981: 281).

Yapılan incelemeler göstermiştir ki; ne feodalitenin oluşumu ne de ortadan kalkması toplu bir şekilde olmuştur. Kölelikten serfliğe geçiş ve burjuva kesiminin ortaya çıkması farklı coğrafyalarda farklı tarihlere denk gelmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, yeryüzünde günümüzde bile farklı coğrafyalarda bir yanda hala göçebe hayat süren toplulukların varlığından diğer yandan da bilgi çağını yaşayan topluluklardan bahsetmek mümkündür.

Dokuzuncu yüzyıl ve sonrası kentlerin ortaya çıkışıyla ilgili olarak farklı değerlendirmeler yapılabilir. Bu konu “kent” kavramından neyin kastedildiğine göre değişmektedir. Şayet “kent” sözcüğünden sanayiye dayalı bir yerleşim yeri anlatılmak isteniyorsa bu durumda kentin varlığından söz edilemez. Yine “kent” sözcüğünden hukuksal bir varlık ve kendine özgü yasa ve kurumları olan bir topluluk anlatılmak isteniyorsa yine yanıt olumsuz olacaktır. Bunların aksine “kent” sözcüğünden bir kale, bir yönetim merkezi anlatılmak isteniyorsa çok sayıda kentin varlığından söz etmek mümkündür (Pirenne, 1990: 46).

Hangi gelişmişlik düzeyinde olursa olsun her toplumda üyelerin toplanma merkezlerinin, alışveriş merkezlerinin, pazaryerlerinin, gezinti yerlerinin ve dini ibadetlerini yapabilecekleri merkezlerin varlığı adeta kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bunların yanında savaş ve olağanüstü dönemlerde yararlanabilecekleri kaleler ve besin saklama merkezleri toplumsal gereksinim açısından hemen hemen her dönemde önemli olmuştur. Günümüz ifadesiyle belediye sistemi yani yerel gereksinmelerin çözümü adeta yapısal sistemle özdeşleşmiş bir duruma gelmiştir

Bir diğer önemli konu da kilisenin kent yönetimindeki durumudur. Özellikle İmparatorluğun yıkılmasıyla beraber ve ayrıca kentlere yönelik istilaların sıklaşmasıyla ticaret yapmak zorlaşmıştır. Bu durumda bile geniş topraklara sahip olan kilise hiçbir zaman mali sıkıntı içine düşmemiştir. Kentlerin istilasından sonra bile kilise Karolenjlerle birlikte kent yönetiminde söz sahibi olmuştur (Pirenne, 1990: 49).

Kentlerde güvenliğin sağlanmasıyla birlikte, zora başvurmanın geçerli bir yol olmadığı anlaşılmış, daha önce haydutluk ve korsanlık yapanlar meslek değiştirerek ticaret yapmaya başlamışlardır. Etkili yerel savunma ile korsan gemileri yerini ticaret

gemilerine, haydutlar da tüccarlara bırakmıştır. Ticareti bir meslek edinen bu tüccar topluluğu, zamanla ulaşımı ve savunması kolay yerleşim merkezlerinde uzun süre yaşamaya başlamış, sonra da buraları sürekli yurt edinmişlerdir. İşte çekirdeğini tüccarların oluşturduğu bu yerleşim yerleri Kuzey ve Batı Avrupa kentlerinin doğmasına neden olmuştur (Tortop, vd., 2006: 8).

Kentlerde nüfus yoğunluğunun artması aynı zamanda gıda ihtiyacını da beraberinde getirmiş, yakın çevredeki köylerde de tarım desteklenmiştir. Tarımla uğraşan köylüler toprak sahiplerine ödedikleri para karşılığında özgürlüklerini kazanmışlardır. 15. yüzyıla gelindiğinde Avrupa'da serflik kurumunun hemen hemen ortadan kalktığını söylemek mümkündür (Tortop, vd., 2006: 8).

Ortaçağ kentleri yalnızca ticaretin yapıldığı merkezler olmayıp aynı zamanda ortak yaşamın olduğu, saldırılara karşı birlikte önlemlerin alındığı, lonca örgütlenmesinin ve yerel düzeyde kuralların oluşturulduğu yerler olarak değerlendirilmelidir. Özetle ortaçağ kenti, feodal bir yapıya sahipken ve yalnızca yaşanılan bir yer olarak algılanırken burjuva ile beraber ekonomik etkinliğin ön plana çıktığı yerler haline gelmiştir (Keleş, 1994b: 30). Günümüz çağdaş Avrupa kentlerinin kökenlerini araştırırken bu tarihsel süreci iyi değerlendirmek gerekir.

3.YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİNE ETKİSİ OLAN ÜLKELER

Günümüzde yerel yönetimlerin yapıları, görevleri ve merkezi yönetimlerle ilişkilerine bakılınca, hemen hemen her ülke yerel yönetimlerinin kendine özgü bazı özelliklerinin olduğu, ülkenin yönetim şekli aynı isimle adlandırılrsa bile aslında birbirlerinden birçok bakımdan farklılıklar taşıdığını söylemek mümkündür. Bu farklılıkların nedenleri arasında, ülkelerin tarihsel gelişimi, ekonomik, siyasi ve toplumsal yapılarındaki farklılıklar sayılabilir. Bu nedenlerden dolayı da, aslında dünyada ne kadar ülke varsa her ülkeye özgü o kadar da yerel yönetim türü olduğu söylenebilir.

Bu bölümde, federal ve üniter yapıları ülkelerden bazılarının belediye yapıları incelenmiştir. İlk önce, federal yapıya örnek olarak seçilen ülkelerin (Amerika Birleşik Devletleri, Almanya Federal Cumhuriyeti ve Hindistan) yerel yönetim yapıları ve hizmet anlayışları irdelenmiş, taşınan siyasi isimle devlet teşkilat

yapılarının ve hizmet anlayışlarının aynı olmadığı, her ülkede farklı olduğu görülmüştür. İkinci olarak üniter yapılı ülke örneklerine yer verilmiştir. Bu ülkelerin de (İngiltere, Fransa) üniter yapıda olmalarına rağmen federal yapılı devletlerde olduğu gibi, yerel yönetim yapıları tamamen birbirlerinden farklıdır. Örneğin Fransa'nın daha merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu, İngiltere'nin ise daha ademi merkeziyetçi yapıya sahip olduğu söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 52).

Ülke incelemeleri yapılırken hem federal hem de üniter devletlerde yerel yönetim yapılarının nasıl olduğu irdelenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde Türkiye ile ilgili ülke yerel yönetim yapıları arasında doğrudan bir kıyaslama amaçlanmamakla birlikte zaman zaman bazı kıyaslamalara gidilmiştir. Ancak çalışmanın tamamı değerlendirildiğinde yine de, ilgili ülkelerle süreç içerisinde bir etkileşim olup olmadığına ilişkin bazı çıkarımlar yapmak mümkündür.

3.1.Federal Yapılı Devletlerde Yerel Yönetimler

Federal yapılı devletlere örnek olarak, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve Hindistan'da yerel yönetimler seçilmiştir. Yapılan incelemelerde, yukarıda da ifade edildiği şekliyle bu ülkelerde federal yapı söz konusu olmasına rağmen, yerel yönetimlerin organik yapılarından hizmet sunma anlayışlarına kadar birçok alanda farklılıkların olduğu söylenebilir.

3.1.1.Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) uzun bir süreç içerisinde farklı etnik grup, din ve mezheplerden gelen göçmenler tarafından kurulmuş, bireysel özgürlüklere kıskançlık derecesinde sahip çıkılan bir devlettir. Bu ülkede, üniter bir yönetim yerine, federal yönetim tarzı benimsenmiştir (Şahin M., 1999: 121). Bundan dolayı da, ABD'de "ademi merkeziyet" anlayışının bütün yönetim mekanizmalarında hakim durumda olduğu söylenebilir.

ABD'de tek bir yerel yönetim tipinden söz etmek mümkün değildir. Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerden bahsedilirken, genellikle yerel yönetimlerin organik yapıları, yetki ve görevleri, türleri gibi sınıflandırmalara gidilmektedir. Ancak ABD'de böylesine bir bütünlükten söz etmek neredeyse imkansızdır. Her

eyalette birbirlerinden farklı yapıda ve farklı yetki ve görevlere sahip yerel yönetimlerin varlığı, bu ülkede yerel yönetimleri sistematik bir şekilde irdelemeyi zorlaştırmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 126).

ABD’de yerel yönetimlerin hukuki statüsü federal düzeyde düzenlenmemiştir. Federal Anayasa, yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yetkisini federe devletlere bırakmıştır. Buradan hareketle yerel yönetimler federal devletin değil, federe devletlerin kuruluşudurlar. Yerel yönetimler ancak buldukları federe devletin kendilerine vermiş olduğu yetki ve görevleri kullanabilirler (Türker, 1999: 595). Yerel yönetimlerin, yetki kanunları dışında başkaca bir yetki kullanmaları söz konusu değildir. Ancak zaman zaman büyük kentlerde kent yönetimlerine genel yetki de verilmektedir. Bunun anlamı şudur: genel yetkiye sahip olan kent yönetimleri berat yetkilerinde ve eyalet yasalarında sınırlandırılmamış her tür faaliyette bulunabilirler.

ABD’de eyaletlerin varlıkları ise federal anayasalar tarafından garanti altına alınmıştır. Rızası olmaksızın hiçbir eyaletin sınırlarının değiştirilmesi mümkün değildir. Buna karşın şehir ve kasabalar böyle bir güvenceye sahip değildir. Her eyalet federal anayasadaki temel kuralları ihlal etmemek kaydıyla şehir ve kasabalarını ve yerel yönetim yapılanmalarını istedikleri gibi düzenleme yetkisine sahiptir (Şahin M., 1999: 122).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, ABD’de ortak bir yapıya sahip yerel yönetim yapılarından ve yerel yönetimlere ait ortak yetki ve görevlerden söz etmek mümkün değildir. Her eyalet kendine göre farklı yerel yönetim yapısına sahiptir. Bunun dışında bir eyalette herhangi bir görevi yürüten yönetim ile diğer eyaletteki yönetim de aynı olmayabilir. Şunu da ifade etmek gerekir ki, ABD’de yerel yönetimlerle ilgili söylenen böylesine farklara rağmen Avrupa devletlerinin aksine yerel yönetimlerin süreç içerisinde fazlaca bir değişiklik gösterdiği de söylenemez (Chandler, 1993: 138–155).

Aşağıda önce ABD’de yerel yönetim türleri daha sonra yerel yönetimlerin mali yapısı en sonunda da yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri incelenerek bazı değerlendirmeler yapılmıştır.

3.1.1.1.Yerel Yönetim Türleri

ABD’de yerel yönetimleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Türker, 1999: 596; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 115)

- County
- Belediye Yönetimi (Municipality)
- Kasaba Yönetimi (Township)
- Özel Amaçlı Yönetim Birimleri (Special Districts)
- Okul Bölgesi Yönetimi (School Districts)

3.1.1.1.1.County

County, ABD’de eyaletlerin en büyük alt mahalli idare birimidir. County, çoğunlukla içinde en az iki yerleşim yeri ile birçok köyden oluşur. (Nadaroğlu, 2001: 127). County isim olarak genellikle bulunduğu eyaletten ve sorumlu olduğu coğrafyadaki yönetim birimlerinden farklı bir isim taşımaktadır. Ancak bazı yerlerde County ile kapsadığı coğrafyadaki kasaba ya da şehir için aynı ad kullanılmaktadır. (Şahin M., 1999: 128).

County, kelime olarak mutlaka Türkçeleştirilirse, en uygun terimin vilayet olduğu söylenebilir (Şahin M., 1999: 128). Ancak county, ne oluşum açısından ne de yetki ve görev bakımından Türkiye’deki vilayetle örtüşür. Bunun içindir ki, yapılan araştırmalarda bu birimden bahsedilirken çoğunlukla Türkçe bir terim yerine doğrudan doğruya “county” kelimesinin kendisi tercih edilmektedir.

ABD’de genel olarak yerel yönetimler için yukarıda yapılan değerlendirmeyi burada da yapmak mümkündür. Şöyle ki, County, Connecticut ve Rhode Island hariç her eyalette olmasına rağmen, hemen hemen her eyaletteki county farklı yetki ve göreve sahiptir. Örneğin New Jersey’deki county’lerin sadece yargı görevi ifa ettikleri belirtilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 126; Türker, 1999: 597).

County’ler bölge halkı için büyük önem taşımaktadır. ABD’de 3000’in üzerinde County olduğu söylenmektedir. Her eyaletteki county sayısı da eşit değildir. Örneğin, Delaware ve Hawai’de üçer adet county varken, Texas’ta 250’nin üzerinde

county vardır. County'lerin sayılarında olduğu gibi, nüfusları da birbirlerinden farklılık göstermektedir. Örneğin California Eyaletinin Los Angeles County'sinde dokuz milyonu aşkın insan yaşarken, Teksas'taki Loving County'nin nüfusu 2000'li yıllardaki verilere göre sadece 67 civarındadır. Bununla birlikte Amerika'daki County'lerin ortalama nüfusunun, yaklaşık 83 bin civarında olduğu ifade edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 117).

County'ler çoğunlukla, bir merkez tespit edilerek büroların ilgili merkezde kurulması şeklinde gerçekleşir. County'de bazı görevliler seçilmişlerden bazıları ise atanmışlardan oluşur. Ancak ABD'de her county görevlileri farklı şekillerde göreve gelmiş olabilir. Yani bir county'de seçilerek göreve gelenler diğerinde atama yoluyla göreve gelmiş olabilir (Türker, 1999: 598).

County'lerde yaygın olarak bulunan görevliler arasında, şunları saymak mümkündür; county'deki paraların kullanımı ve vergilerin toplanmasından sorumlu Maliye Amiri, yol, köprü, arazi çalışmaları, sınır tespiti gibi işlerden sorumlu Bayındırlık Amiri, taşınmaz malların kıymetlendirmesini yapan Kıymet Takdir Görevlisi, eğitim hizmetlerinden sorumlu Eğitim Müdürü, emlak, ticari unvan ve marka, vasiyet ve iflas gibi işlerden sorumlu Kayıt ve Arşiv Müdürü, meclis kayıtlarını, seçmen kütüklerini tutan ve seçim işlerini yürüten Yazı İşleri Müdürü gibi görevlilerdir (Türker, 1999: 598).

Bunlara ek olarak county'de huzur ve esenliği sağlamakla, yargı talimatnamelerini ve celplnamelerini ilgililere ulaştırmakla, haciz ve müsadere işlemlerini yürütmekle görevli şerif, iddianameleri hazırlayan ve county'e hukuki danışmanlık yapan savcı, mahkemelerin yazı işlerini yürüten adliye yazı işleri müdürü, şüpheli ölüm vakalarında otopsi gibi işlemleri gerçekleştiren adli tıp yetkilisini saymak mümkündür (Nadaroğlu, 2001: 127).

County'lerde yukarıda sayılan görevliler genellikle seçimle işbaşına gelmektedir. Bunların dışında sağlık müdürü, sosyal güvenlik müdürü, yol müdürü, veteriner, ölçüler ve ayarlar denetmeni ve kamu avukatı gibi görevliler ise genellikle atama yoluyla göreve gelmektedirler (Türker, 1999: 599). Ancak, gerek seçimle gerekse atama yoluyla göreve gelen görevliler her county için aynı değildir. Sayılan

bu görevlilerden bazıları bazı county'lerde ifade edilenlerin dışında farklı görevler yüklenebilecekleri gibi, bazı county'lerde de bunların dışında seçimle ya da atama ile farklı görevliler de olabilir.

County'lerde ayrıca sosyal güvenlik, sağlık, kütüphane, havaalanı, dinlenme, eğitim gibi konularda özel komisyonlar da oluşturulabilir. Özellikle şehirleşmiş county'lerde belediye başkanı gibi hareket eden bir başkan da bulunabilir. Gerek seçimle gerekse atamayla göreve gelmiş görevlilerin görev süreleri 1-8 yıl arasında değişmektedir. Ancak bu süre genellikle dört yıl olarak yaygınlık kazanmıştır. Başkanın görev süresi çoğunlukla diğerlerinin görev sürelerinden daha uzundur (Şahin M., 1999: 128). Kamu hizmetlerinin özellikle kırsal alana götürülmesi ve kırsal alanda yaşayan halkın sağlıktan eğitime kadar tüm kamu hizmetlerinden yararlanmadaki vazgeçilmez görevleri nedeniyle ABD'de county'lerin önemi her geçen gün artmaktadır.

3.1.1.1.2. Belediye Yönetimi (municipality)

Belediye yönetimleri ABD'nin en önemli yerel yönetimi konumundadır. County'ler kadar geniş bölgeye hizmet sunmamakla birlikte sunulan hizmet bakımından daha önemli görevler yürüttükleri söylenebilir (Şahin M., 1999: 129).

ABD'de belediye yönetimlerinin isimlendirilmesi konusunda her eyalette farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Türkçeye belediye olarak aktarılabilecek olan bu birimler ABD'de eyaletten eyalete değişmekle birlikte municipalities yerine zaman zaman city, town, borough, ve village gibi isimler de kullanılmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 127).

Belediyeler büyük ölçüde buldukları federe devlette özerk konumda olmalarına rağmen esas itibariyle ilgili federe devletin idari ajanları durumundadırlar. Bundan dolayı da buldukları federe devletin dokunulmazlık hakkından yararlanırlar. Yani üye devletin kanunları izin vermedikçe bu birimler aleyhine dava açılmaz (Nadaroğlu, 2001: 128).

Belediyeler buldukları federe devlet kanunlarına göre kurulurlar. Kuruluş kanunlarında belediyelerin yetki ve görevlerine yer verilir. ABD'de günümüzde 19 binin üzerinde belediye vardır. Her eyalette belediye sayısı farklıdır. Örneğin

Hawai’de bir adet belediye varken, İllinois’te 1300’ün üzerinde belediye vardır (Türker, 1999: 600)

Belediyelerin kurulması bazı eyaletlerde nüfus, bazı eyaletlerde ise hizmet alanı (coğrafi genişliği) ölçütüne göre kurulmaktadır. Ülkedeki belediyelerin ortalama nüfusu 2500’ün altındadır. Nüfusu, 500 olan belediyelerin yanında, 7,5 milyonu geçen New York belediyesi örneği de söz konusudur. Hatta artık hiç nüfusu olmayan ancak yasal prosedürleri tamamlanmadığı için kapatılmamış belediyelere de rastlamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 118; Türker, 1999: 600). Yani resmi kayıtlarda var ancak fiiliyatta olmayan belediyelere de rastlanabilir.

Belediyelerin yönetim yapısı ve teşkilatı hakkında üç temel sistemden söz edilebilir:

a-Belediye başkanlı meclis,

aa-Zayıf başkan modeli

ab-Güçlü başkan modeli

b-Profesyonel yöneticili meclis ve

c-Kent komisyonudur.

a-Belediye Başkanlı Meclis Sistemi: Belediye başkanlı meclis sistemi de belediye başkanının sahip olduğu yetkinin durumuna göre iki farklı durumda incelenebilir.

aa-Zayıf başkan modeli: Belediye başkanı zayıf yetkilerle donatılmıştır. Yani kararların alınması ve uygulanması, personel atamaları, görevlilerin ve işlemlerin denetimi gibi konular seçilmiş meclis tarafından gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar başkan seçimle işbaşına gelmiş olsa da, belediye başkanının yetkileri sınırlandırılmıştır. Ayrıca belediye teşkilatının bazı birimleri özerk durumdadır (Dikmen ve Emre, 2004: 219; Türker, 1999: 601).

ab-Güçlü başkan modeli: Belediye başkanının geniş yetkilerle donatılmış olması durumudur. Bu sistemde başkan seçimle işbaşına gelir. Başkanın geniş yetkileri söz konusudur. Bütçenin hazırlanması, meclis kararlarını veto etme, personel atama gibi yetkilerin başkana ait olması, belediye başkanının durumunu meclis karşısında güçlü

hale getirmektedir. Bu sistemde hem belediye başkanı hem de meclis seçimle işbaşına gelmektedir. Ancak, zayıf belediye başkanlı sisteme göre seçim süresi daha uzundur (Türker, 1999: 601). Başkanın böylesine önemli yetkilerinin olması O'nu halk nezdinde de önemli bir saygınlığa sahip kılmaktadır.

b-Profesyonel yöneticili meclis sistemi: Bu sistemde seçilmiş meclis üyeleri vardır. Ancak bunlar daha az sayıdadır. Meclis, belediyenin karar organıdır. Seçilmiş meclis üyeleri dışında seçimle işbaşına gelen başka görevliler yoktur. Meclis tarafından alınan kararların uygulanmasını ve belediyenin genel yönetimini bir profesyonel yönetici yürütür. Bu yönetici belediyenin yönetiminden meclise karşı sorumlu olup, siyasi tartışmalara katılmaz (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 118; Türker, 1999: 601).

c-Kent komisyonu sistemi: Bu sistemde seçimle işbaşına gelmiş olan az sayıda komisyon üyesi belediyenin hem karar organı hem de yürütme organıdır. Komisyon kararlarını müştereken alır. Komisyon üyelerinin her biri belediyede bir birime başkanlık edebilir. Komisyon üyelerinin sayısı genellikle beş civarındadır. Komisyon, belediyeyi ve halkı temsil etmek üzere ve komisyona başkanlık etmek üzere bir başkan seçmektedir. Ancak başkanın komisyondan bağımsız bir karar alma ve yürütme yetkisi yoktur. Belediye personeli atama yoluyla işbaşına gelmektedir. Belediyenin komisyon yoluyla yönetilmesi fazla yaygın bir yönetim şekli değildir. Bu sistemin verimsiz olduğuna ilişkin bir görüş birliğinin olduğu söylenebilir (Türker, 1999: 601; Dikmen ve Emre, 2004: 219).

Belediyeler genellikle vergilendirme, borç edinme, sağlık hizmetleri, güvenliğin sağlanması, bazı kamu kurumlarının işletilmesi gibi görevleri yerine getirirler. Ayrıca eyalet kanunlarının kendilerine vermiş olduğu yetki çerçevesinde kanunların uygulanmasında gerektiğinde zor kullanabilirler. Yukarıda da ifade edildiği gibi, belediyeler otonom olmakla birlikte eyaletlerin bir kuruluşu durumundadırlar. Bu otonomluk onlara eyaletlerin yararlandığı dokunulmazlık hakkından yararlanma imkanı kazandırmaktadır. Dolayısıyla eyalet kanunlarının doğrudan izin vermediği herhangi bir konuda belediyelere karşı dava açmak mümkün değildir (Şahin, 1999: 129; Nadaroğlu, 2001: 128).

3.1.1.1.3.Kasaba Yönetimi (Township)

Kasaba yönetimi, genellikle county'nin bir alt bölümünü oluşturan bir yerel yönetim birimidir. Townshipler ABD'nin farklı eyaletlerinde, town, township, plantation, location gibi farklı isimlerle de anılmaktadır. Kasaba yönetimlerinin nüfuslarının artması sonucu bunların bir kısmı il görüntüsüne bürünmüştür. Dolayısıyla her geçen gün kasaba yönetimlerinin sayılarında bir azalma olduğu söylenebilir. Amerika'daki yerel yönetimlerin yaklaşık %21'ini oluşturan kasaba yönetimlerinin ortalama nüfusu 1000'in altındadır (Nadaroğlu, 2001: 129).

ABD'de kasaba yönetimi denince tarihsel sürece dayalı olarak gerçekleştirilen bazı uygulamalar nedeniyle New England bölgesi hatırlanmaktadır. Amerika'da New England gibi bazı eyaletlerdeki kasabalarda "kasaba toplantısı" denen bir uygulama mevcuttur. Kasaba toplantısı aslında, doğrudan demokrasinin bir uygulaması olarak da düşünülebilir. Bu sistemde kasabadaki seçmenler kasaba yönetiminde görev yapacak bazı görevlileri seçmek, yerel sorunları tartışmak ve karar almak üzere toplanırlar ve karar alırlar (Türker, 1999: 602).

Bu bağlamda doğrudan demokrasinin iki örneğinden söz etmek gerekir. Bunlardan bir tanesi, yukarıda da ifade edilen genel halk görüşmesi (public hearing) olarak isimlendirilebilecek olan; halkın, yönetimin temel kararlarına ortak olması, ikincisi ise görevden düşürme (recoll); seçilmişlerin seçilmişlik sıfatlarının normal süre dolmadan halk tarafından sonlandırılmasıdır (Ayhan, 2010: 103). Her iki sistem de aslında doğrudan demokrasinin birer uygulaması olarak özellikle düşük nüfuslu yerel yönetimlerde düşünülebilecek uygulamalardır.

Kasaba yönetimlerinde, county yönetimine benzer bir yapılanma söz konusudur. Bu birimlerde county meclisine benzeyen "mütevelli heyeti, "danışmanlar meclisi" veya "yönetim kurulu" gibi isimler alan meclisler bulunur. Bu meclisler en az üç üyeden oluşur. Meclislerin üye sayısı kasaba yönetiminin nüfusuna göre de değişebilmektedir. Kasaba yönetimlerinde görev yapan bazı memurlar meclislere doğal üye sıfatıyla katılmaktadırlar. Meclislerin görev süreleri, 2-4 yıl arasında değişebilmektedir (Şahin M., 1999: 130; Türker, 1999: 602).

Kasaba yönetimlerinde nüfus büyüdükçe bu birimlere verilen görevler de artmaktadır. Az nüfusa sahip olan yerleşim yerlerinde kasaba meclisi, sınırlı ölçüde vergilendirme, bazı görevlilerin atanması, işyerlerine ruhsat gibi sınırlı sayıda görev icra ederken, nüfusu kalabalık olan kasabalarda meclislerin görevleri daha geniştir. Hatta bu gibi yerlerde kasabayı yönetmek üzere sürekli görev yapacak profesyonel yöneticiler dahi görev yapabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 119; Nadaroğlu, 2001: 129; Türker, 1999: 603).

3.1.1.1.4.Özel Amaçlı Yönetim Birimleri (Special Districts)

ABD’de yaygın olarak hizmet veren Special District’ler, sadece belli bir hizmeti ya da sınırlı sayıda hizmet sunmak üzere kurulan yönetimlerdir. Bu yönetimlerin hizmet alanları zaman zaman buldukları yerleşim yerini kapsayacak şekilde geniş olabilmektedir. Bu birimler aynı zamanda demokrasinin en iyi örneklerinden biri olarak ifade edilmektedir. Bu birimlerin hizmet sunduğu alanlar genel olarak su, kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım gibi hemen her konuda olabilmektedir (What’s So Special, www.rsrpd.org, 2010: 1 ve 6).

Bazı hizmetlerle ilgili olarak zaman zaman hizmet alanının bir yerleşim yerini aşacak türden olması bu birimlerin hizmet alanlarının da geniş olmasına neden olmaktadır. Ayrıca özellikle su ve kanalizasyon hizmetleri, çevre kirliliğinin önlenmesi gibi konularda toplumsal hassasiyetin de giderek artması bu tür yerel yönetimlerin sayısının her geçen gün artmasına neden olmaktadır. Örneğin 2005’te yayımlanan, 2002 nüfus sayımlarına göre ülkede 35000’in üzerinde special district’in faal olduğu belirtilmektedir (Special District Overview, www.lgwcd.org, 2013: 1).

Special District’ler eyalet yönetimi ile irtibatlı olarak kurulurlar. Dolayısıyla kuruluşları eyalet mevzuatı doğrultusunda gerçekleşir. Her eyalette aynı olmamakla birlikte genellikle bu birimlerin kurulması, yerel halkın bu konudaki istemi üzerine olur. Başvuru dilekçesinde, ya belli sayıda seçmenin ya da yöredeki toprak sahiplerinin imzaları ile kurulması istenen special district’in niteliği ve görev alanı yer alır. Başvuru belgesi, county’nin yetkili organı veya bir hakim tarafından incelenerek halk ya da toprak sahipleri nezdinde referanduma gidilir. Referandum

sonucu county meclisi tarafından ya da mahkeme kararıyla birim kurulmuş olur. Bu birimlerin yönetimi genellikle halk tarafından seçilmiş meclisler tarafından gerçekleştirilir. Ancak bu uygulama her eyalette geçerli değildir. Zaman zaman bu birimlerin meclislerine atama yoluyla da personel atanabilir. Bazen de başka yerel yönetimlerde görevli olanlar bu birimlerin meclislerinde doğal üye olabilirler (Türker, 1999: 603-604).

ABD’de bu birimlerle ilgili olarak yapılan değerlendirmelerde, bu uygulamaların hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına katkıda bulunduğu ileri sürülmektedir. Buna karşın, her hizmetin farklı yerel yönetim şeklinde devletten koparılmasının, görevlerin farklı ellere yayılmasına neden olduğu ve bu tür hizmetleri ve hizmet alanlarını kontrol etmenin her geçen gün daha da zorlaştığı da bir diğer görüş olarak belirtilmektedir (Şahin M., 1999: 130).

3.1.1.1.5.Okul Bölgesi Yönetimi (School Districts)

Okul Bölgesi Yönetimleri, ABD’de ilk, orta ve yüksek öğrenim faaliyetlerinden sorumlu, buldukları eyalet yasalarına göre kurulan ve faaliyetlerini sürdüren birimlerdir. Okul bölgesi yönetimleri special distric’lerin en eskisidir. İlk olarak 1812 yılında New York Ctiy’de okul bölgesi yönetimi oluşturulmuştur. Bu birimlerin sayısı ülkede uygulanan farklı politik uygulamalar ve değişen koşullar nedeniyle sürekli değişmektedir (Regone, 2013: 1).

Yukarıda diğer yerel yönetimlerle ilgili olarak söylendiği gibi, okul yönetimleri ile ilgili olarak da her eyalette aynı uygulamanın olduğu söylenemez. ABD’de eğitim öğretim faaliyetlerinin okul yönetimleri aracılığıyla sürdürülmesi ağırlıklı olarak yaygınlık gösterse de, bu birimlerin, bazı eyaletlerde kısmen yetkili oldukları, bazı eyaletlerde de olmadığı, zaman zaman eğitim öğretim faaliyetlerinin county’ler, belediyeler gibi diğer yerel yönetimler tarafından da yürütüldüğü ifade edilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 129; Savaş M., 1994: 18).

Okul yönetimleri meclisler aracılığıyla yönetilir. Meclis üyelerinin bir kısmı seçilmiş kişilerden oluşurken bazıları da county’ler, kasaba yönetimleri, belediye başkanları, büyük jüri, bölge hakimi gibi kurum ya da kişilerce atanmaktadır. Bu meclislerin sayısı her eyalete göre değişmekle birlikte 3, 5, 7 gibi sayılardan

oluşmaktadır. Bunların görev süreleri de 3-7 yıl arasında değişen farklı uygulamalara tabidir. Meclis üyeleri de işadamı, hukukçu, çiftçi, ev hanımı gibi değişik kesimlerden olabilmektedir (Türker, 1999: 604).

Okul yönetimleri, eğitim öğretim faaliyetleriyle ilgili olarak ilgili eyaletin anayasa ve yasalarının öngördüğü sınırlar çerçevesinde gerekli eğitim politikalarını oluşturmak, bütçeyi hazırlamak, okul çevresindeki vergi gelirlerini tespit etmek, okul müdürleri ile diğer personeli atamak, yeni eğitim merkezlerinin açılması için gereken arsa, inşaat, personel ve diğer tüm ihtiyaçların karşılanması için gereken çalışmaları yapmakla yükümlüdür (Türker, 1999: 605).

3.1.1.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

ABD’de yerel yönetimlerin mali yapısı oldukça sıkı kayıtlara bağlanmıştır. Hem gelirlerin harcanması hem de yerel yönetimlerin yeni gelir kaynakları sağlaması konusunda yerel yönetimler serbest hareket edememektedirler. Birçok eyalette yerel yönetim bütçelerine denk bütçe yükümlülüğü getirilmiştir. Yine yerel yönetimlerin borçlanmalarına da bazı özel uygulamalar getirilmiştir (Koçak, 2008: 151). Bununla birlikte ABD’de yerel yönetimlerin kaynaklarının oldukça geniş bir perspektife dayandığı söylenebilir (Parlak ve Caner, 2009: 95).

Yerel yönetimlerin bütçelerindeki en önemli kaynaklardan biri emlak vergisidir. Bu vergi, idare tarafından gayrimenkullerin üzerinde yapılan değerlemelere istinaden alınan bir vergi türüdür. Emlak vergileriyle ilgili olarak yapılan değerlemelerde ortaya çıkabilecek muhtemel eşitsizliklerden dolayı bazı adaletsizliklerin ortaya çıkabileceği savunulmaktadır. Emlak vergisinin kapsamı her eyalette farklı olmakla birlikte, zirai araziler, devlet malları, eğitim faaliyetlerinde kullanılan mallar, kütüphane malları, halk sağlığına yönelik kullanılan mallar ile kilise malları birçok eyalette emlak vergisi kapsamında değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 121).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri ise satışlar üzerinden alınan vergilerdir. Satış vergileri de iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan bir tanesi temel tüketim mallarına yönelik uygulanan vergilerdir. Bu tür vergiler genellikle tek bir oran kullanılarak alınır. Satış üzerinden alınan vergilerden bir diğeri ise temel

tüketime yönelik mallar dışındaki mal ve hizmetlerden alınan vergilerdir. Bu tür mal ve hizmetlerden alınan vergiler ise değişik esas ve oranlarda olabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 121).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri de yardımlardır. Bu yardımlar, federal devletten olabileceği gibi zaman zaman da bağlı oldukları eyaletten yapılmaktadır. Yerel yönetimlere yönelik yapılan yardım oranları değerlendirilecek olursa, geçmişe oranla günümüzde yerel yönetimlerin bütçelerindeki federal devlet ve/veya bağlı olunan eyalet yardımlarının oranı daha fazladır. Federal devletler ve eyaletler yerel yönetimlere yönelik yardımlarında, genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gayreti gibi farklı kriterlere göre yardımda bulunabilmektedirler (Nadaroğlu, 2001: 132; Türker, 1999: 607).

Yerel yönetimlere federal yönetim ya da eyaletler tarafından yapılan yardımlar kategorik yardımlar olup bunlar üzerinde yerel yönetimlerin fazlaca bir söz hakkı yoktur. Şöyle ki, yerel yönetimlere bu yardımlar belli bazı hizmetlerin görülmesi için şartlı olarak verilmektedir. Yerel yönetimler de yapılan bu yardımları ilgili hizmetler doğrultusunda harcamak zorundadırlar (Nadaroğlu, 2001: 133; Koçak, 2008: 152).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri de borçlanmadır. Borçlanma, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %10'una karşılık gelmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanması genel olarak vadesi bir yıl olan tahvil çıkarma şeklindedir (Nadaroğlu, 2001: 133). Ancak, borçlanma yoluyla gelir sağlanması yolu yerel yönetimler için her eyalette farklı uygulama olmakla birlikte birtakım koşullara bağlanabilmektedir. Bu koşullar bazen mecliste nitelikli bir çoğunluğun iznine bağlı olma, bazen bütçenin belli oranını geçememe, bazen bağlı olunan eyaletin açık iznine bağlı olma ve bazen de referandum yoluna gitme gibi uygulamalar olabilir.

Yerel yönetimlerin başkaca bazı gelirleri de söz konusudur. Bunlar arasında, kamu hizmeti yapan şirketlerden alınan kazanç vergileri, belediyelerin vermiş olduğu imtiyaz vergileri, perakende satış vergileri, ticari ve mali kuruluşlardan alınan satış vergileri, eğlence giriş vergileri, ruhsat ve izin harçları gibi gelirler sayılabilir (Şahin M., 1999: 134). Yerel yönetimler vergi tahsillerinde bazen ilgili eyaletin belirlemiş

olduğu oran üzerinden, bazen de yine eyaletin belirlediği sınırlar içerisinde kendileri vergi toplayabilirler (Parlak ve Caner, 2009: 95).

Yerel yönetim gelirleriyle ilgili olarak genel bir değerlendirme yapılacak olursa; özellikle 1980 sonrası uygulanan kirleten öder ya da tüketen öder anlayışının Amerikan kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde uygulamaya konmasıyla beraber, kamu hizmeti anlayışında bir değişim söz konusu olmuştur. Daha önce halka ücretsiz olarak sunulan bazı hizmetlerden bedel tahsil edilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlere yönelik hizmet talebi her geçen gün artarken ve yerel yönetimlerin görev alanları her geçen gün daha da genişlerken, federal devlet ve eyaletler tarafından yerel yönetimlere yönelik yapılan yardımlarda bir kısılma yoluna gidilmiştir. Bu ve benzeri uygulamaların, yerel yönetimleri hizmet arzında özelleştirme yoluna ittiği de söylenebilir (Odabaş, 1997: 65).

Amerika'da yöre halkı da yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı içerisinde olduklarını bilmektedir. Bundan dolayı yerel yönetimlerden ek hizmet talebinin kendilerine ek bir maliyet anlamına geleceğinden, yeni bir hizmet talebi olacaksa bunda daha dikkatli davrandıkları ileri sürülmektedir (Şahin M., 1999: 135).

3.1.1.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

ABD'de genel kabul gören kural, yerel yönetimlere müdahale edilmemesidir. Bunun içindir ki, zaten yerel yönetimler merkezi yönetimle (federal yönetim) doğrudan ilişkili değildir. Yerel yönetimlerin kurulması, yetki ve görevleri eyaletlere bırakılmıştır (Şahin M., 1999: 135).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden önemli kısmı eyaletlerden yapılan yardımlardır. Zaman zaman federal yönetim tarafından da yerel yönetimlere yardım yapılabilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi bu yardımlar genellikle yerel yönetimlere belli bir hizmete harcanmak üzere şartlı olarak verilmektedir (Bülbül, 2010: 69). Bu yolla merkezi yönetim ya da eyalet yönetimleri, harcamaların doğru yerlerde yapılıp yapılmadığını denetleyebilmektedirler.

Bir diğer önemli nokta, her eyalette aynı olmamakla birlikte yerel yönetimlerin borçlanmasına yönelik getirilen sınırlamalardır (Nadaroğlu, 2001: 133). Yukarıda da ifade edildiği gibi, yerel yönetimler borçlanırken zaman zaman bağlı oldukları

eyaletin iznine tabidirler. Bu yolla da eyaletler yerel yönetimler üzerinde bir denetim gerçekleştirebilmektedirler. Yine bazı eyaletlerde yerel yönetimlere denk bütçe şartının konması da yerel yönetimlerin harcamalarının kontrolü şeklindeki bir denetim olarak değerlendirilebilir.

Yine bazı yerel yönetim meclislerinde zaman zaman eyalet meclisleri ya da belediye başkanlarınca veya hakimler ya da büyük jüri tarafından bazı atanmış üyeler görev yapmaktadır. Atanmış temsilciler aracılığıyla yerel yönetimlerin, karar alma sürecinden uygulama sürecine kadar her aşamada denetimleri sağlanmış olur.

Yerel yönetimler eyalet anayasaları doğrultusunda eyalet meclislerinin vermiş olduğu yetki belgesi çerçevesinde faaliyette bulunmaktadırlar. Hiç şüphe yok ki yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince yetki kanununu çıkaran idare aynı yolla tekrar yetkiyi alabilir, değiştirebilir ya da ek bir takım başka yetkiler verebilir.

Ayrıca ABD’de Yönetimler Arası Danışma Kurulu (Şahin M., 1999: 135), Eyalet, Yerel ve Özel Sektör Koordinasyon Kurulu (Dikmen ve Emre, 2004: 195) gibi kurullar, ulusal devletle federe devletler ve yerel yönetimler arasında işbirliği sağlamakla görevlidirler. Bu kurullara, bakanlıklar, yerel düzeydeki görevliler, özel sektör kuruluşları ve halk başvurabilmektedir.

Son olarak şunu ifade etmek gerekir ki, ABD’de temelde özerk belediyeçilik anlayışı egemendir (Parlak ve Caner, 2009: 94). Belediyelerin yetki ve görevlerine müdahale hiçbir zaman hoşgörüle karşılanmaz. Bu kural belediyelere görevlerini yerine getirirken gereken yetkilerle donatılmış olmayı ve gerekli kaynakların da aktarılmış olmasını öngörür. Eyalet anayasalarında belediyelerin görevleri açıkça belirtilerek hakimlerin ya da başkaca kurulların yerel yönetimlerin görevleri hakkında yoruma dayalı kararlar vermelerinin önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Özerk belediyeçilik, hizmetlerin, hizmetten yararlananlara en yakın birimler tarafından yerine getirilmesiyle sağlanabilir (subsidiarite) (Keleş, 1994: 39). Diğer bir ifade ile özerk belediyeçilik, karar alma yetkisi merkezi yönetimin etkilerinden arındırılmış, akçal olarak merkeze bağımlı olmayan belediyeçilik anlayışıdır.

3.1.2.Almanya’da Yerel Yönetimler

Germenler, yaklaşık 2 bin yıl öncesinde tarih sahnesinde kendilerini göstermeye başlamışlardır. 476’da Batı Roma İmparatorluğu’nun yıkılmasıyla birlikte birçok Germen krallığı kurulmuştur. Almanya’nın, tarihte daha çok din savaşlarıyla parçalanma süreci yaşadığı söylenebilir. Öyle ki, 1648 Vestfalya Antlaşmasıyla son bulan din savaşlarında Almanya, nüfusunun yaklaşık üçte birini kaybetmiştir. Bu savaşların bir sonucu olarak da Almanlar, yaklaşık 250 siyasal birime bölünmüştür (Eroğlu, 2006: 202).

Vestfalya Antlaşmasından yaklaşık yüz yıl sonra, ileride Prusya krallığını oluşturacak olan Brandenburg Prensiği adı altında birleşme belirtileri başlamıştır. Bu oluşumun, Alman ulusçuluğunun en güçlü dayanağı olduğu söylenebilir. Birinci Napolyon’un Avrupa’yı yakıp yıkmasından Almanya da nasibini almıştır. Daha sonra 1815’te Alman Konfederasyonu kurulmuştur. 1834’te gümrük birliğinin kurulması ise Alman ulusal pazarının oluşmasında önemli bir adım olmuştur. I. Wilhelm’in Prusya tahtına oturması, Alman birliğinin oluşumu açısından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir. Alman birliğinin önündeki tüm engellerin kalktığı olay ise, 18 Ocak 1871’de Prusya Kralı I. Wilhelm’in Versailles’da Alman İmparatoru ilan edilmesidir. Almanya, 1914’te de I. Dünya Savaşı’ndan mağlup olarak ayrılmasına rağmen birliğini koruyabilmiştir. Hitler’in önderliğinde 1933’te başlayıp 1945’te biten dönem ise sadece Almanya için değil aynı zamanda bütün dünya için bir yıkım olmuştur. Almanya savaşı kaybetmiş, Yalta ve Potsdam Konferanslarında savaşı kazananlar arasında paylaşılmıştır. Almanya’nın doğu bölgesine Sovyetler Birliği yerleşmiş, geri kalan kısmın ise ABD, İngiltere ve Fransa arasında paylaşılması planlanmıştır. Ancak, dünyada ortaya çıkan soğuk savaş, Almanya’nın yeniden dirilişine sebep olmuştur. Batılı işgal güçleri ile yenilen Almanya arasında yeni bir dayanışma başlamıştır. Marshall yardımından Almanya’ya 1,4 milyar dolar yardım yapılmış, Soğuk Savaş kızıktıkça Batının Almanya’ya yardımı daha da artmıştır. Sonuçta Eylül 1949’da Batılıların elindeki üç işgal bölgesinde yer alan 11 eyalet birleştirilerek Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. 1955’te NATO’ya alınan Almanya’nın 1957 yılında Roma Antlaşması’yla Avrupa Birliği serüveni başlamıştır. 1989 yılında Gorbaçov’un

Sovyetlerin yönetimine gelmesi Almanya için yeni bir dönüm noktası olmuştur. 1989'da Soğuk Savaş'ın Batının zaferiyle sonuçlanması, Sovyetlerin dağılması, Doğu Almanya'nın Batı Almanya ile birleşmesi bu dönemde Almanya için gerçekleşen büyük değişimlerdir. Günümüzde Alman Federalizmi, 11'i Batı, 5'i Doğu olmak üzere toplam 16 eyaletten oluşmaktadır. (Roskin, 2009: 217; Eroğlu, 2006: 202-206).

Ülkelerin tarihsel süreç içerisinde geçirmiş olduğu evreler, hem merkezi örgütlenme hem de yerel yönetim yapılanmalarında önemli rol oynamaktadır. Yukarıda kısaca özetlenen Almanya'nın tarihsel süreçte yaşadığı önemli olaylar, Almanya'nın idari yapısının oluşumunu büyük ölçüde etkilemiştir. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla kurulan çok sayıda krallık ve din savaşlarıyla da pekişen siyasi bölünmüşlük, günümüz Alman federal yapısının kaynağını oluşturmaktadır.

Federal yapıya sahip devletlerde yerel yönetimler, üniter devletlerden daha çok yetki ile donatılmıştır. Diğer bir ifade ile bu ülkelerde yerel yönetimler üniter devletlere nazaran daha fazla özerkliğe sahiptirler. 1949'da kabul edilen ve halen yürürlükte olan Anayasa'nın 20. maddesi gereğince Almanya, "demokratik ve sosyal bir federal devlet" olarak tanımlanmaktadır. Bunun bir sonucu olarak Almanya, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler şeklinde üçlü bir idari yapıya sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 107).

Yerel yönetimler, federal devletin temel yapı taşı konumundadırlar. Almanya'da yerel yönetim geleneğinin olması bu birimlere çok önemli görevlerin verilmesine ve yerinden yönetim geleneğinin ayrıca bir devlet politikası olarak benimsenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda Alman Anayasası'nda (md.28) yerel yönetimlere geniş bir özerklik verilmiş, hizmet kapasitesi ve mali kaynak bakımından ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 73).

Yerel yönetimler, Anayasada yer alan sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kabul edilmektedir. Yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından görülmesiyle vatandaşın, yönetimin her aşamasına katılımını teşvik amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin hakları anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Bunlar arasında: personel, organizasyon, planlama, mali özerklik hakkı ile yerel yönetimler ilkesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesi sayılabilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 74).

Almanya'da federal yönetim, tüm ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili birleştirici kararlar almaya yetkilidir. Yerel yönetimlerle ilgili politika ve düzenlemeler ise Eyaletler tarafından belirlenmektedir. Almanya'da her eyalet kendi yasama ve yürütme organlarıyla adeta bağımsız bir devlet gibidir. Kamu hizmetlerinin görülmesi ile ilgili olarak da yerel yönetimlerin yukarıda da ifade edildiği gibi geniş bir özerklikleri söz konusudur. Ayrıca bu haklar anayasal güvence altına alınmıştır (Akın; 2009: 433).

3.1.2.1.Yerel Yönetim Türleri

Almanya'da yerel yönetimler; ilçeler ve belediyeler olmak üzere iki ana grupta incelenebilir. Belediyeleri de kendi aralarında ilçe yönetimine tabi olan belediyeler ve ilçe yönetimine tabi olmayan belediyeler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. İlçe yönetimine tabi belediyeler, temel hizmetleri kendileri görmektedir ancak, belediye ölçeğini aşan ve belediyeler arası nitelik taşıyan hizmetler ilçeler tarafından yürütülmektedir. İlçe yönetimine tabi olmayan belediyeler ise hem temel hizmetlerin hem de ilçe görevine giren hizmetlerin birlikte yürütüldüğü belediyelerdir. Bunlar ilçeden bağımsız Büyükşehir belediyeleridir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 107).

İlçeden bağımsız Büyükşehir belediyeleri ile ilçe yönetimine tabi belediyeler hak, yetki ve sorumluluk açısından aynı özellikleri taşımaktadırlar. Diğer yandan ilçe yönetimlerinin, ilçe yönetimlerine tabi olarak anılan belediyeler üzerinde herhangi bir hiyerarşik yetkileri yoktur. Her iki birimin görevleri yasalarla ayrılmıştır. Temel hizmetler belediyeler tarafından, birden çok belediyeyi ilgilendiren hizmetlerle belediyelerin imkanlarını aşan hizmetler ise ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca ilçeler, yerel hizmetleri sunmalarının yanında merkezin taşra uzantısı olarak da görev yapmaktadırlar (Akın, 2009: 437). Bundan dolayıdır ki, Almanya'da yerel yönetim denince belediyeleri hatırlamak gerekir.

Hemen hemen her ülkede kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi yönetimler tarafından yerine getirilirken bir kısmı da yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Hangi hizmetin kamu hizmeti olarak sunulacağı ise demokratik

lkelerde yasalarla belirlenmektedir. Ülkelerin niter ya da federal yapıda olması da kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin konumunu belirlemektedir.

Almanya’da, herhangi bir mevzuatla başka kurumlara görev olarak verilmemiş bütün hizmetler yerel yönetimlerin görev alanına girmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, yerel düzeyde önem arz ettiğini düşündükleri bütün hizmetleri sunabilmektedirler.

Almanya’da yerel yönetimlerin görevleri temel olarak; isteğe bağlı görevler ve zorunlu görevler olarak iki farklı kategoride değerlendirilebilir. Mze, spor alanları, yüzme havuzları gibi konularda yerel yönetimler isteğe bağlı olarak görev yaparken, konut, ulaşım, yapı işleri, atık toplama, içme suyu ve enerji gibi konular zorunlu görevler arasında sayılabilir.

Bunun yanında Almanya’da yerel yönetimlerin merkezi hkmete aktarılan görevleri de vardır. Bu tür görevler, federal devlet ya da eyaletler tarafından yerel yönetimlere aktarılan görevlerdir. Eyaletler ya da federal devlet, bazı hizmetler için ayrıca bir birim oluşturmak yerine bu tür hizmetleri yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirmektedirler. Bunlar arasında; pasaport, nüfus kayıt işlemleri, ikamet, vergi beyanı, askerlik işlemleri sayılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 110–111).

Kısaca Almanya’da günlük olarak toplumun gereksinim duyduğu ve fertlerin tek başına yerine getiremedikleri görevler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Almanya’da, Avrupa Yerel Yönetimler zeklik şartı’ndaki ifadesiyle; hizmetlerin, hizmete en yakın birim tarafından yerine getirildiği söylenbilir (subsidiarite). Hizmetin içeriği gereği ya da ilgili yerel yönetimin hizmeti yerine getirememesi gibi durumlarda ilgili hizmet, eyaletler ya da federal yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

3.1.2.1.1.Belediyeler

Almanya’da belediyeler, Anayasal kurumlar olarak yasaların kendilerine verdikleri hak ve yetkileri kullanmakta ve yasaların öngördüğü görevleri yerine getirmektedirler. Almanya’da yapısal özellikleri bakımından belediyeler eyaletten eyalete hatta bazen kentten kente değişebilmekle beraber, temelde üç farklı modelden söz edilebilir. Bunlar; Güçlü Başkan Modeli, Uzman Yönetici Modeli ve Meclis

Modelidir. Doğu Almanya'nın birleşmesinden sonra oluşturulan belediyelerle ilgili olarak herhangi bir zorlamanın yapılmadığı, model seçiminde serbest bırakıldıkları ifade edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 108).

3.1.2.1.1.1.Güçlü Başkan Modeli

Güçlü başkan modelinde meclis ve başkan halk tarafından seçilir. Farklı eyaletlerde farklı uygulamalar olmakla birlikte genellikle meclisin süresi 5, başkanınki ise 8 yıldır (Akın, 2009: 440). Başkanın güçlü olması; halk tarafından seçilmesi, hem belediyenin hem de belediye meclisinin başı olmasından kaynaklanmaktadır.

Belediye başkanlığı için aday olmak da her eyalette aynı değildir. Bazen adayın, siyasi partiler tarafından gösterilmesi şart koşularken, bazen de (yaygın uygulama budur) Federal Meclise seçilme yeterliliğine sahip herkes bağımsız olarak aday olabilmektedir. Başkan, merkez tarafından belediyeye devredilmiş görevleri meclisten bağımsız olarak yürütmektedir.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı belediye nüfusuna göre 8 ila 60 arasında değişmektedir. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından ve beş yıllık bir süre için seçilir. Meclis toplantıları aksine bir karar olmadıktan sonra halka açık olarak gerçekleştirilir. Belediye meclisinin görevleri genel hatlarıyla şu şekilde sayılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 108):

- Belediye bütçesini kabul etmek,
- Belediye sınırlarının değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasına karar vermek,
- Belediye başkanı yardımcılarını seçmek,
- Fahri hemşerilik ünvanı vermek,
- Belediye vergi, resim ve harçlarının miktar ya da oranlarını tespit etmek gibi görevlerdir.

3.1.2.1.1.2.Uzman Yönetici Modeli

Kuzey Almanya Meclis Sistemi olarak da anılan bu sistemde belde, uzman bir yönetici tarafından yönetilir. Nordrhein-Westfalen ve Kuzey Niedersachsen

Eyaletleri'nde uygulanan bir sistemdir. "Belde Yüksek Yöneticisi", meclis tarafından 6, 8, 12 yıllığına yönetime getirilir. Bu yönetici aslında belde görev yapan yönetsel bir memurdur. Göreve gelen yüksek belde yöneticisinin, beldenin hukuki temsilciliğini yapmak, belde haklarını gözetmek, bütçeyi ve yıllık çalışma izlencesini hazırlamak gibi görevleri vardır. Özetle şehir yöneticisi meclis adına belediye işlerinin yürütülmesi görevini sürdürür (Ökmen ve Parlak, 2010: 78–79).

Beldenin esas organı ise meclistir. Meclis üyeleri halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir. Meclis sürekli çalışan bir organ değildir. Sadece toplantı zamanlarında görev yaparlar. Toplantı zamanları dışında normal hayatlarına devam ederler (kendi işlerini yaparlar). Toplantıya katıldıkları günler için yolluk ve yevmiye alırlar. Meclis, kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçer. Başkanın sadece temsil görevi vardır. Meclis karşısında herhangi bir ağırlığı söz konusu değildir (Ökmen ve Parlak, 2010: 78–79).

Meclis, yerel hizmetlerle ilgili her konuda karar alabilir. Ayrıca belediye bütçesine ilişkin ve belde mallarının yönetilmesi ile ilgili kararlar almak meclisin görevleri arasındadır. Meclis, alınan kararların yürütülmesi ile ilgili olarak kendi üyeleri arasından komisyonlar oluşturabilir. Meclisin toplantıları dönemsel olduğundan, belediye çalışmalarının sürekliliği ve düzenliliği açısından bir daimi encümen oluşturabilir. Belde memurları arasından seçilen encümen, belediye başkanı ve belde yöneticisinin çalışma raporlarını hazırlamak, yönetsel cezalar vermek, beldeye yönelik imar, yol ve su projeleri hazırlamak gibi görevleri yerine getirir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 109).

3.1.2.1.1.3.Meclis Modeli

Prusya yönetim sistemi olarak da adlandırılan bu sistem, Hessen ve Schleswig gibi eyaletlerde uygulanan bir modeldir. Her eyalette aynı olmamakla beraber dört yıllığına seçilen meclis, belediye yönetiminden sorumludur. Meclis, belde ile ilgili tüm yerel nitelikli kararların alınmasından ve belediye bütçesinin hazırlanmasından sorumludur. Meclis, kendi üyeleri arasından seçilen başkan tarafından yönetilir. Ancak seçilen bu başkan, belediye başkanı değildir. Ayrıca meclis, yapılan

faaliyetlerle ilgili, dışarıdan uzman, akademisyen gibi kişilerin katılımıyla komisyonlar da oluşturabilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 78).

Bu modelde belediye başkanı, genellikle beş yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilir. Yine meclis tarafından, alınan kararların yürütülmesini sağlayan bir yürütme kurulu (Magistrat) oluşturulur. Bu kurulun oluşumunda siyasal partilerin meclisteki üye oranları göz önünde bulundurulur. Bu kurulda üyeler eşit oy hakkına sahiptirler. Belediye başkanı bu kurula başkanlık eder. Ancak başkanın kurulda herhangi bir üstünlüğü söz konusu değildir. Başkan bir bakıma eşitler arasında önde gelen olarak nitelendirilebilir (Akın, 2009: 440; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 109).

3.1.2.1.2. İlçeler

Almanya’da iki temel yerel yönetimden biri de ilçelerdir. İlçeler, eyaletlerin alt kademesinde yer almaktadır. Farklı eyaletlerde farklı uygulamalar olmakla beraber, şehir eyaletleri dışındaki bütün eyaletlerde ilçe yönetimleri söz konusudur.

İlçe yönetimlerinin üç ayrı organı vardır. Bunlar: İlçe Meclisi, İlçe Komisyonu ve İlçe Yöneticisidir (Kaymakam). Almanya’da ilçeler, belediyeler üstü görevler yapmaktadır. Alman Anayasası’nda belde birlikleri olarak da anılan ilçe yönetimlerinin görevlerinden bazıları; hava kirliliğinin denetimi, cadde ve sokakların düzenlenmesi, turizmi teşvik, parkların yapım, bakım ve onarımı, bölgeye yönelik ekonomik gelişmeyi sağlayıcı girişimlerde bulunma gibi görevler sayılabilir (Mengi, 1997: 95–99).

İlçe yönetimlerinin organlarından İlçe Meclisleri ilçenin karar organıdır. Meclis üyeleri beş yıl için halk tarafından seçilir. İlçe bütçesini hazırlamak, ilçe yönetiminde görev alacak personeli atamak ve ilçenin ekonomik kalkınmasına yönelik kararlar almak gibi görevler ilçe meclislerinin görevleri arasındadır. Bazı ilçelerde ilçe yöneticisi (Kaymakam) ile ilçe komisyonunu da meclis seçer. Komisyon, ilçe meclisiyle birlikte bazı konularda karar alma yetkisine sahiptir. Meclisin havale ettiği konularda karar alır (Ökmen ve Parlak, 2010: 77).

İlçe yöneticisi (Kaymakam), meclis ve komisyonun aldığı kararları yürütür. Her eyalette aynı olmamakla beraber, kaymakam bazen halk tarafından, bazen meclis tarafından seçilirken, bazen de merkez tarafından atanabilmektedir. Kaymakamlar,

ilçelerde çoğunlukla meclis ve komisyonların başkanlığını yürütmektedirler (Ökmen ve Parlak, 2010: 77).

İlçelerin görevlerini temelde üç ana grupta toplamak mümkündür (Akın, 2009: 438–439): Bu görevlerden ilki; ilçelerin yerel yönetim olarak yürüttüğü görevlerdir. Bunlar, doğrudan meclisin kendi iradesine bağlı olarak aldığı kararlardır. Bu gruptaki kararları da kendi arasında üç ayrı sınıfa ayırmak mümkündür.

—Belediyeler arası yolların ve hastanelerin yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması gibi belediyeler arası görevler.

—Kaynak yetersizliği ya da ölçek ekonomisi nedenleriyle ilçe sınırları içerisindeki belediyelerin yetkisinden alınarak ilçe yönetimlerine verilmiş olan, huzur evi, toplu taşıma, müze gibi tamamlayıcı görevler.

—Kaynak yetersizliği nedeniyle ilçe sınırları içerisindeki belediyelerin birinden diğerine ilçe payı durumundaki kaynakların aktarılması şeklinde gerçekleşen kaynak aktarımına ilişkin görevler.

İlçe yönetimlerinin ikinci görevi; merkezi yönetimin yönlendirmesi neticesinde gerçekleşen görevlerdir. Diğer bir ifade ile bu tür hizmetler, merkezi yönetimin göstereceği yöntemlerle gerçekleşen ve yine merkez tarafından doğrudan denetlenen hizmetlerdir. İlçe yönetimlerinin üçüncü görevi ise; ilçelerin eyalet yönetimlerinin bir uzantısı olarak yürüttükleri görevlerdir. Bu tür görevleri doğrudan kaymakamlar yürütür. Bu hizmetlerle ilgili olarak meclisin ve komisyonların herhangi bir karar yetkileri yoktur. Bunlar arasında; kültürel hizmetler, yabancılara yönelik hizmetler ile ilçe sınırları içerisindeki belediyelerin denetimine ilişkin hizmetler sayılabilir.

3.1.2.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Almanya’da federal devlet içerisinde yaşayan vatandaşların hayat standartlarını eşitlemek amacıyla vergi gelirlerinin paylaşımı anayasal kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Almanya’daki bu durum, eyaletler arasında çıkması muhtemel mali rekabeti önlemektedir. Vergileme sisteminin merkezileşmiş olması, idareler arası ilişkiler bakımından Almanya’yı diğer ülkelerden ayıran en önemli özellikler arasında sayılabilir. Almanya’da gelir paylaşımı sıkı kayıtlara

bağlıyken, harcamalar konusunda ise yönetimler daha özgür bırakılmıştır (Ulusoy ve Tekin, 2006: 112).

Almanya’da yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarından eyaletler sorumludur. Aslında bu durumun hemen hemen bütün federal devletlerdeki ortak bir uygulama olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Alman Anayasasında vergi gelirlerinin %15’inin belediyeler, geriye kalan %85’inin ise eyaletler ve federal yönetim arasında paylaşılması öngörülmüştür. Diğer bazı vergilerin paylaşım oranları ise aşağıdaki çizelgede yer almaktadır.

Çizelge 1: Almanya’da Vergi Gelirlerinin Yönetimler Arasında Paylaşımı

| | Federal Devlet | Eyaletler | Yerel Yönetimler |
|------------------------|----------------|-----------|------------------|
| Tüketim Vergisi | 100 | | |
| Veraset(Miras) Vergisi | | 100 | |
| Emlak Vergisi | | | 100 |
| Gelir Vergisi | 42,5 | 42,5 | 15 |
| Katma Değer Vergisi | 51,4 | 46,5 | 2,1 |
| Kurumlar Vergisi | 50 | 50 | |
| Faiz İndirimi (İadesi) | 44 | 44 | 12 |
| Meslek Vergisi | 14,8 | 7,7 | 77,5 |

Kaynak: Werner, 2003: s.3.

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı da kendilerinin yürüttüğü hizmetlerden alınan gelirlerdir. Bunlar arasında; imar, ulaşım ve konutlardan alınan resim ve harçlar ile kamu tesislerinin işletilmesi ya da kiraya verilmesinden elde edilen gelirler yer almaktadır. Ayrıca eğitim hizmetlerine katılım payları, sağlık, spor, dinlenme ve eğlence yerlerine verilen ruhsatlardan elde edilen gelirler yerel yönetimlerin başlıca gelirleri arasında sayılabilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 83).

Almanya’da gerçekleştirilen reform çalışmalarından hiç şüphesiz yerel yönetimler de nasibini almaktadır. Ancak yapılan reformlarda, yetki, özerklik ve etkinlik anlamında, yerel yönetimler zaten yeterince güce sahip olduklarından, bu konuda fazlaca bir değişiklik olduğu söylenemez. Yapılan reformlarla yerel yönetimlere ilişkin irili ufaklı bazı değişiklikler yapılmaktadır. Yerel yönetimler için daha çok optimal hizmet anlayışı çerçevesinde hizmet alanları ve nüfus açısından bazı birleştirmeler söz konusu olmaktadır (Akın, 2009: 460).

Almanya’da vergi gelirlerinin merkezileştirilmesi çabaları, yerel yönetimlerin gelirlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bağlamda 2010 yılı reformunda yerel

yönetimlerin gelirlerinin artırılması yönünde çalışmalar söz konusudur. Sosyal güvenlik harcamalarından yerel yönetimlere pay ayrılması, işletme vergilerinden alınan payların artırılması, serbest meslek sahiplerinden (avukat, doktor, müşavir vs.) alınan vergilerde yerel yönetimler lehine artış sağlanması, yerel yönetim gelirlerinin artırılmasına yönelik çalışmalar arasında sayılabilir (Akın, 2009: 461).

Özellikle şunu da ifade etmek gerekir ki, bütün Avrupa’da olduğu gibi Almanya’da da liberal politikaların bir yansıması olarak hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde kamu hizmetlerinin özel kesim aracılığıyla yerine getirilmesi anlayışı her geçen gün daha da yaygınlaşmaktadır.

3.1.2.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

Avrupa’da merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde üç farklı teoriden bahsedilmektedir. Bunlardan biri yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak kabul eden; “Temsilcilik Teorisi”, bir diğeri, yerel yönetimleri merkezi yönetimlerle eşit sayan; “Ortaklık Teorisi”, bir üçüncüsü de, bu iki teorinin karması olan; “Denge Teorisi”dir. Avrupa Birliği ülkeleri değerlendirildiğinde, bu ülkelerde daha çok “ortaklık” ve “denge” teorilerine yakın bir uygulamanın olduğu söylenebilir. Bu durum aslında, ülkelerin yönetim yapılarıyla da yakından ilişkilidir. Üniter devletlerde biraz daha temsilciliğe doğru kayış söz konusuysen, federal devletlerde ise denge teorisine doğru bir ağırlıktan söz edilebilir (Ökmen ve Parlak, 2008: 298–299).

Almanya’da yönetimler arası ilişkilerin merkezinde, eyaletlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yatmaktadır. Yerel yönetimlerin kurulması, yetkileri, mali durumları çoğunlukla eyaletler tarafından düzenlenmektedir. Federal Anayasa ve federal yönetim yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri eyaletlere bırakmıştır (Kent, 2006: 125:). Bundan dolayıdır ki, yukarıda da ifade edildiği gibi, Almanya’da tek tip bir yerel yönetim uygulamasından söz etmek olanaksızdır. Her eyalet kendi yasal uygulamaları çerçevesinde yerel yönetimlerin kurulması, yapıları ve organlarına yönelik farklı uygulamalara gidebilmektedir. Aslında bu tür uygulamaların sadece Almanya için değil, hemen hemen bütün federal yönetimler için geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

Yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkisi değerlendirilirken; “görev ve yetki bölüşümü”, “gelir bölüşümü” ve “vesayet ilişkilerinin” değerlendirilmesi gerekir. Görev ve yetki bölüşümü, hangi görevlerin merkezi yönetimler tarafından hangi görevlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi anlamına gelmektedir. Aslında bu görev bölüşümü, merkez ile yerel yönetim arasındaki işbölümünü göstermekte ve bu da yönetimde birtakım yapısal farklılıkları ortaya çıkarabilmektedir. Yönetimler arasında gerçekleştirilen görev bölüşümünün amacı, hizmetlerin en iyi bir şekilde yerine getirilebilmesi için ilgili hizmeti hangi kuruluşun yerine getirmesi gerektiğinin tespiti anlamına gelmektedir.

İkinci nokta, gelir bölüşümüdür. Gelir bölüşümü, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi açısından önemli bir konudur. Almanya’da yerel yönetimlerin görevleri doğrultusunda bir gelir paylaşımının olduğu söylenebilir. Son zamanlarda gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin gelirlerinde her geçen gün oransal anlamda artışlar söz konusudur. Almanya’da idareler arası paylaşımın temelinde eyaletlerle yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı yatmaktadır.

Üçüncü nokta ise vesayet ilişkisidir. Bilindiği gibi vesayet, bir tüzel kişiliğin başka bir tüzel kişilik tarafından denetlenmesidir. Bu bağlamda vesayet, yerel yönetimlerin hem federal yönetim hem de eyaletlerle arasındaki ilişki anlamına gelmektedir. Almanya’da Federal yönetimle yerel yönetimler arasında federal mahkemeler dışında doğrudan bir ilişkiden söz edilemez. Yerel yönetimlerin denetimi temel olarak eyaletlerin yetkisindedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 305).

Eyaletler, yerel yönetimleri yaptıkları işlemlerin hukuka uygunluğu bakımından denetleyebilir. Yerel yönetimlerin hukukilik denetimi bazen kaymakamlar, bazen ilçe meclisleri bazen de eyalet içişleri bakanlıkları tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel olarak yerel yönetimler üzerindeki denetim, bilgi alma, itiraz, düzenleme, yerine uygulama, komiser atama, onay zorunluluğu ve ibraz zorunluluğu şeklinde gerçekleşmektedir. Hemen hemen her ülkede olduğu gibi, Almanya’da da yerel yönetimlerin en büyük sıkıntılarının biri; mali bakımdan merkeze bağımlılıktır. Son zamanlarda eyaletler bölgesel gelişme, konut ve sağlık gibi önemli projelerin gerçekleştirilmesini oluşturdukları kendi organları aracılığıyla sürdürebilmektedirler (Ökmen ve Parlak, 2008: 306).

Son olarak 1960'lardan beri hızlanarak yaygınlık kazanan plebisit (halk inisiyatifleri, temsili kurumlar üzerinde bağlayıcı halk oylamaları, gensorular ve sorgulama gibi yöntemler) yönünde bazı yasal değişiklikler de söz konusu olmuştur. 1990'lardan beri yapılan çalışmalarla "yurttaş angajmanları" olarak anılan, gönüllü girişimci yurttaşların yönetime katılımının ve yönetimi gerek idari başvurular gerekse yargısal başvurularla denetleme yollarının her geçen gün yaygınlaştığı söylenebilir (Akın, 2009: 462).

3.1.3.Hindistan'da Yerel Yönetimler

Federal yapıya sahip diğer ülke incelemelerinde ifade edildiği gibi, Hindistan'da da ülkenin tüm eyaletlerinde aynı tip yerel yönetim yapısından söz etmek mümkün değildir. Aslında Hindistan'ın kendine özgü (nev-i şahsına münhasır) bazı özellikleri yansıttığı söylenebilir. Hindistan 1947'de bağımsızlığını kazanmış, 1950'de kabul edilen Anayasa ile de parlamenter demokrasiyi kabul etmiştir. Ancak bu ülkede çok farklı etnik yapıların olması, yerel yönetim geleneğinin olmaması gibi etmenler ülkede kurumsal yapıların oluşmasında (gecikmesinde) bir engel olarak değerlendirilebilir (Nadaroğlu, 2001: 136).

Hindistan, 28 eyaletten oluşmaktadır. 1950 tarihli Hint Anayasası incelendiğinde, eyalet sistemi ile yönetilmesine rağmen merkezi yönetimin eyaletler karşısında büyük bir güce sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte eyalet yönetimleri, kamu düzeni, polis, adalet, tarım, su sağlama, sulama, eğitim, kamu sağlığı, arazi, sanayi ve yerel yönetimler konularında yetkili kılınmışlardır (IULA-EMME, 1993: 90).

Anayasanın 40. maddesinde eyaletlere "köy meclisi" kurma ve bunlara yerel hizmetleri yerine getirecek şekilde yetki ve gelir kaynaklarıyla donatma görevi verilmiştir. Anayasada yerel yönetimlerin yapısı ve oluşumu eyalet yönetimlerine bırakılmıştır. Bundan dolayıdır ki, Hindistan'da her eyalet yerel hizmetlerin hangi kurum tarafından yerine getirileceğini kendisi düzenlemektedir. Doğal olarak yerel yönetimlerin yapması gereken kimi hizmetlerin bazen eyaletler tarafından yerine getirildikleri bazen de (bazı eyaletlerde) aynı hizmet için ayrı özel birimlerinin kurulduğu görülmektedir.

3.1.3.1.Yerel Yönetim Türleri

Her ne kadar bütün eyaletlerde tek tip yerel yönetim yapılanmasından söz edilemese de, Hindistan'da yerel yönetimler, kırsal ve kentsel yerel yönetimler olmak üzere temelde ikiye ayrılarak incelenebilir (Maheswari, 1995: 75).

3.1.3.1.1.Kırsal Yerel Yönetim Birimleri

Hindistan'da nüfusun hemen hemen yarısından fazlasının kırsal kesimlerde yaşaması dolayısıyla kalkınma ve üretimde bu bölgelerin büyük etkisinin olması nedeniyle kırsal yerel yönetimlere Hindistan'da büyük önem atfedilmektedir. Hindistan'da kırsal yerel yönetim birimleri (Panchayati Raj) demokratik yerinden yönetim birimleri olarak adlandırılmaktadır (Parlak ve Caner, 2009: 236). Kırsal yerel yönetimler, üç kademeli bir yapıya sahiptir. Bunlar; Köy, Blok ve İl Meclisleridir. Bu birimlerin her eyalette aynı görevleri yaptıkları ve aynı isimle adlandırıldıkları da söylenemez.

3.1.3.1.1.1.Köyler

Köyler, yerel yönetimlerin en küçük (tabandaki) ve kırsal bölgelerdeki toplulukların temsil edildiği bir yerel yönetim birimidir. Bu bağlamda köylerin, Hindistan siyasal kültürünün şekillendiği ilk kademe siyaset kurumu oldukları da söylenebilir (Parlak ve Caner, 2009: 328). Ortalama nüfusu yaklaşık 1500 olmakla beraber, birkaç köyü içine alacak şekilde 15000'in üstünde köy yerel yönetimleri de vardır. Meclis üyeleri köyde yaşayan seçmenler tarafından seçilir. Meclis üye sayısı 5-31 arasında değişmektedir. Meclis kendi üyeleri arasından bir başkan (muhtar) seçer. Bazı eyaletlerde başkan doğrudan halk tarafından da seçilebilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 137). Meclis başkanının (muhtar) seçimine yönelik bir birlikten söz edilemez. Dolayısıyla bazı eyaletlerde meclis başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken, bazılarında meclis kendi üyeleri arasından seçebilmektedir.

Hindistan'da, köy yönetimlerinin ülke genelinde benzer görevleri yerine getirmeleri konusunda bir eğilim olduğu söylenebilir. Köy yönetiminin görevleri; isteğe bağlı ve zorunlu görevler olarak temelde ikiye ayrılmaktadır. Köy yönetiminin zorunlu görevleri şu şekilde sıralanabilir: Su sağlama, cadde sokak yapım, bakım

temizlik ve aydınlatılması, katı atık depolama, doğum, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması, yangınların önlenmesi, başıboş köpeklerle ve salgın hastalıklarla mücadele, kamu arazilerini ve köye ait yerleri yönetme, tarihi yerleri restore etme, anaokulu açma, tarımı, sanayiye, hayvancılığı, sulamayı, tohumculuğu destekleme, köy gönüllü gücünü ve imeceyi örgütleme. Köy yönetiminin isteğe bağlı görevleri ise; fidanlık, çiftlik, tahıl ambarı kurma, mezbaha yapma, dinlenme, eğlenme ve spor alanları yapma, fuar, festival gibi etkinliklerdir (Kavruk, 2001: 97; IULA-EMME, 1993: 96).

3.1.3.1.1.2.Bloklar

Orta kademedeki yerel yönetimler Blok Meclisidir. Blok Meclisi ortalama 48 köy meclisini kapsamaktadır. Blok Meclislerinin oluşumu eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte, iki grup üyeden oluşmaktadır. Bunlar, görevi gereği üyeler, seçilmiş üyeler ve dolaylı olarak seçilmiş üyelerin oluşturduğu temsili üyeler ile kadınların, özel çıkar gruplarının temsilcileri ve fahri üyelerin oluşturduğu korporatif üyelerden oluşur. Köy yerel yönetim başkanı bu meclisin doğrudan üyesidir. Fahri üyelerin meclislerde oy kullanma hakları yoktur. Meclis kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçmektedir (bu kural her eyalet için geçerli değildir). Blok yerel yönetimleri hem köy meclislerinden hem de il meclislerinden daha güçlü konumdadır (Nadaroğlu, 2001: 139; IULA-EMME, 1993: 92).

Blok Meclisleri, eyalet hükümetinin verdiği görevleri yerine getirmede ve kalkınma programlarının uygulanmasında adeta eyalet hükümetinin bir uzantısı gibi çalışmaktadır. Bu bağlamda Blok Meclislerinin görevleri; yerel hizmete, gelişim-kalkınmaya ilişkin ve yönetsel görevler olarak üç farklı boyutta değerlendirilebilir. Bu görevler arasında; sağlık ve koruyucu hekimlik, özürllülere yönelik sosyal hizmetler, içme suyunun sağlanması, tarihi yerlerin bakım ve korunması, köyler arası yolların yapımı, eğitim, kooperatifçilik, küçük sanayinin geliştirilmesi sayılabilir. İdari işler arasında; refahı sağlayıcı faaliyetlerde bulunma, doğum, ölüm, evlenme kayıtlarının tutulması, pazaryerlerinin, ölçü ve tartı aletlerinin denetimi, park, bahçe, fuar sergi gibi etkinliklerin düzenlenmesi sayılabilir. Ayrıca Blok Meclisleri, yörelere yönelik düzenlenen kalkınma programlarına katılırlar. Bunların başarısı,

bir alt kademedeki köylerin başarısına ve üst kademedeki il yerel yönetimlerinin yol göstermesine bağlıdır (Parlak ve Caner, 2009: 327; IULA-EMME, 1993: 97).

3.1.3.1.1.3.İl Meclisleri

Yerel yönetimlerin en üst kademesinde İl Meclisleri yer almaktadır. İl meclisleri, her eyalette yoktur. Ancak tüm ülkede yaklaşık 300 İl Meclisi vardır. İl meclisi, il sınırları içerisindeki Blok Meclislerinin başkanları, merkezi yönetimin ildeki temsilcisi, eyalet yasama organı ve ulusal parlamentonun yerel üyeleri ile özel kesim temsilcilerinden oluşur. İl Meclisleri de kendi başkanlarını kendi üyeleri arasından seçer. İl Meclisleri yapısal ve işlevsel olarak süreklilik arzeden kurumlardır. İl Meclisinin üyeleri değişiklik gösterse de faaliyetlerini kesintisiz bir şekilde devam ettirmektedir (Nadaroğlu, 2001: 138; Parlak ve Caner, 2009: 327).

İl yerel yönetimlerinin başlıca görevi, blok yerel yönetimlerinin il düzeyinde koordine edilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda il yerel yönetimlerinin blok yerel yönetimleri üzerinde denetleyici, koordine edici ve yol gösterici görevleri söz konusudur. Blok yerel yönetimlerinin meclis kararlarını ve faaliyetlerini denetlemek, bütçelerini onaylamak, eyalet yardımlarını blok yerel yönetimleri arasında paylaşmak, ilin kalkınma ve tarımsal gelişimini takip etmek ve blok yerel yönetimlerine yol göstermek, yetki alanı içerisindeki yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlamak, il yerel yönetimlerinin görevleri arasındadır (IULA-EMME, 1993: 96).

3.1.3.1.2.Kentsel Yerel Yönetimler

Kırsal kesim yerel yönetimlerinden farklı olarak kentsel yerel yönetimler, dört ayrı grupta incelenebilir. Bunlar; Belediye Kurumları, Belediye Meclisleri, Özel Alan Komiteleri ve Kasaba Komiteleridir. Kentsel yerel yönetimlerin, görevleri bakımından bütün eyaletlerde birbirlerine benzedikleri söylenebilir.

3.1.3.1.2.1.Belediye Kurumu

Belediye Kurumu çoğunlukla çok boyutlu sivil hizmetlerin yaşandığı büyük kentlerde oluşturulur. Belediye Kurumu eyalet parlamentosunun çıkaracağı yasa ile kurulur. Kurumun başında temsili bir başkan vardır. Eyaletin kurum üzerinde sıkı

denetimi söz konusudur. Eyalet yönetimi kurumu feshedebilme ve gerektiğinde yönetimi üstlenme yetkisine sahiptir.

Belediye kurumunun karar organı meclistir. Meclis doğrudan halk tarafından seçilir. Eyaletlere göre değişmekle birlikte meclis üye sayısı 22–131 arasında değişmektedir. Belediye başkanı meclis tarafından bir yıllık süre için seçilir. Ancak yürütme faaliyeti başkan tarafından değil, kamu görevlisi olan genel sekreter tarafından yerine getirilir. Genel sekreter eyalet tarafından atanır. Genel sekreterin meclis toplantılarına katılma ve konuşma hakkı olmakla birlikte oy kullanma hakkı yoktur. Meclis çalışma alanlarına göre komisyonlar oluşturur. Bu komisyonlardan en yetkilisi personeli denetleyen sürekli komisyondur (Kavruk, 2001: 97; IULA-EMME, 1993: 94).

Bu birimlerin görevleri arasında; kamu binalarının yapım, bakım ve onarımı, su sağlama, kanal ve drenaj yapımı, koruyucu sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi, mezbaha ve itfaiye hizmetlerinin sağlanması, karaborsanın önlenmesi, kamu arazilerinin işgalinin önüne geçilmesi, salgın hastalıklara karşı aşı yapılması, ölümlere yönelik defin törenleri, cadde sokak bakımı ve düzenlenmesi, doğum ve ölüm kayıtlarının tutulması, pazar yerleri ve gıda kontrolünün yapılması gibi görevler sayılabilir. Bunların yanında, park bahçe, müze, kütüphane, hastane, yaşlı ve özürllülere yönelik evler, kadın sığınma evleri, eğitim kurumları, ağaç dikimi ve yeşillendirme, alt gelir gruplarına ev yapımı, sanat, kültür, eğlence, fuar gibi faaliyetler olarak sıralanabilir (IULA-EMME, 1993: 98).

3.1.3.1.2.2. Belediye Yönetimi

Belediyeler, eyalet yasalarına göre kurulurlar. Belediye yönetimlerinin nüfusları eyaletten eyalete, (5000-30000 arasında) değişmektedir. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Kadınlar ve bazı özel topluluklar için ayrı kontenjan ayrılabilir. Meclisler genellikle 3-5 yıllık süreler için seçilir. Meclis, kendi üyeleri arasından bir başkan seçer. Başkan, aynı zamanda yürütme organıdır. Belediyenin mali ve idari işlerini denetler. Belediye yönetiminden sorumlu bir de genel sekreter vardır. Genel sekreter çoğu eyalette meclis tarafından atanmaktadır (Kavruk, 2001: 97; IULA-EMME, 1993: 94).

3.1.3.1.2.3. Özel Alan Komiteleri

Özel alan komiteleri eyalet yönetimleri tarafından kurulur. Belediye yönetimi oluşturmak için gerekli şartları taşımayan ancak farklı açılardan öneme sahip yerleşim yerlerinde uygulanan bir sistemdir. Kurulduktan sonra belediye yasası çerçevesinde faaliyetlerini sürdürürler. Komite, belediye meclisinin yetkilerine sahiptir. Bunun yanında eyalet yönetimi komiteye farklı sorumluluklar da yükleyebilir. Komitenin üyeleri ve başkanı eyalet hükümeti tarafından atanır (IULA-EMME, 1993: 95).

3.1.3.1.2.4. Kasaba Komiteleri

Kasaba komiteleri daha çok küçük kasabalar için uygulanan bir sistemdir. Komite üyelerinin bir kısmı seçimle bir kısmı da atama yoluyla göreve gelmektedir. Kasaba komitelerinin diğer yerel yönetimlere göre çok sınırlı görevlerinin olduğu söylenebilir (IULA-EMME, 1993: 95).

3.1.3.2. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Hindistan'da yerel yönetimlerin yapıları eyaletten eyalete bazı farklılıklar gösterebilmektedir. Bunun nedeni, yerel yönetim kurma yetkisinin eyaletlere bırakılmış olmasıdır. Her eyalet, yerel yönetim oluştururken onu farklı yetkilerle donatabileceği gibi, ona farklı mali kaynaklar da ayırabilmektedir. Bu bağlamda özellikle kentsel yerel yönetimler için önemli bir kaynak olan Oktruva ve Terminal vergilerinden bahsetmek gerekir. Oktruva vergisi, dışarıdan komüne getirilen mallardan alınan vergidir. Bu vergi tüketim amacıyla getirilen mallardan alınmaktadır. Eğer mal tekrar komünden çıkartılırsa vergi iade edilmektedir. Bazen dönem içinde üretilen mallardan da Oktruva vergisi alınmaktadır. Bunlar bir bakıma tüketim vergisi olarak değerlendirilebilir. Bir diğer vergi türü ise Terminal vergisidir. Bu vergi türü komünde transit geçen mallardan alınan vergidir. (Nadaroğlu, 2001: 139).

Hindistan'da yerel yönetimlerin mali kaynakları oldukça geniştir. Sırasıyla yerel yönetimlerin başlıca kaynakları şu şekildedir: Köy yerel yönetimleri, konut, meslek, emlak ve motorlu araç vergileri gibi birçok konuda vergi alma yetkisine

sahiptir. Bunların dışında, mezbaha, pazar yeri, dükkanlar gibi yerlerden alınan resimler ile devlet yardımları ve borçlanmalar köy yerel yönetimlerinin başlıca gelirleri arasında sayılabilir.

Blok yönetimlerinin başlıca gelirleri arasında, bazı vergi ve ücretler, ilden alınan arazi vergi payları, eyaletten alınan bağış ve krediler, diğer bağış ve yardımlar, eyalet tarafından uygulaması devredilen proje gelirleri sayılabilir. İl yerel yönetimlerinin gelirleri arasında, meslek ve ticaret vergileri, su, eğlence, hac, bina ve arazi vergileri, ruhsat, pazar ve hayvan satışlarından alınan ücretler ile diğer bağış ve yardımlar sayılabilir.

Kırsal yerel yönetimler, yıllık bütçe hazırlamak ve bir üst yönetime onaylatmak zorundadırlar. Onay makamı belli sürede bu onayını yapmazsa bütçe otomatik olarak onaylanmış sayılır. Yerel yönetimlerin hesapları, maliye bakanlığına bağlı “yerel fon denetçileri” tarafından denetlenir. Denetçiler, denetim yanında yerel yönetimlere yol gösterici bir fonksiyon da yüklenmişlerdir (Nadaroğlu, 2001: 140; IULA-EMME, 1993: 99).

Kentsel yerel yönetimlerin mali kaynakları da benzer şekildedir. Bunların başlıca gelirleri, emlak, oktruva (satış ya da tüketim amacıyla yerel yönetimlerin sınırlarına giren mallardan alınan vergi), motorlu taşıt ve meslek vergileridir. Bir de ücretler, belediye işletme ve mallarının gelirleri, eyalet hükümeti yardımları ve cezalar gibi vergi dışı gelirleri söz konusudur (Nadaroğlu, 2001: 140; IULA-EMME, 1993: 99).

Hindistan’da yerel yönetimlerin gelirleri değerlendirildiğinde, vergi kanunları genellikle yerel yönetimlerin vergi oranlarını da belirlemektedir. Bundan dolayı da yerel yönetimler istedikleri şekilde vergi koyamamaktadırlar. Zaten bütün dünyada olduğu gibi Hindistan’da da yerel yönetimlere hizmetlere paralel gelir aktarıldığı söylenemez. Bu durum, Hindistan’da yerel yönetimleri her geçen gün eyalet yönetimlerine daha da bağımlı hale getirmektedir.

3.1.3.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki, federal yönetimlerle yerel yönetimlerin doğrudan bir ilişkisi yoktur. Federal yönetim, yerel yönetimlerle ilgili her tür yetkiyi

eyaletlere bırakmıştır. Dolayısıyla eyalet hükümetlerinin yerel yönetimler üzerinde geniş yetkileri söz konusudur.

Eyaletler yerel yönetimler üzerinde kurumsal, yönetsel ve mali bakımdan denetim yapma yetkisine sahiptirler. Eyaletler, yerel yönetimlerin, sınırlarının değiştirilmesi, uyması gereken birtakım kuralların konması, organlarının oluşumu, gelirlerinin düzenlenmesi, meclis yapılarının belirlenmesi, seçim dışında bazı meclis üyeleri ve yerel yönetim görevlilerinin atanması, seçim tarihlerinin, bölgesinin ve yerlerinin belirlenmesi, çıkan uyuşmazlıkların giderilmesi gibi birçok yetkiye sahiptir (Parlak ve Caner, 2009: 331).

Yine eyalet hükümetleri yerel yönetimlerin plan ve programlarının tespit ve uygulamasında sürekli söz sahibidir. Meclislerde alınan kararlar da aynı zamanda merkezi yönetime gönderilmek zorundadır. Yine yerel yönetim görevlilerinin görevlerini bilerek ya da yetersizlik gibi nedenlerle yerine getirememeleri durumunda bunlar, merkezi yönetim (eyalet görevlileri) tarafından görevden alınabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin mali konuda denetimleri de eyalet yönetimleri tarafından gerçekleştirilir. Hangi hizmetten ne kadar vergi alınabileceğinin tespiti, toplanan vergilerin yerinde harcanıp harcanmadığının denetimi, merkezi yönetim (eyalet) tarafından ne kadar yardım yapılacağı, yerel yönetimlerin borçlanma koşulları yine eyalet hükümetlerinin denetimi ile gerçekleştirilir (IULA-EMME, 1993: 101). Özet olarak, Hindistan'da eyalet hükümetleri yerel yönetimler üzerinde yasal, yönetsel ve yargısal olarak geniş bir denetim yetkisine sahiptir.

3.2.Üniter (Tekçi) Yapılı Devletlerde Yerel Yönetimler

Yukarıda federal yapılı devletlerle ilgili olarak yapılan değerlendirmeyi burada da yapmak mümkündür. Şöyle ki, her ne kadar devlet yapıları aynı isimle anılsa da üniter devletlerde de yerel yönetim yapıları birbirinden farklıdır. Aslında dünyada ne kadar devlet varsa en az o kadar farklı yapıda yerel yönetim varlığından söz edilebilir. Hatta zaman zaman bir devletin içerisinde bile farklı yerel yönetim yapılanmaları söz konusu olabilir. Bu farklılıklar her ülkenin farklı gelenekleri, devlet yapılanmaları ve halkın merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerden farklı

beklentilerinin olmasından kaynaklanmaktadır. Aşağıda incelenen İngiltere ve Fransa’da da her ne kadar üniter bir yapı söz konusu olsa da yerel yönetim yapılanmalarının ve icra ettikleri görevlerin farklı olduğu görülmektedir.

3.2.1.İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere, merkezi bir idari yapıya sahiptir. İngiltere’deki bu gelenek 12. yüzyıla kadar giden güçlü bir geçmişe dayanmaktadır. Her ne kadar bu ülke İngiltere olarak anılsa da, ülkenin resmi adı; “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığıdır” (United Kingdom Of Great Britain and Northern Ireland). Birleşik Krallık, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşmaktadır. Merkezi yönetim kurduğu ofislerle tüm ülkede varlığını her zaman hissettirmektedir.

İngiltere’de hizmetler, kamu kaynaklı kuruluşlar, yarı kamusal kuruluşlar, özerk kuruluşlar, bazen de tamamen özel kesim tarafından (özelleştirmelerle) yerine getirilmektedir. İngiltere’de, merkezin taşra uzantısı konumunda bir yapılanmanın olmayışı yerel yönetimleri ayrıca önemli kılmaktadır. Birçok hizmet zorunlu olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bundan dolayıdır ki, merkezi yönetim yerel yönetim yapılanmalarını, görevlerini, işlevlerini, hizmet standartlarını değiştirme yetkisini elinde tutmaya özen göstermektedir (Canpolat, 1999: 319–320). Tüm dünyada demokratik değerlerin anavatanı ve birçok konuda model ülke olarak kabul edilen İngiltere’de merkezin yerel yönetimler üzerindeki egemenliğinin diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin merkeze böylesine bağlılığının, yerel yönetimlerin özerkliklerini olumsuz yönde etkilediğini söylemek mümkündür.

Yerel yönetimler İngiltere’de 1215 Magna Carta (Büyük Şart)’ya kadar dayandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin eski tarihlere dayanması birtakım geleneksel yaklaşımların ortaya çıkmasına, ülkede yerel yönetimlerin fonksiyonel ve organik açıdan da farklılaşmasına neden olmuştur. İngiltere’de yerel yönetimlerin toplam kamu harcamalarının (2007 değerleriyle) %27’sini gerçekleştirdiği, yaklaşık üç milyon kişiyi istihdam ettikleri, hatta bu kapasiteleri nedeniyle de yerel yönetimlerin büyük birer işletme olarak nitelendirildikleri ifade edilmektedir (Karasu, 2009: 215).

Yerel yönetimlerle ilgili olarak 1980 ve 1990’lı yıllarla birlikte hem yapılanmalarında hem de hizmet sunma anlayışlarında bazı farklılıklar

gerçekleştirilmiştir. Kamu kesimi birçok alandan çekilmiş, bu bağlamda yerel yönetimlerin sunduğu birçok hizmet ve bölgesel anlamda örgütlenmiş olan bazı özerk birimler (su otoriteleri gibi) özelleştirmeye tabi tutulmuştur. Bazı kamu hizmetleri ise yarı kamusal nitelikli, kendi finansmanını kendileri karşılayan kuruluşlara (Quango-Quasi Autonomous Non-Governmental Organization) verilmiştir (Canpolat, 1999: 320–321).

İngiltere’de yerel yönetimlerle ilgili gelişmeler ve uygulamalar değerlendirildiğinde, bir taraftan özelleştirmeler yoluyla yerel yönetimlerin hizmet sunumu anlayışlarında büyük değişiklikler söz konusu olurken, diğer taraftan da bu birimlere bazı yetkiler aktarılmakta ve adeta İngiltere’nin üniter yapısından bölgesel yapıya doğru bir yönelim olduğu izlenimi uyandırmaktadır.

Aslında İngiltere’de feodal beylerin etkisini kırmak amacıyla devletin temelini merkezi bir anlayış oluşturmuş, yöneticiler merkezden atanmıştır. Bu yöneticiler yerleşim yerlerinin adli, idari ve mali bütün işlerinden sorumlu olmuşlardır. Ancak sanayileşmeyle birlikte İngiltere’de ticarete dayalı kentler oluşmaya, buralardaki loncalar kent yönetiminde birtakım haklar elde etmeye, böylece yerel yönetimlerin temelleri de atılmaya başlanmıştır.

İngiltere’de ilk olarak 1835’te Belediye Ortaklıkları Yasası çıkarılarak bugünkü anlamda modern belediyeciliğin temelini atıldığı söylenebilir. Yerel yönetimlerle ilgili bir diğer yasa, 1888’deki Mahalli İdare Yasasıdır. Bu yasa ile bazı hizmetleri yürütmek üzere birden çok ili içine alan bölge meclisleri kurulmuştur. Londra için ise ayrı bir yönetim şekli getirilmiştir (Nadaroğlu, 1993: 18). İngiltere’de İşçi Partisi iktidarı özellikle eğitim, sağlık, itfaiye, planlama gibi hizmetleri daha üst birimlere devretmiştir. 1970’te ise Muhafazakar Parti daha önce İşçi Partisi’nin yapmış olduğu düzenlemelerde bazı değişiklikler yaparak 1972 yılında Yerel Yönetim Yasası’nı çıkarmıştır. Bu yasa 1974 yılında İşçi Partisi hükümeti tarafından yürürlüğe sokulmuştur. Bu dönemde oluşturulan yapılanma büyük ölçüde günümüz yerel yönetim yapısını oluşturmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Birleşik Krallık aslında İngiltere, Galler İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşmaktadır. Dolayısıyla her ülkede yerel yönetim

yapısı farklıdır. Konumuz başlıca İngiltere yerel yönetimleri olmayıp sadece üniter yönetimle yönetilen devlet örneği olduğundan burada bu ülkedeki bütün farklılıkları irdelenmek yerine örnek olması bakımından sadece İngiltere'deki yerel yönetimler irdelenmiştir.

3.2.1.1.Yerel Yönetim Türleri

İngiltere, yerel yönetim geleneğinin en köklü olduğu ülkelerden biridir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, İngiltere'de merkezin ayrıca bir taşra uzantısının olmaması, merkezi yönetim açısından yerel yönetimlerin önemini bir kat daha artırmaktadır. Yerel yönetimleri; birinci, ikinci ve üçüncü kademe (County, District ve Parish) yönetimleri şeklinde sınıflandırarak incelemek mümkündür.

3.2.1.1.1.İlk Kademe Yönetimleri (County)

County olarak adlandırılan ilk kademe yönetimleri, 1996 yerel yönetimler reformuyla mevcut duruma getirilmiştir. Bu reformla metropolitan bölgelerle ilgili olarak yapılan düzenlemeler sonucu 46 tek tip bölge (county) yapılanması oluşturulmuş ancak il yapılanması şeklindeki kademelenme de aynen devam ettirilmiştir (Canpolat, 1999: 325).

County'ler doğrudan halk tarafından seçilen (Council) karar organına (meclis) sahiptirler. County meclisleri 4 yıllığına seçilir. Tüzel kişilikleri ve özerklikleri söz konusudur. Yetkilerini komiteler aracılığıyla sürdürürler. Meclisin doğrudan halk tarafından seçilmiş bir başkanı yoktur. Başkan meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Belediye başkanının herhangi bir ayrıcalığı olmayıp mecliste eşgüdümü sağlamak, şehrin tüzel kişiliğini temsil etmek ve kendisine verilen görevleri yapmakla yükümlüdür. (Nadaroğlu, 1993: 23)

County'ler örgütlenme ve işleyiş bakımından birbirlerine benzemektedir. Bununla birlikte aynı zamanda Birleşik Krallığın başkenti konumundaki Londra ile Manchester, Liverpool, Nottingham, Southampton, Portsmouth, Bristol ve York kentleri için ayrı bir yönetim yapılanması (büyükşehir yönetimi) oluşturulmuştur (Köseçik, 2004: 69). Bu kentlerdeki meclisler County meclislerine benzer yetkilere sahiptirler.

County'lerden farklı olarak büyükşehir belediye başkanları meclis tarafından değil doğrudan halk tarafından seçilir. Bunun yanında yine County'lerden farklı olarak, büyükşehir meclislerine bağlı bazı birimler söz konusudur. Bu birimler; Polis Departmanı, İtfaiye ve Acil Durum Departmanı, Ulaşım Departmanı, Kalkınma Kurumu gibi uzmanlık gerektiren departmanlardır. Bu kurullar kendi uzmanlık alanları ile ilgili olarak meclisten bağımsız bir şekilde görev yapmaktadırlar. Bunların dışında büyükşehir meclislerine bağlı olarak mahalle ya da site meclisleri de (Joint Council) görev yapmaktadır. County'lerin görevleri arasında, ulaştırma, ekonomik kalkınma, çevre, planlama, polis, itfaiye ve acil durum, kültür, medya ve spor gibi görevleri saymak mümkündür (Karasu, 2009: 220).

3.2.1.1.2. İkinci Kademe Yönetimleri (Metropolitan Boroughs, County Districts)

İkinci kademe yönetimleri, County'lerden sonraki yapılanma olup İngiltere'de en önemli işleve sahip yerel yönetim olarak nitelendirilebilir. Ancak bu yönetimler nüfusa ve gelişmişliğe bağlı olarak Metropolitan Yönetimler ve Bölge İlleri olmak üzere iki farklı yapıya büründürülmüştür. Bu iki yapı arasında herhangi bir hiyerarşik bağ söz konusu olmayıp bunlar, birbirlerinden tamamen bağımsız olarak görev yapmaktadırlar.

Toplam olarak 369 İkinci Kademe Yönetimi vardır. Bunlardan 36'sı Metropolitan Belediyeler (Metropolitan Boroughs), diğer 333'ü ise Bölge İlleri (County Districts). İkinci Kademe Yönetimleri County'lerden bağımsız olarak görevlerini icra etmektedirler. Bunların doğrudan halk tarafından seçilmiş meclisleri vardır. Başkan doğrudan halk tarafından seçilmez. Meclis kendi üyeleri arasından başkanı seçmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 87).

3.2.1.1.3. Üçüncü Kademe Yönetimleri (Parishes-Köyler)

Üçüncü Kademe Yönetimleri İngiltere yerel yönetimlerinin son halkası olarak sayılabilir. Bu birimler, bir taraftan temsili demokrasiye dayalı bir yönetim sergilerken diğer taraftan da doğrudan katılımın bir örneğini oluşturmaktadırlar. Şöyle ki, nüfusu 200'e kadar olan yerleşim yerlerinde yönetim doğrudan halk tarafından seçilmiş meclisler aracılığıyla yürütülürken bu nüfusun altında kalan yerleşim yerlerinde kararlar meclis aracılığıyla değil doğrudan katılımı

gerçekleştirilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 87). Üçüncü Kademe Yönetimleri ile ilgili olarak, meclisi olan köy ve kasabaların 8700, meclisi olmayan mahalle birimlerinin ise 1500 civarında olduğu ifade edilmektedir (Karasu, 2009: 220).

3.2.1.2.Yerel Yönetimlerin Görevleri

İngiltere’de merkezin ayrıca bir taşra uzantısının olmaması hemen hemen bütün hizmetlerin yerel yönetimler aracılığıyla yürütülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin böylesine önem arz etmesi her iktidarı kendi döneminde yerel yönetimlerle ilgili birtakım düzenlemeler yapmaya itmiş ve bu durum, yerel yönetimlerin görevlerinde, dönemlere göre birtakım değişiklikler ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Aynı zamanda İngiltere’de yerel yönetimler dünyada ortaya çıkan değişikliklerden de etkilenmiştir. Örneğin, Dünyada Keynezyen anlayışın egemen olduğu (özellikle II. Dünya Savaşı’ndan 1970’lerin ortalarına kadar) dönemde İngiltere’de yerel yönetimlerin görevlerinde bir genişlemenin olduğu söylenebilir. O dönemde bu hizmetlerin finansmanı büyük ölçekte merkezi yönetim tarafından karşılanmıştır.

1980’lerle birlikte Dünyada Neo-Liberal anlayışın egemen olmaya başlamasıyla İngiltere’de (Thatcher döneminde) yerel yönetimlerin sundukları hizmetler ve bu hizmetler için gerekli kaynak (ödemeler) konusunda problemler çıkmış, yerel yönetimlerin hizmet sunumunun özel kesim tarafından görülmesi (özelleştirme) hız kazanmıştır.

Yerel yönetimlerin kanunla açıkça kendilerine görev olarak verilmeyen bir konuda kendiliğinden harekete geçerek herhangi bir faaliyette bulunmaları söz konusu değildir. Ancak 2000 yılında çıkarılan bir yasa ile yerel yönetimlere ekonomik ve sosyal gelişme, çevre gibi konularda yukarıdaki kuralın aksine kendiliğinden harekete geçerek ihtiyaçlara göre yeni işlevler yüklenebilme yetkisi verilmiştir (Karasu, 2004: 114). Şunu da ifade etmek gerekir ki, yerel yönetimlerin üstlenebilecekleri bu görevler için ayrıca bir kaynak olmadığından, yerel yönetimler bu tür görevleri genellikle özelleştirme yoluyla gerçekleştirmektedirler. Bu durumun halkta bir hoşnutsuzluk yarattığı söylenebilir.

Yerel yönetimler, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevre sağlığı, tüketicinin korunması, güvenlik, temizlik, konut, park, ulaşım, planlama, yaşlıların bakımı, fakir ve kimsesiz olanların sağlık hizmetleri, gençlerin uyuşturucu gibi kötü davranışlardan kurtarılması gibi hizmetleri yürütmektedirler (Karasu, 2009: 228). Birleşik Krallık topluca düşünüldüğünde (İngiltere, Galler, İskoçya, Kuzey İrlanda), yerel yönetimler arasında yetki ve görev bakımından tekdüzelikten (birlikten) söz edilemez (Tortop, 1993: 259).

İngiltere’de yerel yönetimler arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki olmasa da görev bakımından birbirlerini tamamlayıcı oldukları söylenebilir. İlk kademe ve ikinci kademe yönetimleri arasında görev bakımından belirgin bir işbölümü gözlemlenmektedir. Örneğin eğitim hizmetleri alanında tek yetkili ilk kademe yönetimleridir. İlk kademe yönetimleri, ulaştırma alanında; planlama, yol yapımı, kamu araçlarının temini, alt yapı ve koordinasyon gibi temel düzenleyici görevleri üstlenmişlerdir. Ayrıca bu birimler, toplum sağlığı, güvenlik, çevre planlama, konut denetimi, kütüphane hizmetleri ve kırsal alanın geliştirilmesi gibi konularda da yetkilidirler.

İkinci kademe yönetimlerinin görevlerinden bazıları ise şunlardır: Konutlarla ilgili tüm hizmetler, imar ve çevre kontrol hizmetleri, çöp toplama, çevre temizliği, gıda denetimi, açık alan düzenlemesi, oyun alanlarının yapılması gibi hizmetlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010: 89).

Yukarıda da ifade edildiği gibi İngiltere’de yerel meclisler kararlarını komiteler aracılığıyla uygulamaya geçirmektedir. Komitelerin oluşumuyla ilgili herhangi bir düzenleme olmamakla birlikte, güvenlikle ilgili komitelerde merkeze bağlı yargıçların bulunması gerekmektedir. Komiteler genellikle; sürekli komiteler, zorunlu komiteler, isteğe bağlı komiteler ve geçici komiteler şeklinde hizmetin niteliğine göre değişmektedir (Karasu, 2004: 113).

3.2.1.3.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

İngiltere’de yerel yönetimlerin genelde dört tür gelirinden bahsetmek mümkündür. Bu gelirler; yerel vergiler (council tax), işletme vergileri (uniform

business rate), hükümet yardımları (government grants) ve diğer gelirler olarak sıralanabilir (Canpolat 1999: 331; Karasu, 2004: 118-122; Karasu, 2009, 231).

Yerel vergiler (Council tax), mülke dayalı olarak hesaplanan bir vergi türüdür. 1990’larda herkesin kişi başına belli oranlarda ödeyeceği bir vergi sistemi getirilmişti. Ancak bu uygulamanın aşırı tepki alması nedeniyle 1993 yılında bu uygulamadan vazgeçilerek mülk sahiplerinin ve kiracıların ödediği mülk vergisi uygulamasına geçilmiştir.

Esas itibarıyla emlak vergisine benzer bir vergi olan yerel vergilerin, 1982–1984 yıllarında muhafazakar partinin çıkardığı iki kanunla üst sınırının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi esası benimsenmiştir. Yerel vergileri toplama ve harcama yetkisi bölge meclislerine aittir. Ayrıca bu vergiden bölge içindeki diğer şehir meclislerine de pay verilmektedir. Yerel yönetimler bu vergi oranlarını, merkezin koyduğu üst sınırı geçmemek kaydıyla kendileri tespit edebilmektedirler. Yerel vergilerin yerel yönetim gelirleri arasındaki oranı ortalama %20–25’e karşılık gelmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri, işletme vergileridir. Bu, ticari kuruluşlardan alınan bir vergidir. Ancak bu verginin sadece toplanması yerel yönetimlerin yetkisindedir. Yerel yönetimler işletme vergilerini topladıktan sonra merkezi yönetime aktarırlar. Ancak belli kısmını özel şartlarda harcama yetkileri vardır. Bundan dolayı da bu vergi, yerel yönetimlerin kendi öz varlıkları olarak değil merkezin yardımı şeklinde değerlendirilmektedir (Canpolat, 1999: 331).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri, belki de oransal olarak en önemlisi merkezi yönetim yardımlarıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardımları, özel olarak belli alanda harcanmak üzere verilebileceği gibi, genel amaçlı yani harcanacağı alanın yerel yönetimlerin takdirine bırakıldığı yardımları da söz konusudur. Bazı projeleri için yerel yönetimler, özellikle çevre bakanlığı, Avrupa Topluluğu, uluslararası kuruluşlar gibi yerlerden kaynak sağlayabilmektedirler.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yapmış olduğu yardımlar, nüfus, eğitim, yolların uzunluğu, yerel yönetimlerin vergilenebilir kaynakları, vergi toplanamayan halkın yoğunluğu gibi özellikler göz önüne alınarak yapılmaktadır. Merkezin yerel

yönetimlere sağladığı kaynaklar yaklaşık yerel yönetim gelirlerinin %50'sini karşılamaktadır (Karasu, 2004: 113). Bu durum (yerel yönetimlerin mali sıkıntısı ve merkeze bağımlılığı) hemen hemen bütün ülkeler için çözülmesi gereken bir problem olarak durmaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerde, ulusal gelirden yerel yönetimlere ayrılan pay gelişmiş ülkelere nazaran daha azdır. Yerel yönetimlerin mali açıdan merkeze bağımlılığı, yerel seçimlerde (bu mali sıkıntıyı yaşamamak ve merkezden daha kolay yardım almak için) iktidar partisi lehinde oy kullanılmasına neden olmaktadır.

Bunların dışında, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler karşılığında aldığı harçlar, araç park yeri ücretleri, yolcu ulaşımından elde edilen gelirler, okul yemeklerinden elde edilen gelirler ve yine sunmuş olduğu diğer hizmetlerden aldığı ücretler, bunun yanında borçlanmalar, sosyal konutların ya da diğer menkul veya gayrimenkullerin satışından veya kiraya verilmesinden elde edilen gelirler yerel yönetimlerin gelirleri arasında sayılabilir. Yerel yönetimler bu uygulamalarla yaklaşık gelirlerinin ancak %10'unu karşılamaktadırlar (Tortop, 1994a: 49).

Sayılan bu gelirler bütün yerel yönetimler için standart (ortak uygulama) değildir. Her yerel yönetim kendi koşullarına göre gelirleri ayarlayabilmektedir. Örneğin Londra kenti trafiği önlemek amacıyla dışarıdan gelen araçlardan şehre giriş harcı almaktadır (London'raya Giriş Ücreti, turkish.cri.cn, 2013).

Yukarıda da ifade edildiği gibi borçlanma, yerel yönetimlerin gelirleri arasında sayılmaktadır. Yerel yönetimler özel bankalardan, tahvil arzı yoluyla ya da Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu'ndan borçlanabilirler. Borcun geriye dönüşüyle ilgili problemler söz konusu olabileceğinden, hükümetler yerel yönetimlerin borçlanmalarını sıkı kontrol altına almıştır. Bu bağlamda büyük çaplı borçlanmalar, bakanlığın onayı şartına bağlanmış ve her yerel yönetime belli bir borçlanma limiti getirilmiştir. Belirlenen oranları aşan yerel yönetimler, mali açıdan ciddi bir şekilde cezalandırılmaktadır (Canpolat, 1999: 333).

Son olarak yerel yönetimler ortaklıklar kurarak veya yap-işlet veya yap-işlet-devret gibi yöntemler kullanarak ilgili hizmet için önceden bir ödeme yapmaksızın hizmeti gerçekleştirebilmekte, ücretler daha sonra hizmetten yararlananlardan alınan

hizmet bedelleriyle karşılanmakta ve hatta zaman zaman bu yolla ek gelir dahi elde edebilmektedirler

3.2.1.4.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, her ülkenin geleneklerine, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına ve anayasasına göre değişiklik göstermektedir. Ayrıca devletlerin federal ya da üniter yapıya sahip olmaları da bu iki yönetim (merkezi yönetim- yerel yönetim) arasındaki ilişkiyi etkilemektedir. Anglosakson ülkeleri ile kıta Avrupa'sı ülkelerinde yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkileri farklılıklar göstermektedir.

İngiltere'de merkezi yönetimin ayrı bir taşra uzantısının olmaması nedeniyle merkeze ait birçok hizmet yerel yönetimler aracılığıyla sürdürülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin önemini bir kat daha artırmaktadır. İngiltere'de merkezi yönetim her şeyden önce yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde değişiklik yapma hakkını elinde tutarak onlar üzerindeki denetimlerini sürdürmektedir. Her şeyden önce yerel yönetimler mali bakımdan merkeze bağımlı durumdadır. Yerel yönetimlerin yaklaşık %50 oranındaki gelirleri doğrudan merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca yine yerel yönetimlerin gelirlerinden olan işletme vergileri de toplandıktan sonra merkeze aktarılmakta ve daha sonra merkezi yönetim bu gelirleri yerel yönetimler arasında paylaşmaktadır. Bu da merkezi yönetimin yerel yönetimlere katkısı şeklinde değerlendirilmekte, diğer bir ifade ile yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını artırmaktadır.

Yerel yönetimlerin belli oranların üzerinde borçlanmaları da bakanlığın iznine bağlıdır. Herhangi bir yerel yönetimin bir hizmet için yeterli sermayesinin olmaması ve bu hizmet için borçlanma gereksinimi duyması halinde, ilgili bakanlığın onayı olmadan borçlanamamaktadır. Bu durum yerel yönetimleri merkeze daha da bağımlı kılmaktadır. Aslında demokrasinin beşiği olarak kabul edilen İngiltere'de yerel yönetimlerin böylesine merkezi yönetime bağımlı olmasını olumlu karşılamak mümkün değildir.

İngiltere'de 1974 yılında yerel yönetimlerle ilgili yapılan reform çalışmalarında, hukukçu Sir Frank Layfield başkanlığındaki komisyonun bu konuya

yönelik değerlendirmesi, İngiltere’de yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki durumunu açıklamaktadır. Sözü geçen komisyon, 1976 yılında tamamladığı raporunu sorumluluk noktasında yoğunlaştırmıştır. Rapora göre, masrafları istediği gibi belirleyen otorite gerekli gelirleri de sağlama yetkisine sahip olmalıdır. Bu konuda iki farklı yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri; merkezin sorumluluğuna, ikincisi de; yerel yönetimlerin sorumluluğuna dayanmaktadır. Layfield, ulusal yarar faktörü nedeniyle yerel yönetimlerin tam ve mutlak otonomiye sahip olamayacaklarını ileri sürmektedir (Nadaroğlu, 2001: 152).

Layfield’in ileri sürdüğü görüş desteklenebilir içerikte bir görüştür. Şöyle ki, her ne kadar yerel yönetimlerin özerklikleri var ise de bu özerklik devletten ayrı bir bağımsızlık şeklinde düşünülmemelidir. Yerel yöneticilerin birtakım farklı nedenlerle yerel halkın çıkarına olmayan kararlarına merkezi yönetimin onay, izin, olayın yargıya intikalini sağlama gibi yöntemlerle müdahale etmesi gerekebilir. Bunun aksine zaman zaman merkezi yönetimle yerel yönetimlerin muhalif düşmesi durumunda yerel yönetimler siyasi nedenlerle hak etmedikleri mahrumiyetlerle karşı karşıya kalabilirler. Bunun için de her şeyden önce bağımsız yargı kurumlarının varlığı ve idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olması gerekir.

3.2.2.Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa’da yerel yönetim anlayışının temelini, 18. yüzyıla kadar götürmek mümkündür. Bu bağlamda Fransa’da yerel yönetim sistemi, 1799–1815 Napoleon Banoparte reformlarına dayandırılabilir. Fransa üniter (tekçi) bir yapıya sahiptir (ki bu konuda dünyada bir model oluşturmaktadır). Anglosakson ülkelerinde görülen çoğulculuk ve yürütmenin sınırlandırılması Fransa’nın geleneksel kültürüne aykırılık arz eder. Örneğin İngiltere’de merkezin taşra uzantısı olmadığından hizmetlerin merkeze mi yoksa yerel yönetime mi ait olduğuna bakılmaksızın hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilirken, bunun aksine Fransa’da merkezin taşra uzantısının olması zaman zaman yerel yönetimlere ait birtakım görevlerin bile merkezin taşra uzantıları tarafından yerine getirilmesiyle sonuçlanabilmektedir.

Fransa’da her geçen gün geleneksel merkeziyetçi yapıdan yerele doğru bir yönelimin söz konusudur. Özellikle 1982 tarihli yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla birlikte bu durum daha da berraklaşmıştır. Bu tarihten sonra çıkarılan bazı yasalar, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinde merkezden yerele doğru yetki göçerimi ve paralelinde kaynak aktarımının olduğunu göstermektedir.

Fransa’da yerel yönetimler için büyük önem arz eden reformlardan biri 2003 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu reformla Fransız Kamu Yönetimi anlayışında köklü değişimler gerçekleşmiş, yerel yönetimlerin adının ülkesel yönetimler olarak anılması ve aynı zamanda idari ve mali anlamda daha özerk olmaları sağlanmış, merkezin vesayeti de asgariye indirilmiştir.

Belki de Fransız üniter yapısına tamamıyla ters düşebilecek bir uygulama, ülkesel yönetimlere “deneme yetkisi” (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 135) adı altında, daha önce herhangi bir yasal düzenleme olmayan bir konuda düzenleme yapma yetkisi verilmesidir. Hatta bu durum, Fransız parlamentosunun yetkisinin ülkesel yönetimlere devredildiği gerekçesiyle büyük eleştirilere neden olmuştur.

Fransa’da yerel yönetimler, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlara göre yapılanan bir özellik arz etmektedir. Yapılan reformlar ve gerçekleştirilen dönüşüm, Fransa’nın çağdaş ve ekonomik gereksinmelerinin ve üyesi olduğu Avrupa Birliği değerlerinin ortak yaşam kültürü olarak benimsenmesinden kaynaklandığını göstermektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 92; Karaer, 1990: 58).

Şunu da ifade etmek gerekir ki Fransa, ABD ve İngiltere’nin öncülüğünde dünyaya yayılan neo-liberal anlayış doğrultusunda ülkesel yönetimlerini (yerel yönetimleri) yapılandırmakta ve bu birimlerin gerek organik yapılarında gerekse hizmet sunma yöntemlerinde bazı değişimler gerçekleştirmektedir. Kamu hizmetlerinde ortaya çıkan farklılaşmalar yerel yönetimlerin yapılaşma ve örgütlenmesini de etkilemektedir.

3.2.2.1.Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetim türleri, daha önce de ifade edildiği gibi, ülkeden ülkeye değişmektedir. Uygulamada, yerel yönetimlerin adları, merkezi yönetimle

aralarındaki gelir bölüşümü gibi hususlar, ülkelerin siyasal, ekonomik, yönetsel düzenlerine göre değişmektedir. Fransa’da merkeziyetçi bir tutumun egemen olması nedeniyle zaman zaman yerel yönetimlerle ilgili bazı düzenlemeler olmuşsa da temelde yerel yönetim sisteminde bir değişiklik olmamış merkezin yerel yönetimler üzerindeki sıkı kontrolü daima var olmuştur. Ancak, 1982 ve 1984 yılları itibarıyla gerçekleştirilen reformlarla Fransa’da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı denetimi yerel yönetimler lehine gevşemeye başlamıştır. 2003 yılında gerçekleştirilen son reformla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında hem idari hem de mali bakımdan daha da özerk konuma geldiği söylenebilir.

Fransa Anayasası’nın 34, 72, 73 ve 74. maddelerinde yerel yönetimlere yer verilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 93). Anayasa’da yerel yönetimler (md.72); Belediyeler, İller ve Bölge Yönetimleri şeklinde yer almaktadır. Bunlara ilaveten çok sınırlı role sahip olan ilçeler (Arrondissement) ve bucaklar da (kanton) vardır. Arrondissementların; yol hizmetleri açısından bazı işlevleri söz konusudur. Kantonlar ise; seçim bölgesi ve polis yetki bölgesi gibi işlevlere sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 135). Kanton ve Arrondissementlar illerin alt birimleri (taşra uzantıları) olarak görev yaptıklarından dolayı Fransa’da yerel yönetimler sınıflandırılırken bu birimler yerel yönetim kategorisinde değerlendirilmemektedir. Böylece Fransa’da yerler yönetimler: Belediyeler, İller ve Bölge yönetimleri olmak üzere üç kategoride sınıflandırılabilir. Fransa’da yerel yönetim sayılarını gösteren çizelge aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 2: Fransa’da Yerel Yönetimlerin Sayıları

| | Belediye | İl | Bölge |
|-------------------------|----------|----|-------|
| Avrupa Topraklarında | 36.570 | 96 | 22 |
| Deniz aşırı Topraklarda | 214 | 4 | 4 |

Kaynak: PRUD’HOMME, 2006: 85.

Çizelgede görüldüğü gibi Fransa’da özellikle belediye sayısı oldukça fazladır. Avrupa Birliği ülkeleriyle de kıyaslandığında Fransa’da yerel yönetimlerin sayısal anlamda çok fazla olduğu söylenebilir. Bu, Fransa’da Türkiye’deki gibi ayrı bir köy yönetiminin olmaması, bütün yerleşim birimlerinin belediye olarak anılmasından kaynaklanmaktadır (Keleş, 1994a: 18).

3.2.2.1.1. Belediyeler (=belde) (La Commune)

Yukarıda da ifade edildiği gibi Fransa'da belediyeler oldukça fazladır. Bu durum, Fransa'da, Türkiye'deki köy benzeri bir yapının olmamasından kaynaklanmaktadır. Bundan dolayıdır ki, Fransa'da belediyelerin ortalama nüfusu, iki binin altındadır. Bu ülkede belediye sayısının azaltılması konusunda özel bir politikanın izlenmemiş olması da bu birimlerin sayılarının fazla olmasının bir diğer nedeni olarak sayılabilir (Keleş, 1994a: 18).

Fransa'da belediyelerin karar organı belediye meclisidir. Meclis halk tarafından 6 yıllığına seçilir. Üye sayısı ve seçim sistemi nüfusa göre değişmektedir. Seçilen meclis kendi üyeleri arasından başkan ve başkan vekillerini seçer. Meclis, yılda 4 kez toplanır. Başkanın, üyelerin yarısının ve valinin isteği üzerine de meclis toplanabilir. Meclis, genel yetkilere sahiptir. Meclisin görevleri arasında; belediye mallarının ve personelinin yönetimi, mali konular, yol ve sokakların yapımı, sosyal hizmetler gibi görevler sayılabilir. Ayrıca özel kesimin yeterli olmadığı kırsal alanlarda fiili olarak piyasaya da müdahale etmektedirler.

Belediye başkanı meclisin almış olduğu kararları yürütür. Belediyeyi mahkemelerde ve törenlerde temsil eder. Bütçeyi hazırlar. Ayrıca meclis de kendi yetkilerinden bir kısmını başkana bırakabilir. Başkan, belediye işlerinden dolayı meclise karşı sorumludur. Belediyelerin görevleri arasında, ikincil derecedeki yolların yapımı ve bakımı, çöpleri toplama, ilkokulların yapım ve onarımı gibi görevler sayılabilir. Küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında da görev açısından fark vardır. Büyük belediyeler ayrıca; kütüphane, tiyatro, turizm, toplu taşıma gibi hizmetleri yerine getirirken, küçük belediyeler bu tür hizmetleri birleşme yoluyla yapmaktadırlar (Karahanoğulları, 2004: 41-42; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 136).

3.2.2.1.2. İller (Départments)

Yetki genişliği esasına dayalı bir yönetim birimi olan İl Yönetimi, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı hem de yerel yönetim olarak görev yapmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimi olarak "İl"i birbirinden ayırmaksızın her ikisi için de aynı isim kullanılmaktadır (Karasu, 2010: 108). Ülkesel yönetim birimi olarak İl Yönetimi Türkiye'deki İl özel idarelerine benzemektedir. Bu yönüyle il

yönetimi, tüzel kişiliği olan, mali otonomiye sahip, kararlarını kendi organlarıyla alabilen yerel yönetim birimidir (Nadaroğlu, 2001: 155).

1981–1983 döneminde il yönetimleriyle ilgili köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu tarihe kadar il genel meclisine başkanlık yapan, meclis gündemini belirleyen, bütçeyi hazırlayan, belediyelerin bazı kararlarını geçersiz sayabilen ve il genel meclisine başkanlık eden Valinin yetkileri bu düzenlemelerle önemli ölçüde kısıtlanmıştır. 2003 yılı reformu ile birlikte değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin eskiye oranla daha özerk oldukları söylenebilir.

Ülkesel yönetim birimi (Fransa’da yerel yönetimler son değişiklikle artık ülkesel yönetim olarak anılmaktadır) olarak il meclisleri iki türlü seçim sistemine göre 6 yıllığına halk tarafından seçilir. Her 3 yılda bir meclisin yarısı yenilenir. Meclis, kendi başkanını ve 4 ila 10 arasında değişen başkan yardımcılarını kendi üyeleri arasından seçer. Meclis, il işleri hakkında genel yetkilidir. Kamu hizmetinin kurulması, geliştirilmesi, il mallarının yönetimi ve bütçe konusunda kararlar alır. Meclis, her üç ayda bir olağan olarak toplanır. Ancak başkan ve ayrıca meclisin üçte biri de meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilir. Fransa’da meclis üyeleri aynı zamanda başka görevlerde de bulunabilirler. Parlamento ya da senato üyesi olmak veya belediyede görev almak gibi (Keleş, 1994a: 29–30).

İl genel meclisi başkanı 1982 düzenlemesiyle birlikte il genel meclisindeki valinin yerini almıştır. Başkan, bütçeyi hazırlayarak meclise sunar. Meclis kararlarını hazırlar. Toplantılara başkanlık eder ve alınan kararları yürütür. İl hizmet birimlerindeki görevlilerin ita amiridir. Başkan, uygun gördüğü bazı görevlerini yardımcılara, onların bulunmaması durumunda meclis üyelerinden herhangi birine devredebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 137).

1981–1983 düzenlemeleriyle birlikte valinin, ülkesel yönetim birimi olan ildeki konumu büyük oranda değişmiş, yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiş, reform sonucu valinin adı da Cumhuriyet Görevlisi olarak değiştirilmiştir. Ancak halk tarafından yine vali olarak bilinmekte, vali olarak anılmaktadır. Bununla birlikte vali, günümüzde de devletin ve bakanların temsilcisi (adalet bakanı hariç) olarak, onların politikalarını yürütmekte, merkezle yerel yönetimler arasında koordinasyon görevini

sürdürmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nı temsilen, kamu düzeninden ve politik sorunlardan sorumludur.

İl yönetimlerinin başlıca görevler arasında; sağlık hizmetleri, sosyal yardımlar, ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı, kırsal hizmetler için araç gereç temini, konut yapımı, yolların yapım ve bakımı (Karasu, 2009: 109), ekonomik gelişimin teşviki, turizmin gelişmesine katkı, müze faaliyetleri (Ulusoy ve Akdemir, 1996: 138) gibi görevler sayılabilir.

3.2.2.1.3. Bölge Yönetimleri (Régions)

Ülkesel yönetim birimi olarak Bölge Yönetimleri, Fransız kamu yönetiminde tarih olarak belediye ve illerden daha sonra yer almış birimdir. Bölge yönetimleri, 1964 yılında bölge valisinin başkanlığında bölgedeki departmanların, kamu kuruluşlarının, kamu şirketlerinin ve ekonomik karma kuruluşların faaliyetlerini teşvik etmek ve aralarında uyum sağlamak amacıyla kurulmuştur (IULA-EMME, 1993: 44).

5 Temmuz 1972 tarihinde gerçekleştirilen bir düzenleme ile de tüzel kişilik kazanan bölge yönetimleri, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile yerel yönetim birimi haline dönüştürülmüştür. 2003 tarihli düzenleme ile de bölge yönetimleri ülkesel yönetim birimi olarak (yerel yönetim olarak) Anayasada yer almıştır (Karasu, 2009: 110).

Bölge yönetiminin karar organı bölge meclisidir. Bölge Meclisi'nin üyeleri bölge sınırları içerisindeki illerden seçimle gelmektedir. Bölge meclisi 6 yıllığına seçilir. Meclis üyelerinin sayısı bölgeden bölgeye değişmektedir. Bu sayı nüfus ölçütüne göre yapılmaktadır. Örneğin Guyana'da 31 olan meclis üye sayısı Île-de France'de 197'dir. Seçim sonrasında meclis kendi üyeleri arasından meclis başkanını başkan yardımcılarını ve encümeni seçer. Aksine karar alınmadıkça meclis toplantıları bölge merkezinin bulunduğu yerde yapılır. Meclis toplantıları halka açıktır. Meclis en az üç ayda bir toplanır. Bölge Meclisleri bölgenin iş ve işlemleriyle ilgili genel yetkiye sahiptir (Ökmen ve Parlak, 2010: 94).

Bölge yönetimleri esas olarak bölgenin iktisadi, toplumsal ve kültürel kalkınması ile ilgili görevler yürütürler. Bu bağlamda, bölge hizmetleri için duyulan ihtiyaç duyulan finansmanın sağlanması, bölgesel gelişme ve iş yaratma amacıyla

devlet adına tahsisat verme, bölgenin kalkınması amacıyla kurulmuş şirketlere katılma gibi görevler yapmaktadır. Bölge yönetimleri ayrıca, mesleki eğitim, çıraklık eğitimi, ulaşım, lise eğitimi, özel eğitim için donanım sağlanması gibi görevleri de üstlenmiş durumdadır (Karasu, 2009: 110).

Ayrıca bölge meclisi dışında iktisadi ve toplumsal güçlerin temsilini ve uzlaştırılmasını amaçlayan Ekonomik ve Sosyal Komite de mevcuttur. Bu meclis, bütçe yönelimlerinin belirlenmesi, planın uygulanması için gerekli sözleşmelerin hazırlanması, uygulanması ve bölgelere ait hizmet programlarının ve faaliyet aşamalarının hazırlanmasından sorumludurlar. Bu kurulun üyeleri; işletme temsilcileri, ücretli çalışmayan meslek temsilcileri, sendika temsilcileri ile valinin görevlendireceği bölgenin önde gelen kişilerinden oluşmaktadır (Karasu, 2009: 110).

Bölge Meclis Başkanı, bölge yönetiminin yürütme organıdır. Başkan ve yardımcıları bölge meclisi tarafından üç yıllık bir süre için seçilir. Meclis başkanı aynı zamanda bölgenin siyasal sorumlusudur. Bölge hizmet birimlerinin başı olarak başkan, gelirlerin sağlanması, harcamaların denetlenmesi, malların yönetilmesi gibi görevleri yerine getirir. Başkan ayrıca meclisi toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. İsteddiği takdirde yetkilerinden bir kısmını yardımcılara veya diğer meclis üyelerine devredebilir. Yine başkan bölge yönetimi adına sözleşmeleri imzalar ve bölgeyi temsil eder.

Encümen ise başkana yardımcı olmak amacıyla görev yapmaktadır. Encümenin en temel görevi; meclis toplantıda olmadığı zaman başkanın faaliyetlerini denetlemek, uygunluk bildiriminde bulunmak, bütçe programlarının hazırlanmasında başkana yardımcı olmaktır. Ancak uygulamada encümenin herhangi bir fonksiyonu yoktur. Encümen başkan ve yardımcılarının gölgesinde kalmış gibi bir görünüm arz etmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 44).

Bölge yönetimleri, görevleriyle ilgili kararlarını kendileri almakta ve uygulamaktadırlar. Kararların yürürlüğe girmesi için onama ya da izin gibi herhangi bir vesayet denetimi yoktur. 1982 düzenlemesiyle beraber artık merkezi yönetimin, bölge yönetimleri üzerinde sadece yargı yoluna gitme şeklinde bir denetimi söz konusudur. (Keleş, 1994a: 42). Bu durum, bölge yönetimlerini merkezi yönetim

karşısında daha özerk konuma getirmiştir. Yapılan tartışmalarda, bölge yönetimlerinin bu yapısının ülkenin üniter görünümünü bozacağı şeklinde görüşleri sürülmüştür. Hatta Fransa için bölgesel üniter devlet yorumları yapılmıştır. Ancak, bölge yönetimlerinin herhangi yasama faaliyetlerinin olmaması bu görüşleri sürenlerin fikirlerini desteklememektedir. Kaldı ki, Fransız Anayasası, her ne kadar özerk olsalar da, bölge ölçüsünde örgütlenmenin, Cumhuriyetin birliğine ve ülkenin toprak bütünlüğüne zarar veremeyeceğini açıkça ifade etmektedir.

3.2.2.2.Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki, yerel yönetimlerin başarısı geniş mali kaynaklara sahip olma ve bu kaynakları merkezden bağımsız olarak kullanabilme yetkisine sahip olmaktan geçmektedir.

Fransa'da belediyelerin gelirleri zaman zaman değişikliğe uğramış olsa da önemli bir kısmını oluşturan yerel vergiler dört ana başlık altında toplanabilir (Erbay, 1999: 67):

- a- Belediye sınırları içerisinde ticari faaliyette bulunanlardan alınan ve yerel vergilerin yaklaşık %40'ını oluşturan Meslek-Kurumlar Vergisi.
- b- Arazi sahiplerinden alınan Arazi Vergisi.
- c- Ev sahiplerinden alınan Emlak Vergisi.
- d- Kiracılardan alınan Kira Vergisi.

İlin gelirleri arasında; yerel vergiler, harç ve resimler ile merkezi yönetimden sağlanan gelirler, Bölge gelirleri arasında ise; otomobil ruhsatı ve ehliyetlerden elde edilen gelirler ile gayrimenkul alım-satım ve diğer gelirler sayılabilir.

Fransa'da 1974'lere kadar Bölge Yönetimleri'nin vergi toplama yetkisi yoktu. Bu tarihlerden sonra Bölge Yönetimleri vergi toplama hakkına sahip olmuşlardır. Bununla birlikte yine de vergi gelirleri çoğunlukla belediyeler ve iller tarafından tahsil edilirken, Bölge Yönetimleri'nin gelirleri; daha çok merkezi yönetimden alınan paylar, ruhsat, emlak vergileri ile hizmet karşılığında alınan katkılardan elde edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 139). 1980'lere kadar yerel yönetimlerin vergi oranlarını belirlemede de herhangi bir hakları yokken reform sonrasında yerel

vergilerin oranlarını tespitinde bazı yetkilere sahip olmuşlardır. Ancak bu, karmaşık bir iş olduğundan sadece uzman kadroları olan büyük yerel yönetimlere verilmektedir.

Yine 1979 yılında gerçekleştirilen bir düzenleme ile hükümetlerin yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamak, yerel yönetimlere verilen yeni bir görevin yerine getirilmesini sağlamak ve sosyal refah ve bayındırlık hizmetleri konusunda yatırımları destekleyici yardımlar yapmak ve bu bağlamda uygun projeleri desteklemek amacıyla “blok bağış” yöntemi uygulanmaktadır. Fransa’da yerel yönetim gelirlerinin (2002 verilerine göre) yaklaşık %52’si vergilerden, %25’i yardımlardan, %10’u borçlanmadan, %13’ü ise diğer gelirlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 139).

Yerel yönetim gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturan vergi gelirleri; dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Dolaysız vergiler; ikamet, emlak, yol, temizlik, kaldırım, elektrik, taşıma vergileri gibi yerel yönetimlerin kendilerinin topladığı vergilerdir. Dolaylı vergiler ise, merkezi yönetim veya bölge yönetimleri tarafından aktarılan paylardan oluşmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 44).

Yerel yönetimlerin gelirlerinden biri olan borçlanma, diğer birçok ülkeden farklı bir statüye sahiptir. Yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlayan hiç bir kural yoktur. Ancak yerel yönetim borçları için herhangi bir devlet garantisi de söz konusu değildir. Kredi sağlayan banka ya da diğer kredi kuruluşları bu durumu göz önünde tutarak yerel yönetimlere kredi sağlamaktadırlar. Bütçenin denk olma mecburiyetinin olduğu ve alınan borçlar için de devlet garantisinin olmadığı (Erbay, 1999: 67) bir durumda rasyonel olmayan ve ödemekte güçlük çekilebilecek bir borçlanmanın olması neredeyse imkansızdır.

Yerel yönetimlerin gelirleri ve sunmakla yükümlü oldukları hizmetler değerlendirildiğinde; başta küçük yönetimler olmak üzere, görevleriyle denk bir gelir düzeylerinin olduğu söylenemez. Ayrıca öz gelirlerinin hizmet maliyetlerini karşılamaması, gelirlerin yarısından fazlasının (bu oran küçük yerel yönetimler için daha da fazladır) merkezi yönetimden sağlanıyor olması, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir. Yine yapılan son reformlarla her geçen gün yerel yönetimlerin görevlerinin artması, yerel halkın beklentilerinin çoğalması ancak

buna paralel bir gelir sağlanamamış olması da özellikle 1980 sonrası dünyaya hızla yayılan neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak yerel hizmetlerin özelleştirilmesini adeta zorunlu hale getirmektedir.

3.2.2.3.Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

Hükümet tarafından atanan ve içişleri bakanına karşı sorumlu olan Vali, 1982 reformu öncesinde İl Yönetimi'nin en güçlü organıydı. Seçimle işbaşına gelmiş olan İl Yönetimi'nin gündemini belirler, politikalarını uygular, İl Meclisi'nin gündemini belirler ve meclise başkanlık ederdi. Belediye bütçesinin onayı ve kararlarının yürürlüğe girmesi hep Valinin yetkisindeydi.

1982 reformuyla beraber Valinin yetkilerinde kısıtlama olmuştur. İl Meclisi'ndeki yetkileri meclis başkanına devredilmiştir. Vali hem belediye hem de il yönetiminin kararlarına karşı sadece yargı yoluna gidebilmektedir. Görüldüğü gibi 1982 reformuyla beraber hükümetin temsilcisi konumundaki Valinin meclisle olan ilişkisi yargı yoluna gitme şekline dönüştürülmüş ve reform sonrasında Vali, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlama görevini üstlenmiştir (Erbay, 1999: 70).

Her ne kadar 1982 reformu sonrasında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi zayıflamış olsa da yine de yerel yönetimlerin bazı kararları merkezi yönetim temsilcisine sunulmak zorundadır. Hükümet temsilcilerine sunulma zorunluluğu olan hizmetler ve hükümet temsilcileri şunlardır (Tortop, 1995: 81):

- Meclislerin müzakere ederek verdikleri kararlar,
- Yerel meclislerin yetkili olarak vermiş olduğu kararlar,
- İl genel meclisi başkanı ve belediye başkanının zabıta hizmetleri çerçevesinde kişilere yönelik verdikleri düzenleyici nitelikteki kararları,
- Yasaların uygulanması amacıyla yerel yönetimler tarafından alınan düzenleyici kararlar,
- Ticari nitelikli yerel kamu hizmetlerinin kiralanması veya ihalesi ile borçlanma veya satın almaya ilişkin sözleşmeler,
- Yerel memurların özlük haklarıyla ilgili kararlar.

Bu kararlarla ilgili olarak; ilçe merkezlerindeki belediyeler valiye, ilçe merkezi dışındaki belediyeler vali yardımcısına, il özel idarelerinin kararları ilgili il valisine, bölgesel yönetimlerin kararları ise bölge valisine sunulur (Tortop, 1995: 82).

Görüldüğü gibi her ne kadar yukarıda merkezi yönetim temsilcilerinin yetkilerinde reform sonrası bir kısıtlama olduğu ifade edilmiş olsa da yine de merkezi yönetimin yerel yönetimlerin almış olduğu birçok kararları üzerinde denetim yetkisinin hala devam ettiği söylenebilir. Rutin olarak kamu mallarının yönetimini ilgilendiren işlemler, bazı kamu hukuku anlaşmaları ile çeşitli haberleşmeler gibi konularda alınan kararlar ve yapılan faaliyetlerde ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimin temsilcilerine herhangi bir bildirimde bulunma zorunlulukları yoktur.

Merkezi yönetim temsilcileri (Tortop, 1995: 83–84);

—Yerel yönetimlerin kendilerine sunmakla yükümlü oldukları kararları,

—Yerel yönetimlerin işlemlerinden zarar görenlerin başvuruları üzerine ilgili işlemleri ve

—Zarar görenler başvurmasa bile hükümet temsilcisine sunulmuş kararları hukuka uygunluk bakımından denetlerler.

Fransa’da, 1982 reformu öncesinde hükümet temsilcilerinin denetimi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi iken, reform sonrasında bu denetimler sadece hukuka uygunluk denetimi şekline dönüşmüştür. Bahsi geçen bu değişiklikte yerel yönetimlerin eskiye oranla merkezi yönetime karşı daha özerk konuma geldikleri söylenebilir.

Yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde merkezi yönetimin sıkı bir denetimi söz konusudur. Bilindiği gibi Fransa’da yerel yönetimlerin bütçeleri denk olmak zorundadır. Bütçenin denk olmaması durumunda devlet temsilcisi, durumu Sayıştay’a iletir. Sayıştay’ın ilgili yerel yönetimi uyarması üzerine hala bütçe denk hale getirilmezse hükümet temsilcisi re’sen bütçeyi denk hale getirir. Yine aynı şekilde ödenmesi gereken zorunlu giderlerin bütçede yer almaması durumunda da hükümet temsilcisi veya ilgililer tarafından durum Sayıştay’a bildirilir. Sayıştay’ın uyarısıyla ilgili yerel yönetim gereken düzeltmeyi yapmazsa hükümet temsilcisi re’sen bu

düzeltilmeyi yapar. Bütçe açıkları için de yine benzer bir uygulama söz konusudur (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 142).

Fransa’da yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olması önemli bir konudur. Diğer denetimlerde hukuka uygunluk denetimi yapan ve sadece yargı yoluna gitmekle yetinen merkezi yönetim, bunun tam aksine, bütçe uygulamalarında gerektiğinde doğrudan müdahale yetkisini (yerindelik denetimi) elinde tutmaktadır.

Yerel yönetim organları arasında herhangi bir uyuşmazlığın çıkması durumunda merkezi yönetim bu birimler arasında arabulucu rol üstlenmektedir. Meclis ile belediye başkanı arasında bir uyuşmazlık çıkması durumunda ilin valisi sorunu çözer. Sorun vali tarafından çözülemezse vali, bakanlar kurulundan meclisin feshini isteyebilir. Bu durumda vali, acil konularda karar almak ve zorunlu görevleri yapmak üzere seçimlere kadar görev yapacak özel bir kurul oluşturur (Keleş, 1994: 22). Görüldüğü gibi burada merkezi yönetimin belediye yönetimi üzerinde fesih gibi önemli bir müdahale yetkisi söz konusudur. Bu durum haliyle belediye yönetimini adeta merkezi yönetimin bir hiyerarşik astı konumuna getirmektedir. Bölge yönetimlerinde ise vesayet denetimi sadece yönetsel yargıya başvurma şekline dönüştürülmüş, Bölge yönetimleri diğer yerel yönetimlere göre merkez karşısında daha özerk konuma gelmiştir (Keleş, 1994a: 45).

Fransa’da 2003 yılında gerçekleştirilen reformla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığının biraz daha azaldığı söylenebilir. Bu bağlamda ayrıca 2003 yılı reformuyla birlikte yerel yönetim-merkezi yönetim ikilemini kaldıracak şekilde “ülkesel yönetim” terimi getirilmiştir. Yine bu düzenleme ile yerel yönetimlere (Ülkesel Yönetimler) verilen “deneme yetkisi”nden söz etmek gerekir. Deneme yetkisi; daha önce yasalarla düzenlenmemiş herhangi bir konuda yerel yönetimlere, merkezi yönetimden gereken yasal izin verilmesi ve uygulamanın 5 yılı geçmemesi koşuluyla yeni bir düzenleme yetkisinin verilmesidir (Karahanoğulları, 2009: 159).

Yerel yönetimler verilen bu yetki ile kendilerine özgün hukuksal metinler çıkarabileceklerdir. Bu durum, Fransa’da merkezi yönetimin kural koyma yetkisinin yerel yönetimlere devredildiği şeklinde eleştirilere neden olmuştur. Aynı zamanda

merkezi yönetimin böyle bir yetkiyi yerel yönetimlere vermesiyle birlikte Fransa'nın üniter yapısında bir zayıflamanın olduğu ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin de zayıfladığı düşünülebilir.

Fransa'da yerel yönetimler ve merkezi yönetim ilişkisini sağlıklı olarak değerlendirebilmek için bu ülkedeki politikacıların durumlarını iyi değerlendirmek gerekir. Şöyle ki, Fransa'da bir kişi birden fazla siyasi görev üstlenebilir. Ancak bu birden fazla görev iki ile sınırlıdır. Örneğin, bir politikacı hem merkezi yönetimde milletvekili hem de yerel yönetim organlarında herhangi bir pozisyon için seçilebilmektedir. Bu durum, yerel yönetimleri merkezi yönetime karşı biraz daha güçlü hale getirmiştir. Aslında yasal olarak merkezin sıkı denetiminde olan yerel yönetimlerde, uygulamada merkezdeki politikacıların yerel desteğe olan ihtiyaçları nedeniyle bu sıkı denetimin gevşetilmesi söz konusu olmaktadır.

Fransa'da yapılan değişikliklerle birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi her ne kadar azalıyor olsa da, bu süreç, merkezi yönetimin yerel yönetim bütçeleri ve yerel yönetimlerin öz gelirleriyle ilgili olarak birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimlerin nüfusları, coğrafi yapıları, demografik yapıları, gelişmişlik düzeyleri hemen hemen her yerel yönetim için farklılık göstermekte, bu bağlamda yerel hizmet türlerinde ve bu hizmetler için gerekli kaynak konusunda bazı sıkıntılar çıkabilmektedir. Bu durum zaman zaman özellikle de küçük belediyeleri merkezi yönetime daha da bağımlı hale getirmektedir. Ayrıca hizmet sunmakla görevli yerel yönetimin hizmet için gereksinim duyulan kaynağa sahip olmaması yerel hizmetlerin özelleştirilmesini adeta bir zorunluluk haline getirdiği de söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ KESİM: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

4.YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL İLKELER

Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliği olarak kanunlar çerçevesinde belli bir düzene göre görevlerini yerine getirmektedir. Yerel yönetimler içerisinde personelin birbirleriyle ilişkisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, hizmetlerin tek elde toplanmasından kaynaklanan olumsuzlukların giderilmesi için bazı önlemlerin alınması hep belli kurallar çerçevesinde işleyen ve yerel hizmetlerin hizmetten yararlananlara daha iyi hizmet sunmaları amacıyla gerçekleştirilen uygulamalardır. Bu yaklaşımdan ötürü bu bölümde hiyerarşi, yetki devri, yetki genişliği, yönetsel vesayet, yerel özerklik, hizmette yerellik ilkeleri irdelenmiş ve bu ilkelerin yerel yönetimlerle bağlantıları tartışılmıştır.

4.1.Hiyerarşi (Sıradüzen)

Bir kamu kuruluşu içerisindeki ast-üst ilişkisine, diğer bir ifade ile kamu görevlileri arasındaki kademeleşmeye hiyerarşi denir. Her kamu kuruluşu içerisinde bir hiyerarşik düzen söz konusudur. Bir kuruluşta üstün ast üzerindeki denetimine de hiyerarşik denetim denir. Genel olarak üstün ast üzerindeki denetimi için ayrı bir yasal düzenlemeye gerek yoktur. Zaten üstün, astı denetlemesi onun görevleri arasındadır. Her kuruluşun kuruluş kanununda o birimdeki hiyerarşik düzen yani hangi makamın hangi makama bağlı olduğu belirtilir. Bu durum o kurum içerisindeki hiyerarşik sıralamayı ve ast-üst ilişkisini ortaya çıkarır (Gözübüyük, 2004: 356).

Herhangi bir tüzel kişilik içerisinde memur görevini yerine getirirken sadece kanunun kendine verdiği görevi yerine getirmez. Aynı zamanda görevini üstünün istek ve emirleri doğrultusunda da yerine getirir. Ast üst ilişkisi içerisinde her ast bir üstünün emir ve isteklerine uyunca sonuç olarak işlemler, en tepede bulunan amirin istek ve emirleri doğrultusunda gerçekleştirilmiş olur ve böylece ilgili tüzel kişilikte bir birliğin sağlanması sonucunu doğurur (Giritli, vd., 2008: 188).

Hiyerarşi, bir tüzel kişilikte yetki ve sorumluluk kanallarını gösterir. Kimin kimden emir alacağı belli olur. Bu durum, kurum içerisindeki haberleşme kanallarını

da gösterir. Kurumdaki ast üst ilişkisinin belli olması, yetki karmaşasını ortadan kaldıracığı gibi, ortaya çıkacak herhangi bir uyuşmazlık durumunda hem ilgili görevlilerin hem de vatandaşların başvuracakları makam belirlenmiş olur. Diğer bir ifade ile hiyerarşi, yetkiyi belirlemeye yardımcı olan ve kurum içindeki ilişkileri belirten bir araçtır (Tortop, vd., 2006: 44).

Devlet tüzel kişiliği, elinde toplamış olduğu yetkilerini zaman zaman doğrudan kendisi kullanırken, zaman zaman da hizmetlerin tüm ülke sathına (yüzey) yayılacak şekilde yürütülmesini sağlamak için başkent teşkilatının bir uzantısı konumunda olan taşra teşkilatı aracılığıyla yürütmektedir. Merkez-taşra arasında ilişkilerin düzenli bir şekilde ve tek düze (yeknesak) olarak yürütülebilmesi de hiyerarşi ile sağlanmaktadır (Günday, 2004: 71). Hiyerarşi aslında her ne kadar merkezi yönetimin ülke bütünlüğünü sağlamak için kullandığı anayasal bir yetki olsa da bu yetki sadece merkezi yönetime ait değildir. Aynı zamanda her kamu tüzel kişiliğinde hatta özel kuruluşlar da bile söz konusudur. Bu kuruluşlarda da birliğin sağlanması ve çalışanlar arasındaki ilişkiler kamuda olduğu gibi hiyerarşi ile sağlanmaktadır.

Hiyerarşi, bir kuruluştaki çalışanlar üzerinde olabileceği gibi, çalışanların işlemleri üzerinde de olabilir. Örneğin bir kuruluştaki uygulanan, disiplin cezası uygulamaları, atama, terfi, yer değiştirme gibi uygulamalar görevliler üzerindeki hiyerarşik yetkiye dayanılarak gerçekleştirilir (Gözübüyük, 2004: 357).

Üstün, astların işlemleri üzerindeki yetkileri başlıca şu şekilde gerçekleşir (Gözübüyük, 2004: 357):

—Üst astlarını her zaman denetleyebilir veya denetletebilir.

—Üst, astlarını işlemi gerçekleştirirmeden önce, işlemi gerçekleştirirken ve işlem gerçekleştirildikten sonra her aşamada denetleyebilir.

—Üst astının işlemlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik yönünden denetleme yetkisine sahiptir. Hukuka uygunluk; bir işlemin mevzuata uygunluğunun araştırılması, yerindelik ise; bir idari işlemin rasyonelliğinin, verimlilik ve etkinliğinin araştırılmasıdır (Odyakmaz, 2006: 255).

—Hiyerarşik uygulamalarda üst, astına bir işlemin nasıl uygulanacağını gösterebilir, işlemin uygulanmasını erteleyebilir, değiştirebilir veya iptal edebilir ancak astın yerine geçerek kendisi işlem tesis edemez (Günday, 2004: 73).

Hiyerarşideki ast-üst ilişkisine bağlı bu uygulama, zaman zaman memurların kanunu doğrudan uygulamalarını ortadan kaldırmakta ve halkın memurdan, kanunların uygulanmasını isteme olanağını yok etmektedir. Bazı kurumlarda memurların, vatandaşların kanundan kaynaklanan bazı taleplerine, “böyle emir aldık” gibi ifadelerle cevap verip işin gerçekleşmemesini alınan emir ve talimatlara dayandırdıkları görülmektedir (Giritli, vd., 2008: 188).

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, bir idari birimde birliğin sağlanması için hiyerarşi adeta bir zorunluluktur. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için özellikle merkezi yönetim açısından düşünüldüğünde birçok farklı alanda, çok sayıda personel istihdam etme mecburiyeti söz konusudur. Böylesine çok sayıda personelin hep aynı anlayış ve kabiliyette olması beklenemez. Dolayısıyla kamu hizmetinin sunumunda eşitliği sağlamak, farklı uygulamaları ortadan kaldırmak için hizmetin merkezi durumundaki kişi veya kişilerin anlayışı çerçevesinde birliğin sağlanması mecburiyeti ortaya çıkmaktadır. Bu da ancak hiyerarşiyle mümkündür (Giritli, vd., 2008: 189).

Belirtilmesi gereken bir diğer önemli nokta da, kanunların uygulanması aşamasındaki otomatik denetim sistemidir. Hiyerarşi sadece astları değil aynı zamanda üstleri de bağlar. Üst, astını denetim yetkisine sahip olmakla birlikte onun yerine geçerek işlem tesis edemez. Ancak ona emir ve talimat vererek bir işlem yapmasını isteyebilir. Herhangi bir emrin hukuka aykırı olması durumunda bunun sorumluluğunun kendisini de bağladığını bilen ast, üstünü uyaracağından işlem tesisinde kanunlar iki defa gözden geçirilmiş olur ve bu yolla kanuna uygunluk bakımından ikili bir denetim gerçekleştirilmiş olur (Giritli, vd., 2008: 189).

Bir idari birim içerisindeki ast üst ilişkisi olarak tanımlanan hiyerarşi, aynı zamanda yerel yönetimler için de önem arz etmektedir. Yerel yönetimler, yerel halkın gereksinmelerini karşılamak üzere kurulmuş birer kamu tüzel kişilikleridir. Bu birimler, kanunlardan kaynaklanan görevlerini yine kanunlarda belirtilen usul ve esaslara göre yerine getirmektedirler. Yerel yönetimler, yerleşim yerlerinin büyüklüklerine göre farklı yapılanmada olabilirler. Dolayısıyla yerel yönetimlerde de merkezi yönetimde olduğu gibi birliği ve kurum içerisindeki işleyişte düzeni sağlamak için hizmet sunumunda uygulanacak farklılıkları gidermek amacıyla belli

bir hiyerarşinin olması gerekir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesinde 12 bin civarındaki çalışanın aralarındaki ilişkilerde ve gerçekleştirdikleri hizmetlerde düzenin sağlanması ancak Büyükşehir Belediye Başkanı'ndan en alt basamaktaki memura (çalışana) kadar bir silsilenin olması ile mümkündür.

Çizelge 3: Hiyerarşik Yetkiler

| Kişiler Üzerinde | İşlemler Üzerinde |
|--|------------------------------|
| Atama, sicil verme, terfi, vs. yetkisi | İptal yetkisi |
| Disiplin yetkisi | Düzenleme yetkisi |
| Görev bölüşümü yetkisi | |
| Emir ve talimat verme yetkisi | Olmayan yetki: İkame yetkisi |

Kaynak: Gözler, 2009: 59.

Çizelgede görüldüğü gibi, hiyerarşik yetkiler kişiler üzerinde yani kamu çalışanlarının birtakım özlük hakları üzerinde olabileceği gibi kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken yaptıkları işlemler üzerinde de olabilir.

4.1.1.Kamu Görevlileri Üzerindeki Hiyerarşik Denetim ve “Kanunsuz Emir”

Üst, astları üzerinde geniş bir yetkiye sahiptir. Bunlardan bazıları; üstün, sicil düzenleme yetkisi, kurum içerisinde görev paylaşımı yapma yetkisi, görevini değiştirme yetkisi, emir ve talimat verme yetkisi, görevinde kusur işleyenlere disiplin cezası verme yetkisi gibi yetkililerdir (Gözler, 2009: 59). Hiyerarşik üst, astları üzerinde sayılan yetkilerini her zaman kullanabilir. Üstün astlar üzerinde hiyerarşik bir yetki kullanabilmesi için açıkça bir düzenlemeye gerek yoktur. Genel olarak üste tanınmış bir yetki her tür hiyerarşik denetim için yeterlidir.

Her ne kadar hiyerarşide ast konumunda olanlar, kanunların uygulanmasında kendilerine gelen emir ve talimatlara uymak, işlemleri üstlerinin görüş ve anlayışına dayalı olarak gerçekleştirmek zorunda iseler de, bu durum gerçekleştirilen işlemlerin hukuka aykırı olacağı anlamına gelmez. Memurlar üstlerinden aldığı emirlere uymak zorundadırlar Ancak, memur üstünden aldığı emrin yasalara aykırı olduğunu görürse yerine getirmez ve bunu emri veren üstüne bildirir. Üst emrinde ısrar eder ve bunu yazılı olarak emrederse, ast bu emri yerine getirmek zorundadır. Bu durumda emrin uygulanmasından kaynaklanan sorumluluk üste aittir. Konusu suç teşkil eden bir emir yazılı olsa bile hiçbir surette yerine getirilmez. Eğer konusu suç teşkil eden emir

yerine getirilirse bu durumda hem emri veren hem de uygulayan birlikte sorumlu olurlar (Eryılmaz, 2008: 286).

“Kanunsuz Emir” adı ile yukarıda anlatılan konu, 1961 Anayasası’nın 125. maddesinde ve 1982 Anayasası’nın 137. maddesinde şu şekilde yer almıştır:

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulmaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır”.

4.1.2.İşlemler Üzerindeki Hiyerarşik Denetim

Üstün astları üzerindeki asıl denetim yetkisi, astların gerçekleştirdiği işlemler üzerindeki denetimdir. Üst, astın işlemelerini işlem gerçekleşmeden önce, işlem tesisi sürecinde ve işlem gerçekleştikten sonra her aşamada yapabilir. Üst, astın işlemlerini onayabilir, değiştirebilir veya iptal edebilir. Ancak üst, astın yerine geçerek işlem tesis edemez. Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik bakımından denetler. Ast üstün verdiği kanuna aykırı olmayan bütün emir ve talimatlara uymak zorundadır (Gözübüyük, 2004: 359; Özay, 1994: 168). Üstün, astların işlemleri üzerinde yapmış olduğu denetimle aynı zamanda vatandaşa yönelik hizmet sunumunda birden fazla memurun gerçekleştirmiş olduğu hizmetlerde birlik sağlanmış olur.

4.2.İdari Vesayet

Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi yönetim tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar çerçevesinde denetlenmesine idari vesayet denmektedir (Odyakmaz, 2006: 256). İdarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi yönetim vesayet yetkisi ile yasaların her yerde aynı şekilde yorumlanması ve uygulanmasını sağlamaktadır. Nitekim Anayasanın (1982) 123. maddesindeki “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ifadesindeki “idare” ile hem merkezi yönetim hem de

diğer kurum ve kuruluşlar kastedilmekte ve bunlar arasında bir bütünlüğün olmasının gereği vurgulanmaktadır.

Yine Anayasanın (1982) 127. maddesinde de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisine şu şekilde yer verilmiştir:

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir...”

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler (mahalli idare), il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde sıralanmış ve bunlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisine yer verilmiştir. Madde irdelendiğinde, burada hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir vesayet denetiminden söz edilmemiştir. Anayasada hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının denetimine değinilmemiş olması bu kuruluşların denetim dışında olduğunu mu gösterir yoksa daha farklı bir bakış açısıyla yorumlamak mı gerekir? Bu bağlamda, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından daha özerk olan yerel yönetimlere (il özel idaresi, belediye ve köy) yönelik düzenlenmiş olan bu denetimin, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de uygulanacağı hiç şüphesiz kabul edilmelidir (Günday, 2004: 74).

Bu bilgiler ışığında, merkezi idarenin yerel yönetimleri denetlemesini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İdarenin bütünlüğü çerçevesinde hizmetlerin yürütülmesinin sağlanması,
- Kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması,
- Kamu yararının (toplum menfaatinin) korunması,
- İhtiyaçların gereği gibi karşılanması.

Anayasadaki ifadesiyle de merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi şeklinde ortaya çıkan vesayet denetimi, zaman içerisinde bir tüzel kişiliğin başka bir tüzel kişiliği denetlemesi şeklinde anlam kazanmıştır. Zaman zaman örneğin, tüzel kişiliğe sahip olan barolarla Türkiye Barolar Birliği arasındaki ilişki ya da

Büyükşehir belediyeleriyle ilçe ya da ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkiye de vesayet denetimi dense de İdari Vesayet kavramı, esas itibarıyla merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi şeklindeki anlamıyla kabul edilmektedir (Günday, 2004: 75). Günday'ın yapmış olduğu bu yoruma karşılık, Giritli, Bilgen ve Akgüner, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde idari vesayet yetkisini kullanamayacağını ifade etmektedirler (Giritli, vd., 2008: 200).

Temelde merkezi yönetimin yerinden yönetimleri denetlemesi olarak tanımlanan idari vesayet, yukarıda da ifade edildiği gibi, bir tüzel kişiliğin başka bir tüzel kişiliği denetlemesi şeklinde de kullanılabilir. Ancak farklı tüzel kişiliklerin birbirlerini denetlemesiyle ilgili olarak, yukarıda Barolar Birliği örneğinde olduğu gibi bir tüzel kişilik ile onu denetleyen diğer tüzel kişilik arasında bir ast-üst yapılanması olmalıdır. Oysa ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında böyle bir ast-üst yapılanması söz konusu değildir. Burada hizmette birliğin sağlanması ve gecikmenin önlenmesi bakımından bazı kararların yürürlüğe girmesi büyükşehirin onayına tabi tutulmaktadır. Bazen de hizmetin gecikmesinin önüne geçilmesi bakımından ilçe belediyesinin belirlenen sürede hizmeti gerçekleştirmemesi durumunda büyükşehir belediyesinin doğrudan ilgili hizmeti gerçekleştirmesi söz konusu olabilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin arasındaki bu ilişki zaman zaman idari vesayete, zaman zaman da hiyerarşiye benzer özellikler arz etmektedir. Dolayısıyla idari vesayet kavramının bu iki kurum arasındaki ilişkiyi tam olarak karşıladığı söylenemez.

Aralarında bir hiyerarşik ilişki olmaksızın kanunun verdiği yetkiye dayalı olarak, hizmette birliğin sağlanması ve/veya hizmette gecikmenin önlenmesi amacıyla bir tüzel kişiliğin iş ve işlemlerinin başka bir tüzel kişiliğin onayına tabi tutulması, istisnai durumlarda da yerine geçerek karar alması veya eylemde bulunması gibi durumları karşılamak üzere, “Kanuni Vesayet” kavramının kullanılması önerilebilir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. Yani idari vesayet yetkisine sahip makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde nasıl bir yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmiş olması gerekir. Hiyerarşi yetkisi genel bir yetki iken idari vesayet

yetkisi istisnai bir yetkidir (Günday, 2004: 75). Dolayısıyla kanunda bu yetkiyi kimin kullanacağı belirtilmişse ancak o makam ya da kişi tarafından kullanılabilir. Vesayet yetkisi devredilemez (Giritli, vd., 2008: 200).

“İdari Vesayet” kavramı yerel yönetimlerin denetimini belirten yerinde bir kavram değildir. Çünkü zaman zaman bu kavram, medeni hukuktaki “medeni vesayet”le karıştırılmaktadır. Bundan dolayı “vesayet” yerine bu anlama gelecek başka bir kavramın kullanılması bu karmaşayı ortadan kaldıracaktır. Bu noktada “İdari vesayet” kavramının medeni hukuktaki medeni vesayetle karıştırılmaması gerekir. Medeni hukuktaki vesayet, vesayet altındaki kişinin hak ve menfaatlerini korumaya yöneliktir. Medeni vesayette vesayet altına alınan kişi haklarını kullanma ehliyetine sahip değildir. Böyle durumda olan kişilerin hak ve menfaatlerini korumak için vasi tayin edilir. Oysa İdari Vesayet, yerel yönetimlerin haklarının korunması için değil, bilakis yerel yönetimlerin yapmış olduğu işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararının korunmasına yöneliktir.

İkinci olarak, medeni vesayette vasi, vesayeti altındaki kişinin yerine geçerek onun adına irade açıklama yetkisine sahipken, diğer bir ifadeyle vasinin açıklaması vesayete tabi kişinin iradesi olarak kabul edilirken, İdari Vesayette kural olarak idarenin hangi işlemlerine karşı vesayet yetkisinin kullanılabilceği sayılmıştır. Ayrıca vesayete tabi işlemlerde de vesayet makamı hiçbir zaman vesayete tabi idarenin yerine geçerek işlem tesis edemez, onun yerine bir irade açıklamasında bulunamaz. Kamu hizmetinin gecikmesinin ve ihmalinin giderilmesinin zorunlu olduğu hallerde bu yetki nadiren kullanılabilir (Günday, 2004: 76).

Vesayet yetkisinin hukuksal niteliğini ise şu şekilde değerlendirmek mümkündür (Giritli, vd., 2008: 201). Vesayet makamlarının onayı, yerel yönetim kararlarının bütünüleyici bir ögesi değildir. Bu işlem yerel yönetimin kendi iradesinden kaynaklanmaktadır. Vesayet makamının ilgili yerel yönetimin kararını onaylamış olması vesayet makamına herhangi bir hukuksal yükümlülük doğurmaz. Kaldı ki, artık günümüzde vesayet denetimi çoğunlukla yerel yönetim kararlarını idari yargıya götürme biçiminde anlaşılmaktadır. Bunun dışındaki bazı uygulamaların ise yerel özerkliği zedelediği şeklinde değerlendirilmesi gerekir.

Bununla birlikte vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve görevlileri ile işlemleri üzerinde olmak üzere farklı biçimlerde kullanılabilir.

Çizelge 4: Vesayet Yetkisi

| Kişiler Üzerinde | İşlemler Üzerinde | Vesayet yetkisinin içermediği yetkiler |
|--|--|--|
| Mahalli idare organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması | İptal yetkisi | İkame yetkisi |
| Meslek kuruluşlarının organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması | Onama yetkisi | Emir ve talimat verme yetkisi |
| | Erteleme yetkisi | |
| | Düzeltilme yetkisi | |
| | Kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi | |
| | Yargıya başvurma yetkisi | |

Kaynak: Gözler, 2009: 63.

Çizelgede görüldüğü üzere, vesayet makamlarının kişiler üzerindeki vesayet yetkileri, organların geçici olarak görevden alınması şeklindedir. Aslında bu yetki, yargının daha adil karar vermesini sağlamak maksadıyla delillerin yok edilmesinin önlenmesi gibi nedenlerle uygulanması gereken bir yetkidir. Yine işlemler üzerinde de iptal etme, onama, erteleme gibi yetkiler söz konusudur ancak her geçen gün yerel yönetimlerin bu tip yetkilerinin sadece yargı yoluna başvurma şekline dönüştüğü söylenebilir. Bu konu aşağıda daha ayrıntılarıyla tartışılmıştır.

4.2.1.Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları Üzerindeki Vesayet Yetkisi

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, organların ya da görevlilerin atanmalarının, seçimlerinin onaylanması, geçici olarak görevden alma veya görevlerine son verilmesi şeklinde gerçekleşebilir (Gözübüyük, 2004: 359).

1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” şeklindeki düzenleme gereğince yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusu değildir. Nitekim Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereğince; “belediyeler ile il özel idarelerinin

seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri...” (2575 Sayılı DK. md.24/2) Danıştay’ın yetkisindedir.

Anayasa’nın 135. maddesinde, hizmet yönünden yerel yönetim birimi olan Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının organlarının, o kuruluşların üyeleri tarafından seçileceği belirtilmektedir. Anayasa gereği bu kuruluşların organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri de yine mahkemelerin yetkisine verilmiştir (Günday, 2004: 77). Görüldüğü gibi, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerinde olduğu gibi, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçimi ve organlık sıfatlarını kaybetmeleri hususunda merkezi yönetime herhangi bir vesayet yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa tarafından, yerel yönetimler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatlarına yönelik merkezi yönetime tanınan tek yetki, geçici olarak görevden uzaklaştırma ve yargı organlarını harekete geçirmedir (Gözler, 2009: 64).

Yasalarda merkezi yönetime yukarıda ifade edilenlerin aksine yerel yönetimlere yönelik yerel yönetimlerin özerkliklerini ihlal edecek birtakım yetkiler de verilmiştir. Bunlardan bazıları; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan kamu iktisadi teşebbüslerinin ve kamu kurumlarının genel müdür, yönetim kurulu üyeleri gibi yöneticilerinin seçimlerinin merkezi yönetimin yetkisi içerisinde olması, İl özel idarelerinin organı olan valinin merkezi yönetim tarafından atanması, yine köyün seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerinin de İl ya da İlçe İdare Kurulları tarafından gerçekleştirilmesi olarak sayılabilir.

4.2.2.Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki Vesayet Yetkisi

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin esas olarak yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde olduğu söylenebilir. Vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin kararlarını onama, erteleme, iptal etme, düzeltme ve yargıya götürme şeklinde gerçekleşebilir (Gözler, 2009: 64). Bununla birlikte yerel yönetimlerin işlemlerinin bazıları onamaya tabi iken bazıları onamaya tabi değildir.

Yerel yönetimlerin işlemlerinin onamaya tabi olması o işlemin hukuki durumunu nasıl etkiler? Yerel yönetimlerin işlemlerinin onamaya tabi olmasının ilgili işlemin sadece yürürlüğe girmesi hususunda bir etkisi söz konusudur. Merkezin onama yetkisi işlemin bir parçası değildir. İşlem yerel yönetimin kendi işlemidir. Merkezi yönetimin onama işlemi, yerel yönetimin işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan tamamen ayrı bir işlemdir (Günday, 2004: 79). Onamaya tabi olmayan işlemlerde de vesayet makamları yargı yoluna gidebilmektedir. Aslında yürürlüğe girmiş bir işlemin yargıya götürülmesi de bir vesayet denetimidir (Günday, 2004: 80).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, vesayet makamlarının sahip olduğu yetkilerden biri, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde iptal yetkisidir. Vesayet makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde iptal yetkisinin kullanılabilmesi ancak bu yetkinin açık olarak kanunla belirtilmiş olmasına bağlıdır (Gözler, 2009: 64). Örneğin Köy Kanunu'nun 40. maddesindeki köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabileceğine ilişkin düzenleme, vesayet makamlarının yerel yönetim işlemlerini iptal yetkisini düzenlemektedir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, aynı maddenin devamında kaymakamın bu iptal yetkisi olmasına karşın, muhtarın yerine geçerek kendisinin bir karar vermesi mümkün değildir. Kanun, iptal edilen karar üzerine yine köylü tarafından yeni bir karar verilebileceğini öngörmektedir.

Kanun koyucu zaman zaman yerel yönetimlerin bazı kararlarının onaya tabi olacağı şeklinde bir düzenleme yapmış olabilir. Örneğin, Kamulaştırma Kanunu'nda, il daimi encümeni tarafından alınan kamu yararı kararının vali tarafından onaylanması gerekir (Kamulaştırma Kanunu, 2972/6). Yine il genel meclisinin borçlanmaya ilişkin kararında, borç miktarının bütçenin %10'unu aşması durumunda borcun alınabilmesi için vesayet makamlarının (illerde vali ilçelerde kaymakam) onaması şarttır (İl Özel İdaresi Kanunu, 5302/51).

Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi veya bölünmesi yolundaki belediye meclisi kararı da valinin onayına tabi tutulmuştur (Belediye Kanunu, 5393/9). İlgili kanunlardaki bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin bazı işlemlerinin vesayet makamlarının onaması gereğini göstermektedir.

Valinin il genel meclisi kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi ve yine valinin il encümeninin kararlarının uygulanmasını durdurarak yargıya gitme yetkisinin olması da vesayet yetkisinin yerel yönetim işlemlerinin ertelenmesi şeklinde kullanılabileceğini göstermektedir.

Vesayet yetkisinin, işlemlerin değiştirilerek ya da düzeltilerek onanması şeklindeki kullanımı ise çok istisnai bir durumdur. Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki belediye bütçelerinin mülki amirlerce değiştirilerek onama yetkileri örneklerinde olduğu gibi.

Vesayet yetkisinin, yerel yönetimler üzerindeki kullanım şekillerinden biri de alınan kararların yeniden görüşülmesinin istenmesidir. Örneğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'u gereği, il genel meclisinin almış olduğu kararları vesayet makamı olarak vali isterse tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir. Meclis kararında ısrar ederse karar yürürlüğe girer. İl genel meclisinde alınan kararların yürürlüğe girmesi esnasında valiyle olan ilişki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun çıkarırken Cumhurbaşkanıyla olan ilişkisi gibidir (Gözler, 2009: 63 vd.).

Yerel yönetimlerin artan önemi, merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahalesinin boyutunu değiştirmiştir. Bu yetki sadece yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi şeklinde sınırlı ve dar olarak yorumlanması gereken bir yetkidir. Artık günümüzde anayasada belirtilen idarenin bütünlüğünün vesayet yoluyla sağlanması, her geçen gün vesayet makamları tarafından, yerel yönetimlerin kararlarının yargıya taşınması şekline dönüştüğü söylenebilir.

4.2.3. Hiyerarşi İle İdari Vesayetın Karşılaştırılması

İdari vesayetle hiyerarşinin bir karşılaştırmasının yapılması, bu iki kavramın daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır (Gözler, 2009: 63; Giritli, vd., 2008: 202-203; Odyakmaz, 2006: 257-261).

—İdari vesayet yetkisi ancak kanunlarla açıkça düzenlenmiş durumlarda kullanılabilir. Oysa hiyerarşi genel bir yetki olup ayrıca bir düzenleme olmaksızın da kullanılabilir.

—İdari vesayet ayrı iki tüzel kişilik arasında gerçekleştirilen hukuksal bir ilişki iken, hiyerarşi tek bir tüzel kişilik içerisindeki ast-üst ilişkisidir. Hiyerarşi, merkezi

ve yerel yönetimin kendi içerisinde olurken, vesayet ise örneğin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında olabilir.

—İdari vesayet istisnai bir yetki, hiyerarşi ise genel bir yetkidir.

—İdari vesayet yetkisi dar olarak yorumlanırken, hiyerarşi yetkisi geniş olarak yorumlanır.

—İdari vesayet yetkisinin kullanılmasında emir ve talimat yetkisi söz konusu değildir. Oysa hiyerarşide emir ve talimat verme yetkisi söz konusudur.

—İdari vesayette vesayete tabi tüzel kişiliğin işlemleri üzerinde kural olarak sınırlı bir onama söz konusuyken hiyerarşide üst, astın işlemlerini onama, değiştirme ve kaldırma yetkisine sahiptir.

—Vesayet yetkisinin kullanımında sadece hukuka uygunluk denetimi yapılırken, hiyerarşide hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapılır.

—Vesayete tabi makamlar bu yetkinin kullanılmasına karşı idari yargıya başvurabilirken, hiyerarşide astlar, hiyerarşi yetkisinin kullanılmasından dolayı üstlerine karşı yargı yoluna gidemezler.

—Hem idari vesayet hem de hiyerarşi yetkilerinin kullanımında yerine geçerek işlem yapma ya da karar alma kural olarak mümkün değildir. Vesayet yetkisini kullanan makam, ilgili yerel yönetimin yerine geçerek karar alamaz. Hiyerarşik üst de astının yerine geçerek karar alamaz. Ancak, vesayet yetkisinin kullanımında istisnai olarak vesayet makamlarının yerel yönetimlerin yerine geçerek karar aldıkları durumlar söz konusudur. Örneğin, imar planlarını yapmak belediyelerin yetkisinde olmasına rağmen, İmar Kanunu'nun 9. maddesi gereği "... Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar" (Odyakmaz, 2006: 259).

Herhangi bir vesayet makamının bir yerel yönetimin yerine geçerek karar alması oldukça istisnai bir durumdur. Kural olarak vesayet makamları yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alamaz ve işlem tesis edemezler. Aksi durum aynı zamanda Anayasada yerel yönetimler için tanınmış olan "yerel yönetimlerin özerkliği" ve "hizmetlerin yerellik ilkesine göre yürütülmesi" gibi haklarına da aykırılık oluşturur.

4.3.Yetki Devri-İmza Devri

Yetki, bir idari makamın belli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile yetki, bir makamı işgal eden kişinin ilgili kamu tüzel kişiliği adına hukuksal sonuç doğuracak kararlar alma ve bu kararları uygulayabilme yeteneğidir. Hukuksal sonuç doğuracak bu irade açıklamasının kim ya da kimler tarafından yapılacağıın tespiti yetki olarak adlandırılmaktadır (Gözler, 2009: 168).

Kural olarak kamu tüzel kişiliğinde herhangi bir yetki, sadece ilgili makam tarafından kullanılabilir. Başka bir makamın bu yetkiyi kullanması alınan kararın hukuka aykırılığıyla sonuçlanır (Günday, 2004: 129). Ancak herhangi bir kamu kuruluşunda ya da özel bir şirkette bütün kararların tek bir merkezden alınması bazı güçlükler doğurabilir. Böyle bir uygulama, kuruluştaki iş verimini azaltabilir hatta hizmetlerin daha pahalıya mal olmasına dahi neden olabilir. Bu ve benzeri nedenlerden dolayı kimi zaman hizmete yönelik kararın alınması ve uygulanması merkezden değil ilgili hizmetin yürütüldüğü yerde yapılması gerekir (Tortop, vd., 2006: 44).

Yetki devri, kanunun açıkça öngördüğü ya da yasaklamadığı konularda üstün bazı yetkilerinin astına devredilmesi olarak tanımlanabilir (Odyakmaz, 2006: 286). Yetki devrinde dikkat edilmesi gereken kuralları şu şekilde sıralamak mümkündür (Tortop, vd., 2006: 45; Odyakmaz, 2006: 286):

—Devredilecek yetkinin hangi sınırlar içerisinde ve ne derecede devredileceği belirtilmelidir.

—Yetki devri en yakın kademeye yapılmalıdır.

—Yetkiyi devreden kişi, denetim sorumluluğunu üzerine almalıdır.

—Yetki çatışmasından kaçınılmalı, bir memur birden çok amire bağlanmamalıdır.

—Yetki devriyle kurumdaki kumanda birliği bozulmamalıdır.

—Yetkiyi devreden kişinin öncelikle bu yetkiye sahip olması gerekir.

—Yetki devri kanunla öngörülmüş olmalıdır veya açıkça ya da zımnen (örtülü olarak) yasaklanmamış olmalıdır.

—Yetki devri kısmi olmalıdır. Bir makamın bütün yetkilerini devretmesi mümkün değildir.

—Yetki devrinin, ilgili işin eskiye oranla daha iyi işlemesi için yapıldığı unutulmamalıdır.

Kullanılması makama değil de doğrudan doğruya kişiye verilmiş olan yetkiler, planlama yetkisi, örgütlendirme yetkisi, üstün astı üzerindeki denetim yetkisi, disiplin yetkisi, yükselme ve değerlendirme yetkisi, yetkiyi devretme yetkisi, maddi kıymeti ve prestij maliyeti çok yüksek olan işlerin yapılmasına ilişkin yetkilerin, yetki devri yoluyla devredilmesi mümkün değildir (Odyakmaz, 2006: 287).

İmza Devri, karar alma ve bir işlemi imza ile belgelendirme yetkisinin bir kişiden diğer kişiye geçmesi olarak tanımlanabilir (Odyakmaz, 2006: 287). Bazı çalışmalarda, imza yetkisi ile yetki devri arasında bir fark olmadığı, imza devrinin alınan kararın belgelendirilmesi olarak algılanmasının doğru olmadığı belirtilmektedir (Gözler, 2009: 174). Yetki devrinde olduğu gibi imza devrinde de karar alma yetkisi devredilmektedir ancak, istisnai olarak karar almanın dışında yetkinin asıl sahibinin yapmış olduğu işin belgelendirilmesi maksadıyla da imza devri söz konusu olabilir. İmza devri için kanuni bir izne ihtiyaç vardır. Ya da en azından yasaklanmamış olması gerekir.

Yetki devri ve imza devrinin ortak özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Gözler, 2009: 174):

- Kanunla öngörülmüş olmalıdır.
- Açıkça veya kapalı olarak yasaklanmamış olmalıdır.
- Kısmi olmalıdır.
- Açık ve net bir şekilde yapılmalıdır.
- İlgililere bildirilmelidir.

Yetki devri ve imza devri arasındaki farklar ise şu şekilde sıralanabilir (Günday, 2006: 129-130; Gözler, 2009: 174-175; Odyakmaz, 2006: 287-288):

—Yetki devrinde karar alma yetkisi bir makamdan başka bir makama aktarılırken, imza devrinde karar alma yetkisi makama değil kişiye aktarılır.

—Yetki devrinde yetkiyi devreden ya da devralanın görevden ayrılması devredilmiş yetkiyi etkilemez. Yetki devri devam eder. Ancak imza devrinde imzayı

devreden ya da devralanın görevden ayrılması durumunda otomatik olarak bu devir işlemi sona erer.

—Yetki devrinde, devreden devir sonrasında bu yetkiye ilişkin bir işlem tesis etmesi mümkün değildir. Devredilen yetki artık diğer makamın yetkisidir. Ancak yetkiyi devreden makam yetkisini geri alınca bu yetkiyi kullanabilir. İmza devrinde ise imza yetkisini devreden kişi karar alma hakkını devretmiş sayılmaz. İmza devri yapan kişi ilgili yetkiyle alakalı olarak her zaman işlem tesis edebilir.

—Yetki devrinde ilgili yetki, devir sonrasında artık yetkiyi devralan makama aittir. Bu yetkiye dayalı olarak gerçekleştirilen işlemler devralan makam adına gerçekleştirilir. İmza devrinde ise yetki her ne kadar ast biri tarafından kullanılmışsa da, yetkinin asıl sahibi imza yetkisini devreden kişidir. Yani imza devriyle ilgili yetkinin hiyerarşideki yeri değişmez.

—Yetki devrinde yetkiyi alan makam kendi adına işlem tesis ederken, imza devrinde imzayı devralan kişi işlemi kendi adına değil, imza yetkisini devreden kişi adına gerçekleştirir. Bu durum herhangi bir uyumsuzlukta husumetin yöneltileceği makamın tespitinde önemlidir. Yetki devrinde husumet yetkiyi devralan makama yöneltilirken, imza devrinde husumet imza yetkisini devreden makama yöneltilir.

—Yetki devrinde açık bir hüküm olmaksızın yetki bir alt makama devredilemez (alt devir yasağı). Ancak imza devrinde imza yetkisini devralan kişi bu yetkisini (açık bir yasak söz konusu değilse) daha alt basamaktaki kişilere devredebilir.

Yerel yönetimler açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, hem yetki devri hem de imza devrinin yerel yönetimlerde kullanılması mümkündür. Kanunun cevaz verdiği ya da en azından yasaklamadığı durumlarda yerel yönetimlerde yetki devri ve imza devrinin kullanılması ile karar verme ve uygulama sürecinde daha hızlı ve yerinde karar alınarak, hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanabilir.

4.4.Yetki Genişliği

Yetki genişliği, bir yönetim sisteminde bütün yetkilerin merkezde toplanmasının doğuracağı sakıncaları gidermek maksadıyla merkeze ait olan yetkilerin bir kısmının merkezin uzantısı durumunda olan daha alt birimlere

verilmesi şeklinde tanımlanabilir. Yetki genişliği, merkezi yönetimin yumuşatılmış biçimidir. Bu yolla merkezi yönetim, yetkilerinin bir kısmını daha alt birimlerin başındaki yöneticilere vererek bir yandan merkezin yükünü hafifletirken, diğer yandan da ulusal plan, program ve politikaların yerel şartlara göre yorumlanarak uygulanmasına katkıda bulunmuş olur (Eryılmaz, 2008: 76).

Türkiye’de İl’in, Anayasanın 126/2 fıkrası gereğince yetki genişliği esasına göre yönetileceği belirtilmektedir. Bu yetki vali tarafından kullanılır. Vali, il yönetiminin başı olarak Merkezi Yönetim adına, merkezden bağımsız, kendiliğinden karar alabilmekte ve bu kararı uygulayabilmektedir. Valinin, yetki genişliği çerçevesinde karar alma ve uygulama yetkisinin olmasına karşın, ilçe kaymakamının ve bucak müdürünün yetki genişliği çerçevesinde herhangi bir karar alma ve uygulama yetkileri yoktur (Günday, 2004: 60).

Yetki genişliği, yalnızca merkezin taşra uzantılarında kullanılan bir yetki değildir. Aynı zamanda merkez örgütünde veya bir kuruluş içerisinde de uygulanabilir. Bir örgüt kurulurken ya da düzenlenirken kurumun yöneticisi adına belli bazı konularda karar alma yetkisi daha alt düzeylerdeki makamlara bırakılmış olabilir. Bu yolla bazı görevlilere kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi (yetki genişliği) verilmiş olur (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 47; Gözübüyük, 2006: 41).

Yetki genişliği, fonksiyonel ve coğrafi olmak üzere iki şekilde kullanılabilir (Eryılmaz, 2008: 76):

Fonksiyonel anlamda yetki genişliğinde, bir kamu kurumunda karar alma ve yürütme yetkisi kurumun kendi hiyerarşisi içerisindeki alt birimlere verilmesi şeklinde gerçekleşir. Bir örgüt kurulurken kurumun merkeziyetçi bir yönetim anlayışıyla yönetilmesinin ortaya çıkaracağı zararları önlemek için böyle bir yönetim anlayışı kabul edilmiş olabilir. Fonksiyonel anlamda yetki genişliği, merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi bir kurumda olabileceği gibi yerel yönetim birimleri içerisinde de olabilir.

Coğrafi anlamda yetki genişliğinde, merkezi idarenin karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisinin taşradaki merkezi yönetimin uzantılarının yöneticilerine verilmesi şeklinde gerçekleşir. Bu yetki yukarıda da ifade edildiği

şekliyle il yöneticisi olan valiye verilebileceği gibi, çeşitli bakanlıkların taşra kuruluşlarının başında bulunan (örneğin bölge müdürlerine verilebilir) yöneticilere de verilebilir. Bu sistemde yetki genişliğini kullanan valinin ya da bölge müdürünün yetkileri coğrafi alan olarak aynı kalırken hukuki nitelik ve etki olarak yetkiler genişlemektedir (Eryılmaz, 2008: 76).

Yetki genişliğinde hem yetki genişliğini kullanan yöneticiler hem de yetki genişliğine dayalı olarak alınan kararlar merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Dolayısıyla kararlardan etkilenenler bu kararlara karşı hiyerarşi yoluyla üst makamlara itiraz edebilirler (Eryılmaz, 2008: 77).

Yetki genişliğinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözler, 2009: 40-41; Odyakmaz, 2006: 254): ilk olarak, yetki genişliğinde kullanılan yetki merkeze ait bir yetkidir ve merkez adına kullanılır. İkinci olarak, yetki genişliğinde kullanılan yetkiler milli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesinde kullanılır. Üçüncü olarak, yetki genişliğini kullanan yöneticiler merkezin hiyerarşisine tabidirler. Son olarak da yetki genişliğine dayalı olarak kullanılan yetkilerle ilgili gelir ve giderler merkeze aittir.

4.5.Yerel Özerklik (Mali Federalizm)

Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ülke yararlarını göz ardı etmeden, mevzuattan kaynaklanan hak ve yetkilerini kendi hizmetlerini düzenleme doğrultusunda kullanma hakkı olarak tanımlanabilir (Parlak, 2002: 52). Yerel yönetimlerin özerklikleri genellikle anayasalarda doğrudan ya da dolaylı olarak güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde yerel yönetimlere tanınan yetki doğrudan özerklik olarak adlandırılmamıştır. İlgili madde incelendiğinde, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, kendilerine ait bütçelerinin ve personelinin ve kamu tüzel kişiliklerinin olması gibi özellikler yerel yönetimlerin özerkliklerinin olduğunu göstermektedir (Tortop, 1996: 3; AYDIN A., 2007:162).

Herhangi bir kurumun özerkliğinden bahsedebilmek için karar organlarının kendileri tarafından oluşturulması, kendi hizmet alanlarıyla ilgili kararların yine kendilerince alınabilmesi ve alınan kararların uygulanmasında ve bunlar için gereken

harcamaların yapılmasında merkezi yönetimin herhangi bir baskısının olmamasını, özerklik için temel şart olarak kabul etmek gerekir. Diğer bir ifade ile özerkliğin koşulları; organların bağımsızlığı, kesin karar alma yetkisi ve parasal olanakların bulunması şeklinde ifade edilebilir (Coşkun, 1996: 45).

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilerek imzaya açılan, 21.11.1988 tarihinde Türkiye tarafından da imzalanan, 21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak taraf olunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da özerklikten şu şekilde bahsedilmiştir.

“Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”(madde 3/1-2)

Görüldüğü gibi yerel yönetimlere sağlanan haklar dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerin oluşturduğu meclisler tarafından kullanılır. Maddede yer alan bu kural aynı zamanda yasal sınırlar çerçevesinde yurttaş meclislerinin oluşturulması ve kararların alınmasında bu meclislere başvurulması, referandum yoluna gidilmesi, ya da başka yollarla karar alma süreçlerine halkın katılımının sağlanması gibi yolların denenmesini de kapsadığı söylenebilir (Keleş, 2000: 53).

Yine Şart’ın birinci maddesinde yerel yönetimlerin özerkliklerinin ulusal mevzuatların elverdiği ölçüde Anayasal bir kural olarak tanınması öngörülmektedir. Özerklik açısından bir diğer önemli konu da, Şart’ın 6/1 maddesinde, yerel makamların kendi iç örgütlenmelerini kendilerinin oluşturabilmesine yönelik düzenlemedir (Türkiye bu maddeye çekince koymuştur).

Anayasanın 127. maddesindeki yerel yönetimlere ilişkin düzenleme irdelendiğinde, bazı eksikliklerine rağmen Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda ifade edildiği şekliyle, Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliklerinin Anayasa ile tanındığını söylemek mümkündür.

Özerkliğin amacı, hizmetlerin yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde alınmasıyla daha etkin ve verimli olacağı anlayışından kaynaklanmaktadır. Özerk kurumlar kararları daha gerçekçi, gereksinimleri karşılayabilecek şekilde ve daha hızlı alabilirler. Ayrıca bu yolla kurumun ilgili hizmetleri daha az maliyetle gerçekleştirmesi de sağlanmış olur.

Yasalarla sınırları çizilmiş olan hak ve yetkilerin ilgili kurum tarafından hiçbir dış baskı olmaksızın kendi hizmetleri doğrultusunda kullanılması anlamını taşıyan özerkliğin, yasaların ülke çıkarlarını ve bütünlüğü zedeleyecek şekilde yorumlanması, yerel ihtiyaçları karşılama konusunda etkinlik ve verimlilik amacının dışında yerel unsurlara güç ya da gelir kazandıracak uygulamaların yapılması özerklikle bağdaşmaz (Tortop, vd., 2006: 54).

Özerk kuruluşların denetimi, uygulamaların yasalara uygunluğunun sağlanmasında büyük önem arz etmektedir. Denetimin, kurumun kendisi tarafından yapılması (iç denetim şeklinde) durumunda, bir taraftan yasalara aykırı uygulamaların önüne geçilirken diğer taraftan da kurumun özerkliği zedelenmemiş olur. Ancak, bu tür özerk kurumların denetiminin sadece iç denetim şeklinde kendilerine bırakılmış olmaları zaman zaman yasalara uygun olmayan uygulamalara neden olabilir. Bu nedenle Anayasada da ifadesini bulan “idarenin bütünlüğü” çerçevesinde özerkliği zedelemeyen ilgili kurumun dış denetime de tabi tutulması gerekir. Özerkliğin zedelenmemesi için yapılan bu denetimlerin, hukuka uygunluk denetimi olarak gerçekleştirilmesi, yerindelik denetimi şekline dönüşmemesi gerekir.

Hem özerkliğin sınırının tespitinde hem de denetimin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetimin yetki-görev ayrımının bilinmesi gerekir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ayrımları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Odyakmaz, 2006: 261–262):

—İlk olarak, merkezi yönetimin yetki ve görevleri Anayasalar tarafından belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri ise yasalarla düzenlenmiştir.

—İkinci olarak, merkezi yönetim genelde ulusal politikaların yürütülmesinden sorumlu olduğu halde yerel yönetimlerin hizmet alanları ulusal düzeyde değildir.

—Üçüncü olarak, merkezi yönetim genel görevli (yasalarla başka idarelere verilmemiş bütün yetki ve görevleri kullanma hakkı), yerel yönetimler ise özel

görevlidir (ancak yasalarla kendilerine verilmiş olan yetki ve görevleri kullanabilirler).

—Dördüncü olarak, merkezi yönetim kendi alanında mutlak yetkiye sahipken, yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimine tabidirler.

—Beşinci ve son olarak da, merkezi yönetim hem kendisinin hem de yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarının sınırlarını belirleme yetkisine sahipken, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanını merkezi yönetim tespit eder.

Mali açıdan yapılan bir değerlendirmede, nasıl ki merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmetlerin arzı bakımından bir paylaşım söz konusu ise, gelirler açısından da aynı şekilde bir paylaşımın olması gerekir. Aslında mantıklı olan, yerel yönetimlerin hizmet arzlarına karşılık gelirlerini de kendilerinin tespit ve tahsil etme gereğidir. Ancak, yerel yönetimlere vergi toplama yetkisinin verilmesi yüzlerce yerel yönetimin farklı uygulamalarına neden olabilir. Bu durum ülkede bir mali anarşinin doğmasına neden olabilir (Nadaroğlu, 2001: 79–81).

Yerel yönetimlere kuralları merkezi yönetim tarafından belirlenmek koşuluyla vergi tahsil yetkisinin verilmesi ilk bakışta mantıklı gibi görülebilir. Ancak, birtakım tarihi etkenler, coğrafi ve ekonomik koşullar bazı yerel yönetimlerin gelir açısından diğerlerine karşı avantajlı ya da dezavantajlı duruma düşmelerine neden olabilir. Bu ve benzeri aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla merkezi yönetimlerin vergileri toplaması ve yerel yönetimlere hangi yöntemlerle kaynak aktaracağını önceden tespit edilmesi ve bu yönetime bağlı olarak her yerel yönetime kaynak aktarması daha uygun bir yöntem olarak kabul edilmesi düşünülebilir.

Öncelikle bir yerel yönetime aktarılacak gelirler o yerel yönetimin arz edeceği hizmetlerin bedelini karşılayacak miktarda olmalıdır. Bazı gelirler merkezi yönetime göre yerel yönetimler tarafından daha etkin bir şekilde tahsil edilebilir (Nadaroğlu, 2001: 81). Bu tür gelirlerin tahsilinin yerel yönetimlere bırakılması ayrıca yerel yönetimlerin özerkliklerine bir katkı da sağlayabilir.

Yerel yönetimlerin kendi içerisinde gerçekleştirilen iç denetimlerinden başka bir de bu birimlere yönelik dış denetim yapılmaktadır. Bunlar; harcamalara ilişkin yapılan Sayıştay denetimi, herhangi bir şikayete bağlı olarak gerçekleştirilen idari

denetim (İçişleri bakanlığı müfettişlerince yapılan denetim) ve vesayet denetimi şeklinde gerçekleştirilen denetimler yerel yönetimlere yönelik dış denetimlerdir. Kamuoyu denetimi de yerel yönetimlere yönelik dış denetimler arasında sayılabilir. Yapılan bu denetimlerle yerel yönetimlerde yetki ve görevlerin yasal sınırlar içerisinde kullanılması, birtakım kişisel yarar ve nüfuz sağlamaya yönelik uygulamaların ortadan kaldırılması sağlanabilir.

Yukarıda özerkliğin koşulları olarak sıralanan; organların bağımsızlığı, kesin karar alma yetkisi ve yeterli mali olanaklara sahip olma açısından yerel yönetimlerle ilgili olarak şu şekilde bir değerlendirme yapmak mümkündür. İl genel meclisinin kararlarının merkezden atanan vali tarafından bir defaya mahsus olmak üzere tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmesi meclisin kararlarının uygulanmasını en azından (hiç olmazsa) geciktirmektedir. İl encümeninin oluşumunda vali, encümen üyelerinin yarısını memur konumundaki (yani astı durumunda olana) birim amirleri tarafından atamaktadır. Ayrıca encümenin kararlarını durdurabilmektedir.

İl özel idaresinin bir organı durumunda olan vali, bütçenin hazırlanmasında, harcanmasında, personelin atanmasında yetkili durumdadır. İl özel idaresi ile merkezi yönetim arasındaki bu organik bağ, il özel idarelerinin özerkliğini zedelediği söylenebilir. Bunların yanında bir diğer önemli konu da, bütçeyi oluşturan gelirlerin ilgili özel idarenin kendi öz kaynaklarından olmayıp merkezi bütçeden karşılanmasıdır. Bu durum, il özel idaresini merkeze bağlayan önemli unsurlardan biridir. Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde, İl özel idarelerinin yukarıda sayılan özerklik şartlarını taşıdığını söylemek mümkün değildir.

Köy yönetiminin organlarının görevden alınması, denetimi, bütçe üzerindeki mülki amirlerin yetkisi ve köy yönetimlerinin kendi öz kaynaklarının olmaması gibi özellikler, bu yönetimlerin de yukarıdaki özerklik şartlarını taşımadığını göstermektedir.

Türkiye’de Anayasada sayıldığı şekliyle en fazla yerel yönetim özelliklerine sahip yerel yönetim belediyelerdir. Zaten günümüzde yerel yönetim denince çoğunlukla belediyeler akla gelmektedir. Özerklik açısından belediyelere yönelik bir değerlendirme yapıldığında, karar organlarının bağımsızlığı ve kesin karar alma

yetkisine sahip olma açısından yapılacak bir değerlendirmede, belediyelerin bu özellikleri taşıdığı söylenebilir. Mali kaynakların harcanmasında da merkezi yönetimin belediyeler üzerinde herhangi bir yerindelik denetimi söz konusu değildir. Ancak, yerel yönetimlerin bütçelerinin oluşturulmasında kendilerine ait öz kaynaklarının yeterli olmaması bu yönetimleri merkeze bağımlı hale getirmektedir. Dolayısıyla belediyelerin bağımsız bütçe oluşturma açısından pek de özerk oldukları söylenemez.

4.6.Hizmette Yerellik (Subsidiarite)

Hizmette yerellik (subsidiarite), hizmetlerin hizmete ihtiyaç duyulan yere en yakın birim tarafından yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir. Subsidiarite kelime anlamıyla ikincil olma, yedekte olma, destek verme, yardım etme gibi anlamlara gelmektedir (Keleş, 2000: 53; Nadaroğlu, 2001: 70). Bu kavram günümüzde kelime anlamının aksine, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde idareler arasındaki hizmet paylaşımında önceliğin hizmetten yararlananlara en yakın birimler olan yerel birimlere ait olacağı anlamında kullanılmaktadır.

Subsidiarite kavramına “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda yer verilmiştir. Şartta subsidiaritenin kelime anlamına değil kavramsal anlamına yer verilmiştir. Subsidiarite kavramsal olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4/3 bendinde şu şekilde yer almıştır: “*Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak ve tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bu sorumluluğun başka makama bırakılmasında, işin vus’ati (genişliği), cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır.*” Görüldüğü gibi Şart’ın bu bendinde hizmette yerellik yer almış ve kamu hizmetlerinin arzının vatandaşlara (hizmetten yararlananlara) en yakın birimlere bırakılması gereğine vurgu yapılmıştır.

Bir hizmetin daha üst birimler tarafından gerçekleştirilmesi ancak hizmetin ilgili yerel birimi aşacak durumda olması, birkaç yerel birimi ilgilendiren bir konu olması, hizmetin ülke politikası açısından ayrı bir anlamının olması gibi durumlarda söz konusu olabilir. Ancak benzeri nedenlerle bir hizmet daha üst birimlere bırakılabilir. Bu üst birimler bazen Büyükşehir belediyeleri, bazen bölge yönetimleri,

bazen ulusal devletler, bazen de ulusal topluluklar veya kuruluşlar olarak düşünülebilir.

Türkiye, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine koyulan çekincelerle birlikte 1985'te imzaya açılan Şartı, 21.11.1988 de Strasbourg'da imzalamış ve 3723 sayılı yasa ile 21.05.1991 tarihinde (R.G. No: 21877) Şart'a (antlaşmaya) taraf olmuştur. Bilindiği gibi, Anayasanın 90. maddesi gereği usulüne göre yürürlüğe girmiş olan antlaşmalar kanun hükmündedir. Yani bunlar bir iç hukuk gibi hüküm doğururlar (Koçak, 2007: 1). Dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki bu düzenlemeler aynı zamanda Türkiye için bir iç hukuk hükmündedir. Bu antlaşma gereği hizmetler hizmete ihtiyaç duyan halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir. Zaten 1982 Anayasası da 127. maddede yerellik ilkesinden söz etmektedir (Koçak, 2008: 24). 127. maddenin ilgili hükmü şu şekilde ifade edilmiştir: "... Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."

Günümüzde küreselleşen dünyada artık bireyler doğrudan doğruya başka milletlerle irtibata geçebilmekte, karşılıklı olarak birbirlerini etkileyebilmektedirler. Bunun bir sonucu olarak da, ulus devletlerin kimi yetkileri birtakım ulus üstü oluşumlara terk edilebilmektedir. Bu süreç aynı zamanda yerel unsurların önemini de giderek artırmaktadır. Ulus devlet ve yerel yönetimler düzeyinde yeniden bir görev paylaşımı yapılmakta ve merkeze ait bir kısım görevler artık yerel yönetimlerin görevleri arasında tanımlanmaktadır (Güler, 1999: 135-157).

Şunu da gözden kaçırmamak gerekir ki, dünyadaki küreselleşme ulus devletlerin sınırlarını ve bütünlüklerini ilgili ülkeye ait toplum değerlerini, ülkelerdeki yönetim sistemlerini her ne kadar zayıflatsa da bunları ortadan kaldırmaya yönelik bir oluşum olarak düşünülemez. Küresel yönetim de küresel hükümet anlamına gelmez. Zaten giderek tek bir hükümete doğru bir hedefin düşünülmesi de olası değildir. Çünkü böyle bir hedefin var olması dünyayı bugünkünden daha demokratik bir yönetim şekline götürmez. Merkeziyetçiliğin giderek büyümesi merkezi güç kullanımını da beraberinde getirir ki, bu anlayışın günümüz demokratik anlayışıyla bağdaştığını söylemek mümkün değildir (Öner, 2002: 124).

Küreselleşen dünyanın her ne kadar tek bir hükümet olması söz konusu olmasa da, dünyada bazı ulus devletlerin aralarında genellikle ekonomik amaçlı olarak kurdukları birliklerin giderek siyasi birliğe doğru gittiği de bilinen bir gerçektir. Bu durum ilgili ülkelerin bir kısım yetkilerini üst oluşuma devretme zorunluluğunu ortaya çıkarmakta, ulus devletler arasında kendi öz varlıklarını kaybetme korkusunu da beraberinde getirmektedir. Bunun en büyük örneğini Avrupa Birliği (AB) oluşumunda ve AB ülkelerinde görmek mümkündür. Bundan dolayıdır ki, AB'ye üye ülkeler yerellik ilkesine öncelikli olarak önem vermektedirler. Yerellik ilkesi ile AB'nin sorunlarının ele alınmasında ve kamu hizmetlerini üretmekte ekonomik verimlilik ilkesinin göz önünde tutulması kaydıyla yetkilerin vatandaşlara en yakın düzeyde kullanılmasının uygun olacağı noktasından hareket edilmektedir (Tekeli ve İlkin, 2005: 79).

AB tarafından Maastrich'te 1992'de imzalanan antlaşmada da bu ilkeye (subsidiarite) yer verilmiştir. Maastrich Antlaşması'nda AB'nin, belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edeceği yer almıştır. AB, mutlak manada kendi görev alanına girmeyen konularda subsidiarite (yerellik) ilkesine göre hareket edecektir. AB, herhangi bir alana ancak yerel yönetimler ya da üye devletlerin ilgili hizmeti yerine getirememesi durumunda müdahale edecektir (Nadaroğlu, 2001: 70–71).

Bu bağlamda AB'nin bir hizmete müdahale edebilmesi ancak şu durumlarda söz konusu olabilir: İlk olarak, ilgili hizmetin ulusal devletlerin yeterli ölçüde üstesinden gelemeyecekleri ulusal sınırları aşan niteliklerinin olması gerekir. İkinci olarak, ulusal devletlerin hizmeti üstlenmesi veya yürütmesi konusunda aksaklıkların varlığı ve bu durumun AB antlaşmalarının gerekleriyle çatışıyor olması ya da üye devletlerin çıkarlarını zedelemesi gerekir. Üçüncü olarak, ilgili hizmetin AB düzeyinde yapılmasının ulusal devletin yerine getirmesine kıyasla AB'ye açık yararlar sağlaması gerekir (Köseçik, 2002: 12-13; Nadaroğlu, 2001: 71). Belirtilen bu durumlarda ancak AB düzeyinde bir hizmete müdahale edilebilir. Antlaşmada, bu durumların dışında hizmetlerin ilgili ülkelere bırakılması öngörülmüştür.

Yerellik ilkesinin Maastcrih Antlaşması'na konması temelde iki sebebe dayandırılabilir. Birincisi, AB'nin giderek büyümesi ve merkezîyetçi bir yapının

oluşmasıyla birlikte üye ülkelerin ve yerel yönetimlerin yetkilerinin ihmal edileceği, ulusal kimlik ve kişiliklerinin AB hegemonyasına gireceği korkusu (Keleş, 2000: 52 vd.), ikincisiye, AB'nin giderek sınırlarının genişlemesi sebebiyle ortak politikaların belirlenmesiyle ilgili çok yoğun bir düzenleme gereksiniminin ortaya çıkmasıdır. Bürüksel'den herhangi bir üye ülkede gereksinim duyulan yerel bir ihtiyaca yönelik sağlıklı karar alması her zaman söz konusu olamayabilir. Dolayısıyla AB ile alt birimler (üye ülkeler) arasında bir görev paylaşımının yapılması adeta bir zorunluluk haline gelmiştir (Köseçik, 2002: 11). Buradan hareketle Maastrich Antlaşması'nda yukarıda belirtildiği şekliyle yerellik (Subsidiarite) ilkesine yer verilmiştir.

5.TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimlerin yurtlara sundukları hizmetler ve örgütlenme biçimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Görev ve hizmet yönünden, yeryüzünde başlıca üç ilke uygulanmaktadır. (Keleş, 2010: 243). Bu üç ilkenin birincisi genellik ilkesi, ikincisi yetki ilkesi, üçüncüsü ise liste ilkesidir. Türkiye'de yerel yönetimlerin görevlerinin kuruluş yasalarında (5302, 5393, 5216, 442) liste yöntemi benimsenerek belirlendiği söylenebilir.

Anayasa'da (1982) yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddede “... *mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” İfadesi yer almaktadır. Anayasa'da sözü edilen yerinden yönetim ilkesi, siyasal değil yönetsel (idari) yerinden yönetim ilkesi şeklinde anlaşılması gerekir. Osmanlı'dan günümüze yerel yönetimlerle ilgili gerek yerel yönetim anlayışında gerekse yerel yönetimlerin hukuksal statülerinde birçok değişiklik olmuşsa da temelde güçlü devlet ve bağımlı yerel yönetim anlayışının devam ettiği söylenebilir.

5.1.Cumhuriyet Öncesi Yerel Yönetimler

Türkiye'de modern anlamda belediyeciliğin geçmişi, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar götürülebilir. Osmanlı İmparatorluğu'nda, kentlerin iç bünyesinde oluşan sosyo-ekonomik ve demografik değişiklikler, İmparatorluğun dış dünya ile olan ilişkilerinin sonucu ortaya çıkan yeni şartlar, Osmanlı kentlerinin

yeniden yapılanmasını yani değişimi zorunlu hale getirmiştir. Belediyeler, bu değişimin bir sonucu olarak oluşturulmuş olan kurumlardır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat dönemi, devletin yapısının adeta yeni bir yaklaşımla değişime uğradığı bir dönemdir. Bu değişim, aynı zamanda yerel hizmet sunum biçimindeki anlayışı da temelden etkilemiştir. Türkiye'de yerel yönetimlerin kuruluşu Tanzimat Fermanı'na dayandırılmaktadır. Zaten Belediye kavramının toplum hayatına girişı de Tanzimat Fermanı ile gerçekleşmiştir (Okandan, 1977: 93; Çomaklı, 2001: 75). Bazı araştırmacılar tarafından, Tanzimat'a kadar özünde "ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk şehirciliğinin, Tanzimat'la birlikte yerini cemiyet sistemine bıraktığı ifade edilmektedir (Alada, 2001: 125). Bu değerlendirmeler ışığında, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin, Tanzimat Öncesi ve Tanzimat Dönemi (Tanzimat'tan Cumhuriyete kadar), şeklinde iki alt başlık halinde irdelenmesinin daha uygun olacağı düşünölmüştür.

5.1.1. Tanzimat Öncesinde Osmanlı'da Yerel Yönetim Yapılanması

Bütün geleneksel imparatorluklar gibi, Osmanlı İmparatorluğu'nda da yerel demokrasiden söz etmek olanaksızdır. Osmanlı'da ne yöneticilerin eğilimi, ne de halkın yaşam tarzı demokrasiye ve siyasal katılıma uygundu. Adalet ve iyi yönetim denince, halkın mal ve can güvenliğinin sağlanması anlaşılmaktaydı. Buna karşılık yönetilenler de yöneticilere itaat etmek zorundaydılar. Yani iyi yönetim, halkın yönetime katılması anlamını taşıııyordu (Ortaylı, 2000: 11; Çomaklı, 2001:76). Osmanlı toplumunda esas olan devlete itaatti. Aslında bu itaatin, biraz da dinsel motifinin olduğu söylenebilir. Şöyle ki, Kuran'daki "Ulul Emre İtaat" tam da yöneticilerin istediği şekilde bir emirdi. İslam toplumlarında yöneticilerin zaman zaman Allah'ın yeryüzündeki temsilcisi gibi görünmesi (halifetullah), belki de bu topluluklarda yönetimi ele geçirenlerin bazı geleneksel değerleri sanki İslami bir motifmiş gibi göstererek uzun süre yönetimde kalmalarının, bunun bir sonucu olarak da demokrasinin ve katılımın gelişmemesinin nedenleri arasında sayılabilir.

Tanzimat öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı şehirlerinde yerel hizmetler vatandaşlar tarafından seçilen temsilciler yoluyla değil, bizzat merkezi yönetimin temsilcileri tarafından ya da onların gözetiminde gönüllü kuruluşlar ve meslek

örgütleri tarafından yürütülmekteydi (Erençin, 2004: 57). Bu geleneksel kurumların merkez karşısında herhangi bir özerklikleri yoktu. Yerel hizmetlerden sorumlu bu geleneksel kurumlar arasında kadılar, vakıflar ve loncalar sayılabilir.

5.1.1.1.Kadılar

Osmanlı idari örgütlenmesinde kadılık müessesesi özel bir statüye sahipti. Kadılar, hem şehir merkezinin hem de civardaki köylerin yöneticisi konumundaydı. Kadılar bir taraftan yargıçlık görevini yaparken diğer taraftan da belediye hizmetlerinin, mülki ve askeri hizmetlerin başı konumundaydılar. Belediye hizmetleri ile ilgili olarak kadılar; şehrin temizliğinin sağlanması, ticaretin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, esnafın kontrol edilmesi, çarşı-pazar denetimi, fiyatların belirlenmesi (narh), kentin imar ve iskan gibi işleri yerine getirirlerdi. Kadılara görevlerini yerine getirirken subaşı, böcekçibaşı, çöplük subaşı, mimarbaşı, Yeniçeri Ocağı'na bağlı kolluk kuvvetleri ve görevliler yardım ederlerdi (Nadaroğlu, 2001: 167; Seyitdanlioğlu, 2010: 2; Oğuz, 1987: 18; Ortaylı, 2008, 261).

Kadılar tayin edildikleri görev alanlarına genellikle kendi "kapı" halkıyla (özel hizmetli) gelir ve giderken de onları beraberinde götürürlerdi. Zaman zaman gittikleri yerlerde ihtiyaç doğrultusunda eleman istihdam ederlerdi. Kadıların görevlerini ifa etmek için günümüz anlamında belediye ya da adliye sarayı denebilecek daimi bir ikametleri söz konusu değildi. Kadılar nereye yerleşirlerse (ikamet olarak) aynı zamanda orayı görevlerini yapmak için kullanırlardı (Ortaylı, 1982: 140). Kamu görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla kurumsal anlamda sabit mekanların olmayışı, bu hizmetlerin kişilerin özel mülklerinde (ikamet ettikleri evlerinde) yerine getirilmesi, Osmanlı'da (bu dönemde) kurumsal yapılaşma olmadığının bir göstergesi olarak da kabul edilebilir.

On dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde, kadılık müessesesinde bir bozulmanın olduğu görülür. Zaten Yeniçeri Ocağı'nın dağılmasıyla birlikte, kadıların şehirlerdeki kollukla ilgili görevleri tamamen zafiyete uğramıştır. Bu görevler pratikte mütesellim ve ayanların kontrolüne geçmiştir. Kadıların bu tür görevleri yerine getiremeyecek duruma gelmesiyle birlikte, 1826'da İhtisap Nazırlığı ve taşrada ona bağlı İhtisap Müdürlükleri kurularak belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi amaçlanmıştır.

Ancak oluşturulan bu yeni yapı, yerel hizmetlerin ifasında yeterince başarı sağlayamamış, her geçen gün kent yönetiminde sorunlar daha da büyümüştür. Yine kadıların görevlerinden biri olan vakıfların denetim görevi de 1836 yılında kurulan Evkaf Nazırlığı'na verilince, kadının şehrin yönetimine ilişkin görevi tamamen sona ermiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

Osmanlı'da kadıların ya da kadınlara yardım eden görevlilerin seçiminde ve denetiminde halkın herhangi bir katılımı söz konusu değildi. Kadılar tarafından, fiyat tespiti ve narh konması gibi ekonomik işlerde, kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesinde, vergi, tarh gibi mali işlemlerin yürütülmesinde halkan bazı kişilere başvurulduğunda onlar kadıya yardımcı olurlardı (Ortaylı, 1982: 141).

5.1.1.2.Vakıflar

Vakıf, belirli bir malın kamunun yararına yönelik hizmetler için sürekli olarak ayrılması (Eryılmaz, 2008: 186) şeklinde tanımlanabilir. Vakıf geleneği Osmanlı'dan önce Selçuklu döneminde de var olan bir gelenektir. Bireyler, sahip olduğu malların sadece kendilerinin değil diğer kişilerin de hakkı olduğu inancıyla mallarının bir kısmını halka hizmet için vakfetmekteydiler. Ayrıca bu dönemde zenginliğin kaynağının daha çok devlet memuriyeti olması, vakıfların padişah vezir gibi yüksek kamu görevlileri tarafından kurulması neticesini doğurmuştur. Az sayıda da olsa, zaman zaman yine yüksek kamu görevlilerinin mallarını müsadereyen kurtarmak maksadıyla vakıflar oluşturdukları da söylenebilir.

Vakfın, Osmanlı yönetim sisteminde devletten ayrı bir tüzel kişiliği söz konusu değildir. Osmanlı'da yerel hizmetleri yürütmek üzere ayrı birimlerin olmayışı bu geleneksel kurumların yerel hizmetlerin ifası hususunda faal olmaları zorunluluğunu doğurduğu söylenebilir. Vakıf sahiplerinin mallarını bir ibadet düşüncesiyle vakfetmeleri, "halka hizmet hakka hizmettir" anlayışı çerçevesinde bu kurumların, yerel hizmetleri adeta bir "yardım-ibadet" niyetiyle gerçekleştirdikleri şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Yukarıda da ifade edildiği gibi bazı kamu görevlileri mallarını müsadereyen kurtarmak amacıyla da vakıflar kurmuşlardır. Bu tür vakıflar doğal olarak daha çok göstermelik bir hizmet anlayışı içerisinde olacaklardır. Dolayısıyla bu iki tür vakıf

arasında benzer hizmetleri ifa etseler bile hizmet standardında farklılık söz konusu olacaktır. Ayrıca vakıfların “gönüllü kuruluşlar” olması, yapmış oldukları hizmetlerde bir mecburiyetlerinin olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, vakıfların farklı standartlarda hizmet sunması neticesini doğurur. Yine her vakfa vakfedilen mal miktarı ve coğrafi farklılıklar, malların yönetiminde gösterilen başarı ya da başarısızlık gibi nedenler vakıf gelirlerinin de farklı olmasına neden olacaktır. Bu ve benzeri durumlar, Osmanlı’da vakıflar aracılığıyla yürütülen yerel hizmetlerin hizmet standartlarında bir birliğin olmadığı sonucunu doğurmaktadır.

Bütün bu değerlendirmelere ilaveten Osmanlı’da yerel hizmetlere yönelik ayrı bir devlet bütçesinin ve kamu personelinin olmaması nedeniyle yerel hizmetler vakıflar ve esnaf kuruluşları gibi kurumlar aracılığıyla yürütülmüştür (Eryılmaz, 2008: 187).

Osmanlı’da, kütüphane hizmetleri, okul yönetimleri, sağlık ve sosyal yardım, içme suyu ihtiyaçlarının karşılanması, hamamların yapılıp işletilmesi, köprü, yol ve çeşmelerin yapımı ve bakımı gibi hizmetler vakıflar aracılığıyla yürütülen hizmetler arasında sayılabilir. Ayrıca vakıfların yerel kalkınmada büyük rollerinin olduğu da inkar edilemeyecek bir gerçektir (Ortaylı, 1982: 141).

5.1.1.3.Loncalar

Aynı meslekte olanların bir pîrin yönetimi altında toplanarak oluşturdukları topluluğa (özel dernek) lonca denmekteydi. Anadolu Selçukluları, Beylikler ve Osmanlı dönemlerinde varlıklarını sürdüren loncalar, dokumacılık, dericilik, bakırcılık, saraçlık, marangozluk vb. işleri yapan zanaatçıların kendi aralarında örgütlenerek kurdukları birliklerdi. Loncaların yöneticileri ve başkanları vardı. Bunlar, üretilen malın kaliteli olmasında, yeni işyeri açılmasında, çırak, kalfa ve usta yetiştirilmesinde yetkiliydiler. Lonca üyeleri arasında sıkı bir iş birliği ve birliktelik söz konusuydu (Akgündüz, 2005: 53; Akşit, 1981: 687).

Osmanlı ekonomisinin ve meslek mensuplarının gelişiminde çok önemli yere sahip olan loncaların, halkla üreticiler arasında bir köprü vazifesi gördüğü, haksız rekabetin önlenmesinde, arz talep dengesinin sağlanmasında, geleceğe yönelik

nitelikli işgücü yetiştirilmesinde, özetle Osmanlı ekonomisinin gelişiminde önemli katkıları olan kuruluşlar olduğu söylenebilir.

Loncaların kendi işlerine yönelik sorumluluklarının yanında şehir yönetiminde de sorumlulukları vardı. Loncalar, taşradaki merkezi yönetim temsilcisi durumundaki kadıların yerel hizmetlere ilişkin taleplerini karşılardı. Loncaların faaliyet alanlarıyla ilgili mekanlarda güvenlik ve kamu düzeninin sağlanması, temizlik işleri gibi görevleri bulunmaktaydı (Şengül, 2010: 27). Loncalar, şehir yönetimi ve yerel hizmetlere yönelik önemli görevler icra etmekteydiler ancak ne esnaf lonca temsilcileri olan esnaf kethüdalarının, ne şehir ileri gelenlerinin, ne de ruhani reislerin devamlı bir kurul oluşturarak şehir yönetimine katılmaları söz konusu değildi (Ortaylı, 1982: 141).

5.1.1.4.Ahilik

Ahilik, bir çeşit esnaf loncasıdır. Kelime olarak “ahî” Arapça kardeş anlamına gelmektedir. Ahiler birbirlerine kardeş der, ortak yemek yer, bir keseden para harcarlardı. Kıyafet olarak, şalvar giyer, bellerinde bir bıçak gezdirir, başlarına birbirlerini tanımaları için ak bir şerit bağlardı. Bir kardeşin saldırıya uğraması bütün ahileri ayağa kaldırırdı. Ahilik, bir taraftan zorbalığa uğrayan güçsüzlerin korunması bakımından bir çeşit şövalyeliği andırırken diğer taraftan da dinsel nitelikleri nedeniyle bir İslam tarikatı olarak bilinmektedir (Hançerlioğlu, 1977: 31). Ahiliğin inanç boyutuyla günümüzde bile var olduğu bilinen bir gerçektir.

Selçuklu döneminde sosyal düzeni korumak için kurulan ahilik, Osmanlı döneminde de varlığını sürdürmüş, Osmanlı İmparatorluğu'nun güçlenmesiyle birlikte de toplumsal düzene ilişkin faaliyetlerine son verilmiştir. Ahiler, yaptıkları işlerde, alışverişlerde ve kazançlarda dürüstlükten ayrılmazlardı. Ahilik ahlakının dört önemli prensibi vardı: Güçlü ve üstün durumdayken affetmek; kızgın iken yumuşak davranmak; düşmana iyilik etmek; kendisi muhtaç iken bile başkasına vermek (Akşit, 1981: 24).

Ahilik daha çok bir meslek örgütü (lonca) olarak kabul edilebilir. Çünkü ahiliğe yeni girenlere ilk olarak bir meslek öğretilir ve ilgili meslek örgütünün güvenliği ahiler tarafından sağlanırdı. Hatta devletin zayıfladığı zamanlarda esnaf

birliklerinin soygunculardan ve hırsızlardan korunması için silahlı bir teşkilat bile oluşturulmuştu (Akşit, 1981: 25). Ahilerin gerçekleştirdikleri faaliyetler değerlendirildiğinde esnaf örgütlerine ilişkin günümüzdeki zabıta (kolluk) faaliyetlerini icra ettikleri, mesleki eğitimin gelişmesinde ve loncaların çevresinde kamu düzeninin sağlanmasında büyük rollerinin olduğu anlaşılmaktadır.

Ahilikle ilgili olarak; bu kuruluşların temellerinin çok sağlam olduğu, prensiplerinin doğru temeller üzerine kurulduğu ifade edilerek, Osmanlı cemiyetine ahenkle tatbik edilmiş ahilik prensiplerinin, daha sonra şehir ve kasabaların belediye hizmetleri ve bu hizmetlerin teftiş edilmesi için örnek alındığı, narh nizamnameleri yahut narh kanunnameleri şeklinde bu prensiplerin resmileştiği belirtilmektedir (Osmanlı Devlet Teşkilatı, 2006: 239).

Tanzimat öncesi Osmanlı'da yerel yönetim yapılanması ile ilgili olarak denebilir ki, Tanzimat'a kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda şehir yönetimi mevcut olup vakıflar gibi ekonomik ve sosyal kuruluşlar faaliyetlerini devam ettirmişlerdir. Ayrıca Cemaat örgütlenmeleri ve Esnaf örgütlenmeleri söz konusudur. Bütün bu yapılanmalar aslında Osmanlı'da katılım yoluyla bazı kurumların oluştuğuna ilişkin birer kanıt olarak da değerlendirilebilir. Bununla birlikte bu yapılanmalar Osmanlı'da, kurumlaşmış bir temsil geleneğinin, meclisleşmiş bir çalışma, eleştiri ve karar alma geleneğinin olduğunu göstermez (Ortaylı, 2000: 6). Osmanlı'da bu dönemde günümüz anlamında yerel yönetim gibi bir kavramdan ve hatta devlet işlerine yardımcı olan sürekli yerel kurullardan ve meclislerden söz etmek mümkün değildir.

Osmanlı'da batılı anlamda yerel yönetim yapılanması, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın başlarında farklı toplumsal ve tarihsel gerçeklerden kaynaklanarak ortaya çıkmıştır. Aslında batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkması, Osmanlı sınırlarındaki gayrimüslim halkın temsili maksadıyla ve temelde de batılı ülkelerinin baskıları sonucunda gerçekleşmiştir (Tortop vd., 2006: 36). Bununla birlikte Osmanlı'da yerel yönetimlerin, Osmanlı merkezîyetçiliğinin yerleşmesi ve güçlendirilmesi için bir araç olarak düşünüldüğü de söylenebilir. Şöyle ki, merkezi yönetim daha önce pek etkisinin olmadığı yerlerde yerel yönetimlere

yapmış olduğu atamalarla ve oralara sağlanan mali yardımlarla söz konusu yerlerdeki etkinliğini artırma yoluna gitmiştir.

5.1.2.Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Düşüncesi ve Kurumsal Yapı

Osmanlı'da modern belediyelerin ortaya çıkması 19. yüzyılın ikinci yarısına dayanmaktadır. Tanzimat dönemiyle birlikte (1839-1876) Osmanlı kamu yönetiminin her alanında olduğu gibi yerel yönetim alanında da bir yenileşme sürecine girilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, geleneksel Osmanlı kent yönetiminde gerek kentin kendi iç bünyesinde ortaya çıkan sosyo-ekonomik ve demografik değişiklikler, gerekse dış dünya ile ilişkilerin sonucu oluşan yeni şartlar Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olan temel etmenler arasında sayılabilir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2).

Aslında Avrupa'da yerel yönetim alanında örgütlenmeler temel olarak 10-16. yüzyıllar arasında ortaya çıkan anlayış ve yapılanmalara dayandırılırken (Ökmen ve Parlak, 2010: 110), Osmanlı'da yerel yönetim yapılanması 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar gecikmiştir. Klasik Osmanlı kent yönetiminde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, vakıf, lonca ahilik teşkilatı gibi yapılanmaların önemi büyüktü. Ancak bu gibi yapılanmalar, birtakım kişisel hibe vs. yöntemlerle mali bakımdan desteklendiğinden, vakfedenin isteği dışında hareket edebilmeleri, bu kurumların zamanla yerel yönetim kimliğine kavuşarak yöneticilerinin seçimle işbaşına gelerek merkezden bağımsız (merkezden ayrı bir tüzel kişiliklerinin olması) bir yapılanmaya gitmeleri mümkün olmamıştır. Yine loncalar her ne kadar yerel hizmetlerin görülmesinde büyük katkıları olsa da, belli meslek mensuplarına ait birer sivil toplum kuruluşu durumundaydılar. Bunların da modern anlamdaki belediyelere kaynaklık ettiği söylenemez. Bütün bunlardan hareketle klasik Osmanlı kentlerinde yerel hizmetler, geleneksel toplum düzeni içerisinde kadılığın önderliğinde esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte karşılanmaktaydı (Ökmen ve Parlak, 2010: 113). Dolayısıyla batılı anlamda modern belediyeçilik anlayışının temelini bahsi geçen birtakım geleneksel yapılanmalara bağlamak mümkün değildir.

Osmanlı'da özellikle liman kentlerinde ortaya çıkan demografik çeşitlilik ve gelişen ticari ilişkiler, bu kentlerde yerel hizmetlerin görülmesi bakımından klasik

yapı dışında farklı bir idari örgütlenmeye gidilmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Hiç kuşkusuz 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı'yla ülke yönetimi merkezi yönetim anlayışıyla yeniden yapılandırılırken, kamu yönetimi mevzuatı yeni baştan oluşturulmuş, yerel yönetimlerle ilgili olarak da birçok düzenleme yapılarak Osmanlı'da modern belediyeciliğin temelleri atılmıştır. Başta İstanbul olmak üzere bütün Osmanlı topraklarında belediyelerin kurulmasının düşünüldüğü ve mevzuatın da bu bağlamda şekillendirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 3). Böylece denebilir ki, on dokuzuncu yüzyılda Osmanlı kentlerinin, kendine özgü bir yapıda belediyesi, mimarisi, yolları, sokakları, ulaşımı, rıhtımları, ticaret haneleri olan modern kentlere dönüştürülmesinin planlandığı ve bu doğrultuda mevzuat oluşturulma çabası içine girildiği anlaşılmaktadır.

Batılı ülkelerle yoğunlaşan ticari ilişkiler neticesinde özellikle liman kentleri şekil ve işlev bakımından değişmeye, buna bağlı olarak da klasik Osmanlı kentlerindeki farklı yerel hizmet gereksinimleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu ihtiyaçların geleneksel kurumlar tarafından karşılanamaması, yerel hizmetleri yerine getirecek ayrı yapılanmaların ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Diğer yandan merkezi yönetim, aslında kendi işlevini gerçekleştirecek birer yapılanma olarak planladığı yerel yönetimlerle bizzat merkezi yapının güçlenmesini arzulamaktaydı. Yine batılı ülkeler, azınlıkların kendi kendilerini yönetebilmeleri konusunda da Osmanlı'ya baskı yapıyorlardı. Bütün bu ve benzeri nedenlerden dolayı yine batıdan ithal yerel yönetim yapılanmasına gidilmiştir. Böylece Osmanlı'da yerel yönetimlerin, bir taraftan ortaya çıkan yerel gereksinimleri gidermek üzere bir zorunluluk olarak, diğer taraftan da özellikle azınlıkların kendi kendilerini yönetmelerini sağlamak için batılı ülkelerin baskısı sonucu ortaya çıktığı söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 130-131).

Osmanlıda yerel hizmetlerin, eski Türk geleneğinden, İslam ve Bizans geleneğinden kalma yöntemlerle Tanzimat'a kadar çok iyi işlemiş olmasına rağmen, zamana ve koşullara ayak uydurulamaması bu yapılanmaların ithalini bir zorunluluk haline getirmiştir. Ayrıca devletin yetkilerini bu kuruluşlar aracılığıyla güçlendirmeyi amaçlaması da yerel yönetimlerin özellikle mali açıdan merkeze bağımlı bir yapıda oluşturulması ile sonuçlanmıştır. Aslında merkezin yerel yönetimler aracılığıyla

kendini güçlendirme uygulamasının günümüzde de devam ettiği söylenebilir. Belediye gelirlerinin büyük çoğunlukla merkezi yönetim tarafından karşılanması bunun en önemli kanıtı olarak görünmektedir. Bunun içindir ki, yerel seçimlerde halk, daha fazla merkezi yardım alınır umuduyla çoğunlukla iktidar partisi belediye başkanlarını desteklemektedir.

5.1.2.1.İstanbul'da Şehremaneti'nin (Belediye) Kurulması ve Altıncı Daire Deneyimi

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Osmanlı'da belediye kurma girişimi, Batılı devletlerle olan ilişkiler neticesinde başlamıştır. 1854 yılında gerçekleşen Kırım Savaşı'ndan dolayı, Osmanlı Devleti'nin Avrupalılarla Rusya'ya karşı ittifak oluşturması, İstanbul'a çok sayıda Avrupalı askerin gelmesine neden olmuştur. Osmanlı'nın savaş durumu ve iktisadi sıkıntısı, kaçınılmaz olarak şehirlerin altyapı ve düzenini etkilemekteydi. Şehirde temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi belediye hizmetleri yok denecek kadar yetersizdi. Bu durum, özellikle İstanbul'da yaşayan yabancıların Osmanlı'ya batılı tarzda yerel yönetim yapılanmasının oluşturulması için tavsiyede bulunmalarına neden olmuştur (Şengül, 2010: 29; Sular, 2004: 102).

Yabancıların tavsiye ve talepleri sonucunda daha önce belediye hizmetlerinden sorumlu olan İhtisab Nezareti kaldırılarak yerine İstanbul'da Şehremaneti adıyla bir belediye örgütlenmesine gidilmiştir. Şehrin temizlik ve imarı kendisine verilen ancak gerekli yetkiyle donatılmayan Şehremaneti'nden beklenen sonuç elde edilememiştir. Bunun üzerine, şehremaneti münasebetiyle oluşturulmuş olan şehir komisyonu, bu duruma yönelik şikayetleri ile kurulması önerilen belediye tekliflerini taşıyan mazbatalarını Ticaret Nezareti vasıtasıyla Babiali'ye takdim etmiş ve böylece 1857 tarihinde Altıncı Daire Belediye devri başlamıştır (Akgündüz, 2005: 538-539).

İstanbul'daki belediye hizmetlerinin düzene sokulması için İstanbul'un 14 daireye bölünmesi ve İstanbul'un bütün semtlerinde belediye örgütünün kurulması zor olacağından, önce pilot mahiyetinde bir bölgede bu uygulamanın gerçekleştirilmesine karar verilerek, yabancıların kalabalık olarak yaşadığı bölge olan Beyoğlu-Galata bölgesinde "Altıncı Daire" adı altında bir belediye örgütü kurulmuştur. Altıncı Daire'nin ismi, Tanzimat mimarlarından Mustafa Reşit Paşa ve

Ali Paşa'nın kısa bir süre oturdukları Paris'in seçkin yerleşim yerlerinden birinin adıydı (Sixième Arrondissement) (Akgündüz, 2005: 541). İstanbul'da batılı anlamda ilk belediye deneyiminin yabancıların kalabalık olduğu (çoğunlukla gayri müslim Osmanlı vatandaşları) Galata bölgesinde kurulması, bir yandan yabancıların telkinlerinin bir sonucu olarak görülebilirken diğer yandan da, kendi ülkelerinde bu tecrübeyi yaşamış olan insanların bu yeni yapılanmaya uyma sürecinde fazlaca bir güçlükle karşılaşılacağı umudundan kaynaklandığı söylenebilir (Şengül, 2010: 30).

Altıncı Daire'nin yazışma dili Fransızca ve Türkçe olarak kabul edilmişti. Bu nedenle belediyenin başına hariciye teşrifatçısı Kamil Bey getirildi. Takip eden başkanlar da Fransızca bilen kişilerden oluşuyordu. Altıncı Daire'nin onbir kişiden oluşan bir meclisi vardı. Meclis üyelerinin dördü yabancı uyruklu kişiler arasından, diğerleri de büyük kısmı Osmanlı vatandaşı gayrimüslimlerden olmak üzere hükümet tarafından atanmaktaydı. Altıncı Daire aslında büyükşehir belediyesinin bir alt birimi olarak kurulmasına rağmen doğrudan Babiali'ye bağlandı. Batılı tarzda bir oluşumun işlemesi için hükümet belediyeye fazla miktarda kaynak aktardı ancak yine de belediye bekleneni veremedi. Bununla birlikte artık bu yapılanmadan geri dönülemedi ve 1868 yılında "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayımlandı. Bu Nizamname doğrultusunda İstanbul on dört daireye (şube) ayrılıyordu. Bu on dört daireden yalnızca Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dördünde belediye kurulabildi (Eryılmaz, 1997: 40).

Başka bir değerlendirmede, Altıncı Daire'nin, on sene kadar tecrübe edilmesi neticesinde olumlu sonuçlar alındığı için zaten 14 bölgeye ayrılmış olan İstanbul'un diğer bölgelerinde de Altıncı Daire benzeri teşkilatlanmaya gidilmesi teşebbüslerinin başladığı ifade edilmektedir. Ancak bu ifadesinin devamında Akgündüz, "*Zira İstanbul'da asıl belediye teşkilatı olan şehremaneti ile Altıncı Belediye Dairesi arasında tam bir kopukluk vardır. Hatta Altıncı Daire, doğrudan Sadârete bağlıdır. İşte bu garipliği gidermek ve İstanbul'un bütün bölgelerinde 14 Daire halinde belediye teşkilatını kurarak bütüb(n) bunları şehremini ve şehremâneti meclisinin altında toplamak gayesiyle yeni bir hukuki düzenlemeye gidilmiştir.*" (Akgündüz, 2005:557). Şeklinde bir ifade kullanarak ilk olarak Altıncı Daire'den olumlu sonuçlar

alındığı ifade edilmiş olsa da, arkasından yukarıdaki ifadeden, en azından Daire'nin doğrudan Sedârete bağlılığının doğurduğu bazı olumsuzluklarının olduğu Altıncı Daire uygulamasının olumlu sonuçlar doğurduğunu ifade eden Akgündüz tarafından da beyan edilmektedir.

1868 tarihli Nizamnameye göre, bugünkü anlamıyla Büyükşehir Belediyesi diyebileceğimiz Şehremaneti'nin üç organı vardı. Bunlar:

- 1-Şehremini,
- 2-Şehremaneti Meclisi ve
- 3-Cemiyet-i Umumiye idi.

Şehremini ve Şehremaneti üyeleri hükümet tarafından atanmaktaydı. Cemiyet-i Umumiye üyeleri ise, belediye dairelerinin başkanları ile daire meclisinin kendi üyeleri arasından seçtikleri kişilerden oluşmaktaydı (Akgündüz, 2005: 557).

Çizelge 5: İstanbul Belediye İdaresi (1285/1868)

| | | |
|-----------|---------------------------------|--|
| Şehremini | Şehremâneti Meclisi (6 A'za) | Cemiyet-i Umumiyye-i Belediye 1-Belediye Meclisi Reisleri 2-A'za (üç adet) |
|-----------|---------------------------------|--|

Kaynak: Akgündüz, 2005: 557.

Belediye dairelerinin üyeleri;

- 1-Belediye Dairsi Meclisi Reisi,
- 2-Belediye Dairesi Meclisi.

Reis, devlet tarafından belediye dairesi azaları arasından iki yıllık bir süre için atanırdı. Belediye Dairesi Meclisi ise, iki yıllık bir süre için halk tarafından seçilen on iki üyeden oluşmaktaydı. Meclis üyeleri, 25 yaşını tamamlamış, Osmanlı tebaasından olan, Türkçe bilen ve senede en az 50 kuruş emlak vergisi veren kimseler arasından seçilirdi (Ortaylı, 2008: 507). Osmanlı Devleti'nin yayıldığı coğrafi alan ve o dönemdeki milliyetçilik akımlarının yavaş yavaş bütün toplulukları etkilediği gerçeğinden hareketle, belediye meclisine seçilecek kişilerde Türkçe bilme koşulunun aranmasının bazı coğrafyalarda sıkıntılara neden olabileceği aşıkarken, Osmanlı yöneticilerinin neden böyle bir yöntem uyguladıkları, uygulamada ortaya çıkan sorunlar, yapılan tartışmalar merak konusu olmakla birlikte, konunun

irdelenmesi, araştırma konumuzun kapsamı dışında olduğundan bu konuyu belki de başka bir araştırma konusu olarak değerlendirmek gerekir.

Bütün gayretlere rağmen İstanbul'da kurulan belediyelerden beklenen performans sağlanamamıştır. Bunun içindir ki, 1877'de toplanan Osmanlı parlamentosu ilk olarak Dersaadet Belediye Kanunu'nu çıkararak Altıncı Daire'nin doğrudan hükümete bağlı olma ayrıcalığına son vermiş ve diğer daireler gibi onu da Şehremaneti'ne bağlamıştır (Eryılmaz, 1997: 41). Bu uygulama ile aslında İstanbul'daki belediye daireleri, dolayısıyla da o coğrafyalarda yaşayan halklar (farklı belediye daireleri sınırlarında yaşayan halk) arasında da bir eşitlik sağlandığı söylenebilir. Çünkü belediye daireleri Şehremanetine bağlıyken, sadece Altıncı Daire'ye, Sadarete bağlı olma şeklindeki bir ayrıcalık, doğal olarak diğer daire sınırlarında yaşayan halkı da rahatsız edebilir.

Dersaadet Belediye Kanunu belediyenin eski yapısını korumakla birlikte belediyeye; imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazarların denetimi, sağlık önlemleri, mezbaha, okul açma, itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsil etme görevlerini vermekteydi. Belediyeler bu görevlerinin bir kısmını gerçekleştiremediler ve gerçekleştiremeyen hizmetler merkezi yönetimce yerine getirilmekteydi. Su işleri vakıflarca, yol işleri Nafia Nezareti'nce yürütülmekteydi (Eryılmaz, 1997: 41). Dolayısıyla bu dönemde, belediyelere yönelik bazı yasal düzenlemelere rağmen, yerel hizmetlerin sunulmasına yönelik geleneksel usullerin hala devam ettiği söylenebilir.

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun'u Muvakkat ile belediye dairelerinin yerine belediye şubeleri kuruldu. Aynı kanunla Şehremaneti Meclisi yerine de encümen kuruldu. Bu kanun eskiye göre daha merkezîyetçi bir anlayış içeriyordu. Bu kanunla dairelerin tüzel kişiliği kaldırılmıştı. Tüzel kişiliğin belediyelere iadesi ancak, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle mümkün olmuştur (Eryılmaz, 1997: 42). Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, geçmişten günümüze merkezîyetçilik anlayışında herhangi bir değişim olmamıştır. Yerel yönetimlere birçok konuda yetki verilmiş olsa da en azından mali bakımdan merkeze bağımlılık hala devam etmektedir.

5.1.2.2. Taşrada Belediye Yönetimi Kurma Arayışları

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bir taraftan Osmanlı vilayet yönetiminin yeniden yapılandırılmasına, diğer taraftan da taşrada belediye teşkilatlarının oluşturulmasına ilişkin yasal temeli oluşturmakla birlikte (Şengül, 2010: 31), esasen Osmanlı'da İstanbul dışındaki şehir ve kasabaların belediye teşkilatlarının oluşması 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Çünkü bu Kanunla belediyelere kendilerini mahkemelerde temsil edebilme ve mallarını merkezden bağımsız olarak yönetebilme hakkı verilmekteydi. Aslında bu durum, her ne kadar açıkça ifade edilmese de, yerel yönetimlere merkezden ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin tanındığı şeklinde yorumlanmaktadır (Ortaylı, 1985: 171).

Ancak, o dönemin ulaştırma ve haberleşme imkanları düşünülünce, Osmanlı'da ne tamamıyla merkezîyetçilikten, ne de ademi merkezîyetçilikten söz edilebilir (Nadaroğlu, 2001: 177). Sadece mahkemede temsil kabiliyeti var diye bir kuruma kamu tüzel kişiliği atfetmek çok iyi niyetli bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir. Çünkü günümüzde bile iptal davalarına ilişkin, taraf olma yeteneği bakımından iptali istenen karara karşı açılan davalarda, kararı alan kurumun tüzel kişiliğinin olup olmamasının dikkate alınmadığı ifade edilmektedir (Gözübüyük, 2006: 363).

Konuya yönelik bir içtihadı birleştirme kararında Danıştay'ın da benzer bir karar verdiği görülmektedir. “... esasen dava yeterliliği; davacı veya davalı olarak hukuksal sonuçları olan yargısal işlemleri yapmak ve bu işlemlere muhatap olabilmek için karar verebilme yeteneğidir. Tüzel kişiliği olmayan bir merciin ... nasıl davalı olabileceği kabul ediliyorsa, aynı idarenin gerekli hallerde davacı olabileceğinin kabulü de zorunludur ...” (Danıştay, 8.3.1979 gün ve 71/1, K.79/1 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı, RG. 6.2.1980-16892). Görüldüğü gibi, Danıştay da içtihadı birleştirme kararında mahkemelerde davalı veya davacı olabilmek için kurumların mutlaka tüzel kişiliğinin olmasına gerek olmadığı görüşündedir.

Osmanlı belediye teşkilatlanmasıyla ilgili olarak, Dersaadet Belediye Kanunu yalnızca İstanbul'daki belediye yönetimlerini düzenlemek için, Vilayetler Belediye Kanunu ise taşradaki belediye yönetimlerini düzenlemek için çıkarılmıştır (Eryılmaz,

1997: 42). Yukarıda İstanbul'da ilk belediyenin kurulması ile ilgili olarak ifade edildiği gibi, İstanbul dışındaki yerleşim yerlerinde belediye teşkilatlarının oluşumunda da yabancıların katkısının olduğu söylenebilir. İstanbul dışında ilk belediye teşkilatlanmasının olduğu şehirlere bakılınca; bu şehirlerin daha çok yabancıların ticari faaliyetler nedeniyle çoğunlukla irtibatla olduğu şehirlerdir. Örneğin, Aydın demiryolu imtiyaz sözleşmesine ilişkin görüşmeler esnasında, İngiliz tüccarlarının girişimleri sonucu İzmir'de belediye teşkilatı oluşturulmuştu (Eryılmaz, 1997: 42). Yine aynı şekilde, Balkanlarda Tuna bölgesindeki kentler, Ortadoğu'da Bağdat, Ege'de İzmir gibi şehirlerde ilk olarak belediye teşkilatlanmasının olmasında ticari faaliyet için bu şehirlere gelen yabancıların etkisinin olduğu söylenebilir.

5.1.2.3.Osmanlı'da İl Özel Yönetimlerinin Ortaya Çıkışı

Tanzimat döneminde yapılan reformlarla il düzeyinde belediyelerden ayrı bir yerel yönetim örgütlenmesinin oluşumu için gerekli ortam sağlanmıştır. Bu dönemde halkın desteğinin de olduğu güçlü bir merkezi bir yapılanma arzulanmaktaydı. Bu doğrultuda il düzeyinde bir yerel yönetim yapılanmasına gidilmiştir. İlk olarak valilerin yetkilerinde bir kısıtlamaya gidilerek özellikle mali işlere valilerin doğrudan karışmalarının önüne geçilmiştir. Ülkenin kurtuluşunu güçlü bir merkezi yönetim anlayışında gören Tanzimat yöneticileri aynı zamanda iltizam yapılanmasına da son vermişlerdir. Bu dönemde vergilerin toplanması padişah tarafından tayin edilen vergi memurlarına (muhassıl) verilmişti (Eryılmaz, 1997: 45).

Bu kurumun (Muhassıllık); kadı, müftü, zaptiye memuru, ruhani reisler ile halkın seçtiği yarısı Müslim, yarısı Gayri Müslim dört üyeden oluşan bir meclisi vardı. Muhassıllık Meclisi, il yönetiminde vergi ve diğer konularda valinin yetkilerini paylaşıyordu (Nadaroğlu, 2001:179; Ortaylı, 2000: 20). Her ne kadar meclisin oluşumu tam olarak seçilmiş üyelere oluşmasa da özellikle Müslüman ve Hıristiyan vatandaşların temsilcilerinin mecliste yer almaları aslında sınırlı da olsa Osmanlı'da bugünkü anlamda organları seçimle gelen yerel yönetimlerin bir başlangıç örneği (İl özel idarelerinin temeli) olarak kabul edilebilir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, oluşturulan bu meclis toplantılarında görüşülen konuların bir karar niteliğinde mi yoksa bir tavsiye niteliğinde mi olacağına

ilişkin herhangi bir yasal mevzuat söz konusu değildi. Zaten merkezi yönetimin özellikle seçilen üyelerden beklediği, vatandaşlar arasında çıkan arazi uyuşmazlıklarını çözmekti (Ortaylı, 2000: 21). Burada seçilen üyelerin halkın hem ruhani anlamda hem de güncel yaşamda önde gelen kişilerinden olduğu düşünülürse, merkezi yönetim tarafından, bu kişilerin toplum üzerindeki etkisinin, merkeziyetçi anlayışın pekiştirilmesi doğrultusunda kullanılma gayesi olduğu söylenebilir.

Muhassıllık kurumu 1842 yılında, yapılan bazı değişikliklerle Eyalet Meclisi adını aldı. Eyalet Meclislerinin, yöneticileri denetleme, vergilerin zamanında toplanmasını sağlama, askere alma, bayındırlık, eğitim, tarım ve benzeri konularda görüş bildirme, karar alma ve denetleme gibi görevleri vardı. Eyalet Meclislerinin kurulması sonrasında, valilerin görevleri; bu meclisler tarafından alınan kararları uygulamak, Tanzimat ilkeleri doğrultusunda gereken ıslahatı yapmak ve güvenliği sağlamak şeklindeydi. Ancak, Meclisin bazı kararlarının Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye'nin onayı sonrasında yürürlüğe girmesi bu meclis tarafından alınan kararların gecikmesine neden olmaktaydı. Böylece bu meclis de halkın isteklerine zamanında cevap vermekten uzak, merkeziyetçi ve bürokratik niteliği ağır basan bir yapı görünümüne bürünmüştü (Eryılmaz, 1997: 45-46).

Eyalet Meclisi kararlarının Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye'nin onayı sonrası yürürlüğe girmesini, sadece Eyalet Meclisi kararlarının uygulanmasının geciktirilmesi şeklinde değerlendirmek eksik bir yaklaşım olarak da kabul edilebilir. Meclisin kararlarının uygulanması için onaya ihtiyaç duyulması bir bakıma meclisin aldığı kararların "karar" olarak değerlendirilmesini de zayıflatmaktadır. Bu durumda mecliste alınan kararlar, bir karardan çok belki de Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye Meclisi için bir öneri niteliğinde de değerlendirilebilir. Aslında bu değerlendirme merkeziyetçi anlayışı da açıkça ortaya çıkarmaktadır.

5.1.2.3.1. Osmanlı'da İl Yönetimine Geçiş

Tanzimat'la birlikte Osmanlı'da oluşan merkeziyetçi anlayış, eyalet yönetiminde bazı sıkıntılar doğurmaya başlamış, valiler merkezi yönetime danışmadan hiçbir iş yapamaz duruma gelmişlerdi. Yönetimle ilgili bütün meselelerin ancak merkezin izniyle gerçekleştirilmesi, aynı zamanda merkezi

yönetimin de önemli devlet işlerine vakit ayıramamasına neden olmaktadır. Bu ve benzeri iç sıkıntılarının yanında Avrupa devletleri de uygulanmakta olan bu merkezîyetçi anlayışın yeniden gözden geçirilmesi hususunda Osmanlı'ya baskı yapıyorlardı (Eryılmaz, 1997: 47).

Osmanlı'da il yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin ilk düzenleme, Lübnan'da meydana gelen olaylar neticesinde Celal-i Lübnan'a verilen özerklik statüsüyle gerçekleşti. 1840 yılından beri Lübnan'da, Maruniler ve Dürziler arasında süregelen bir çatışma söz konusuydu. 1860 yılında çatışmaların -Fransa ve İngiltere'nin de etkisiyle- hız kazanması, hükümetin bir düzenleme yapmasını zorunlu kılmaktaydı. Bunun üzerine 1861'de hazırlanan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'yle Lübnan'a özerklik verildi. Buna göre; Cebel-i Lübnan, Babiali'nin tayin edeceği Hıristiyan bir mutasarrıfın yönetiminde; Lübnan halkını oluşturan cemaatlerin her birinin (Maruni, Dürzi, Melkit) temsilcilerinin oluşturduğu bir meclis tarafından yönetilecekti. Cebel-i Lübnan'ın bu ayrıcalıklı statüsünün diğer toplulukları da etkileyeceği endişesi, Osmanlı yöneticilerini harekete geçirdi ve vilayetlerin statüsünün yeniden belirlenmesi için 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi adı altında bir düzenleme yapıldı (Ortaylı, 2000: 51-53).

Böylece, 1864 Nizamnamesi'yle Osmanlı'da eyalet yönetiminden İl yönetimine geçilmiş oldu. Ancak bu Nizamname ile İl Özel İdarelerine ayrı bir tüzel kişilik verilmemekteydi (Ökmen ve Parlak, 2010: 155.). Osmanlı yerleşim yerleri İl, Sancak, Kaza ve Köylere ayrılmaktaydı. İlin yönetimi valiye, sancağın yönetimi mutasarrıfa, kazanın yönetimi de kaymakama verilmekteydi (Eryılmaz, 1997: 47). Bu düzenlemeyle il özel idarelerine tüzel kişiliğin verilmemiş olması, aslında normal karşılanması gereken bir tutumdur. Çünkü yukarıdan bu yana tekrar tekrar ifade edildiği gibi, bu dönemde Osmanlı'da yapılan her düzenleme aslında merkezîyetçiliğin güçlendirilmesini amaçlamaktaydı.

Yeni Nizamname'nin hazırlanmasında daha önce Niş valiliğinde başarılar sağlamış olan Mithat Paşa'nın düşüncelerinden fazlaca yararlandı. Dolayısıyla uygulamanın önce tecrübe niteliğinde gayri müslimlerin yoğunlukla yaşadığı yerlerde uygulanması kararlaştırıldı. Bu Nizamname ilk olarak; Vidin, Niş ve Silistre eyaletleri birleştirilerek oluşturulan Tuna Vilayeti'nde uygulandı. Bu vilayetin başına

da Mithat Paşa getirildi. Tuna'da denenen bu uygulama, daha sonra bazı değişikliklerle Bosna, Erzurum, Halep, Edirne ve Suriye gibi eyaletlerde uygulanarak İmparatorluğun geneline yaygınlaştırılmış oldu (Ortaylı, 2000: 53 vd.).

Nizamname doğrultusunda, vilayetlerde, sancaklarda ve kazalarda merkezi yönetim yapısına benzer bürokratik örgütlenmelere gidildi. Nizamnameye göre; mülki idarenin her kademesinde, bir kısmı seçimle işbaşına gelen idare meclisleri oluşturuldu. Vilayetler için iki tür meclis vardı: Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi (İl Genel Meclisi) (Eryılmaz, 1997: 48):

Vilayet İdare Meclisi: Bu meclis, doğal (tabii) üyeler ve seçilmiş üyelerden oluşmaktaydı. Doğal üyeler; şer'i işler müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdüründen oluşmaktaydı. Seçilmiş üyeler ise; ikisi Müslüman, ikisi de gayrimüslim toplam dört kişiden oluşmaktaydı. Meclisin başkanlığını vali yapmaktaydı. Bu meclis, günümüzdeki İl İdare Kurulu'na tekabül etmektedir. İdare Meclisi'nin görevleri temelde karar ve danışma görevleri olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Meclis'in idari görevleri arasında; idari anlaşmazlıkları inceleme ve memurlara disiplin cezası verme yetkisi sayılabilir. Meclis, maliyeye, bayındırlığa ve miri mallara ait konularda görüşme ve karar organıydı. İltizam işlerinde sözleşmeleri inceleyerek görüş bildirmek gibi görevleri vardı. Yine ayrıca, liva ve kaza merkezlerinde kurulacak belediye, daire ve meclislerin kararlarını, faaliyet ve giderlerini kontrol etme görevi vardı. Bundan başka Meclis'in, Babıali'nin de onayı ile vilayetlerde vergilerin salınması ve toplanması gibi görevleri vardı (Ortaylı, 2000: 71-72).

Sancak ve kazalarda da benzer meclisler vardı. **Sancak İdaresi Meclisi;** merkez kazanın hakimi, beldenin müftüsü, gayrimüslim halkın ruhani liderleri, mal müdürü ve tahrirat (yazışma) müdürü ile halk tarafından seçilen ikisi Müslüman, ikisi Gayrimüslim dört üyeden oluşmaktaydı. **Kaza İdare Meclisi** ise; kaza hakimi, müftü, gayrimüslimlerin ruhani reisleri, kaza katibi, müslüman ve gayrimüslim üç üyeden oluşmaktaydı (Eryılmaz, 1997: 49). Bu meclisler de, idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işleri ve idari uyuşmazlıkları görüşüp karara bağlamakla görevliydi (Ortaylı, 2000: 80).

Bunların dışında bir de **Vilayet Umumi Meclisi** vardı. Bu Meclis'in üyeleri; yöre halkı temsilcilerinden oluşan ve halkın istek ve sorunlarını idarecilere bildiren ve yönetime danışma görevi yapan bir birimdi. Bu Meclis aslında, günümüz il genel meclisinin kaynağını oluşturmaktadır. Meclis; ile bağlı her sancaktan seçilerek gönderilen ikisi Müslüman, ikisi de gayrimüslim dörder delegenin liva merkezinde toplanıp aralarından üç kişiyi açık oyla seçmesiyle oluşurdu. Bu üç kişi, livalarının temsilcisi olarak vilayet merkezindeki umumi meclise katılırlardı. Vilayet Umumi Meclisi'nin Görevleri; yolların yapımı, onarımı ve bakımını görüşerek hükümete önerilerde bulunmak, tarım ve ticaretin geliştirilmesi için önerilerde bulunmak, halktan alınan vergilere ilişkin önerilerde bulunmaktı (Ortaylı, 2000: 89-90).

Meclisin oluşumu bakımından, farklı inanca mensup insanların temsil edilmesini günün şartlarında olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirmek gerekir ancak, meclisin herhangi bir yaptırımının olmaması, sadece önerilerde bulunulabiliyor olması, kararlarının uygulanması bakımından fazlaca bir etkisinin olmadığını göstermektedir. Zaten meclisin oluşturulmasındaki amacın, yerinden yönetim anlayışının yaygınlaştırılmasından ziyade merkeziyetçi anlayışın meşrulaştırılması şeklinde değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

1864 Nizamnamesi, bazı ufak değişikliklerle birlikte 1871 yılına kadar devam etti. 1871 yılında ise, yeni bir düzenleme ile vilayet, sancak, kaza ve köylerin görevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlendi. Bu düzenleme ile bazı sancaklar doğrudan merkeze bağlandı. Rumeli'de 10 vilayet, 44 sancak, Anadolu'da 16 vilayet 74 sancak, Afrika'da 1 vilayet ve 5 sancak bu Nizamname çerçevesinde yeniden örgütlendirildi. Ayrıca bu Nizamname ile ülke yönetimine nahiye diye ayrı bir birim eklendi. Böylece Osmanlı yönetim kademesi; vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy olmak üzere beşli bir yapılanmaya bürünmüş oldu (Eryılmaz, 1997: 51). Nahiye uygulaması Osmanlı'da farklı yerlerde farklı şekillerde uygulandı. Aslında birkaç köyü içine alacak şekilde düzenlenen bu yönetim her yerde aynı amaçla uygulanamadı. Örneğin, bazı bölgelerde vergi toplanmasını kolaylaştırmak için aşiret reislerine nahiye statüsü verilmişti (Ortaylı, 2000: 100).

5.1.2.3.2. Osmanlı'da Meşrutiyet Döneminde İl Yönetimi

1876 yılında ilan edilen ilk Osmanlı Anayasası'nın (Kanuni Esasi) 108. maddesinde, illerin yönetiminin, yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görev paylaşımı (tefriki vezâif) esasına göre yürütüleceği ifade edilmiş ancak, yerinden yönetimden (adem-i merkeziyet) bahsedilmemiştir.

Yine Kanuni Esasi'de (md.109), vilayet, sancak ve kaza merkezlerindeki idare meclisleri ile il genel meclisleri üyelerinin seçiminin özel bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. İl genel meclisine; yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması konularını görüşme, vergilerin tevzii, toplanması ve diğer konularda mevzuata aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirme ve düzeltilmesini isteme görevleri verilmişti (md.110). İl genel meclislerine verilen görevler değerlendirildiğinde, bu görevlerin aslında merkezi yönetimin işleyişine güç katacak görevler olduğu söylenebilir.

II Meşrutiyet'e kadar 1871 Nizamnamesi hükümleri uygulanmıştır. 1908'de ilan edilen II. Meşrutiyeti izleyen yıllarda; (1913 yılında) daha önce yürürlüğe konamayan tasarı geçici bir yasa olarak (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı) yasalaşmış ve uygulamaya konulmuştur. Aynı zamanda bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan geçici yasa olduğu da söylenebilir (Keleş, 2000: 127).

Bu yasa ile valilerin yetkileri artırılmış ve valiye yönetimde yardımcı olmak üzere; vali yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutanı, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü, defter-i hakani müdürü, polis müdürü, evkaf müdürü, nüfus müdürü, sıhhiye müdürü ve umur-u ecnebiye (yabancılar) müdüründen oluşan il müdürlükleri oluşturulmuştur. Yine il yönetiminde bir il idare meclisi de vardı. Bu meclis; vali ya da yardımcısının başkanlığında, naib, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftü ile seçimle gelen üyelerden oluşmaktaydı. Ayrıca eski uygulamada olduğu gibi il genel meclisi de varlığını muhafaza etmekteydi. Bu düzenleme ile ülke yönetimi yine vilayet, sancak (liva) kaza, nahiyeye ve köy olmak üzere eski şeklini korumaktaydı. Bu düzenlemeyle getirilen yenilik; merkez ilçe

uygulamasıydı. Merkez ilçeler oluşturularak buralara kaymakamlar atandı. Böylece Türkiye’de merkez ilçe uygulaması başlamış oldu (Eryılmaz, 1997: 53).

1913 tarihli yasa ile il yönetimleri temel olarak ikiye ayrılmıştı. İl genel yönetimi ve il özel yönetimi. İl genel yönetimleri merkezin taşra uzantısı konumundayken il özel yönetimleri tıpkı belediyeler gibi merkezden ayrı, kendine has bütçesi, personeli, organları ve kamu tüzel kişiliği olan ayrı bir yerinden yönetim kuruluşudur. 1913 tarihli bu Yasa, bu birimlerin yetki ve görevleri, gelirleri, organlarının oluşumu gibi düzenlemeler içermekteydi. Bu düzenleme 2005 tarihinde çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu’na kadar uygulamada kalmıştır.

5.1.2.4.Tarihsel Miras: Osmanlı’da Köy Yönetimi

Türk yönetim tarihi bakımından en eski yönetim birimi olarak kabul edilebilecek olan mahalle ve köy yönetimleri, Osmanlı yönetiminin klasik dönemden beri en alt birimleriydi. Köy ve mahalle, iktisadi, mali ve idari yönden kapalı bir ünite durumundaydı (Ortaylı, 2000: 106). Ancak köy yönetimleri, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’yle belirgin olarak mülki idare içinde yer almışlardı. 1864 Nizamnamesi’yle köylere ilişkin bazı düzenlemeler getirilmişti. Her köy ve mahallede her sınıf için seçilen muhtara, en az üç en fazla on iki kişiden oluşan ihtiyar meclisi seçilmesi öngörülmüştü. Köyler idari olarak kazalara bağlıydı (Keleş, 2000: 128).

1871 Nizamnamesi’yle köyler nahiyelere bağlandı. Bu Nizamname muhtarın yetkilerini artırmıştı. Muhtarın; köyde hükümet görevlerini ilan etmek, köylüden alınacak vergileri toplamak, köydeki nüfus hareketlerini nahiye müdürüne bildirmek, suçluların devlete teslimine yardımcı olmak gibi görevleri vardı. Yine bu düzenlemeye göre köy ihtiyar meclisinin görevi de halk arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek ve köyün yerel ihtiyaçlarını müzakere etmektir. Köyün tüzel kişiliği yoktu Mahalle muhtarının da köy muhtarına benzer görevi vardı. Mahalle muhtarının temel görevi; halk ile hükümet arasında aracılık etmektir (Ortaylı, 2000: 106-111; Eryılmaz, 1997: 56).

1913 tarihli Yasa, 1864 ve 1871 tarihli Yasaları hükümsüz kıldı. Böylece bu yasa sonrasında köy ve mahalle muhtarlıklarına ilişkin herhangi bir düzenleme

kalmadı. Ancak hükümet izni ile yine muhtarlık uygulaması Cumhuriyet döneminde çıkarılan 18 Mart 1924 tarihli Köy Kanunu ile yeniden düzenlenene kadar devam etti. 1924 tarihli ve 442 sayılı yasa ile köyler yasal statüye yeniden kavuşmuş oldu (Nadaroğlu, 2001: 36).

5.2.Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimlerin Yapılanması

Cumhuriyet döneminde dünyadaki gelişmelere paralel olarak yerel yönetim anlayışında büyük değişimler söz konusu olmuştur. 1963 yılı itibarıyla planlı kalkınma çabası içine giren Türkiye'nin bu planlar çerçevesinde zaman zaman başarılı örnekler verdiği söylenebilir. Birinci beş yıllık kalkınma planından başlayarak günümüzde geçerli olan dokuzuncu kalkınma planına kadar bütün planlarda yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir. Kalkınma planlarında yerel yönetimlere, uygulamaların aksine daha fazla yerel özerkliğin tanındığı, uygulamada ise sorunlu ve bağımlı bir yerel yönetim anlayışının olduğu, her kalkınma planının bir önceki planın hedefleri doğrultusunda hazırlanması nedeniyle de, uygulama ile plan arasındaki açığın giderek arttığı belirtilmektedir (Mahalli İdareler..., 1994: 5). Bu dönem yerel yönetim anlayışını iyi değerlendirebilmek için konunun plan öncesi ve sonrası olarak irdelenmesi değişim ve gelişimi takip bakımından daha uygun olacaktır.

5.2.1.Plan Öncesi Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı

Birçok konuda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da Osmanlı'dan Türkiye Devleti'ne (Cumhuriyet 1923'te ilan edildi) üçyüzün üzerinde belediye teşkilatı miras olarak kalmıştır. Aynı şekilde yerel yönetimlere ilişkin Osmanlı döneminde çıkarılan yasalar da uzun süre Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanmıştır.

Cumhuriyet döneminde belediyecilik anlayışının 1930'larda Belediyeler, Hıfzıssıhha, Belediyeler Bankası, Yapı, Yollar ve İstimlak kanunlarının arka arkaya çıkarılmasıyla bu dönemde belirlendiği ifade edilmektedir. Aslında 1930 öncesinde de belediyelere yönelik hazırlık niteliğinde bazı çalışmaların olduğu söylenebilir. Çünkü 1923-1930 arasında belediyeler bakımından adeta sorunların tespit edildiği 1930 itibarıyla da bu sorunların çözümüne yönelik mevzuat düzenlemesi yapıldığı söylenebilir (Tekeli, 2010: 32).

Ayrıca şunu da ifade etmek gerekir ki, 1921 Anayasası ayırık tutulursa, aşağıda anayasalarda yerel yönetimler kısmında da incelendiği gibi, 1876 tarihli Kanuni Esasi ile daha sonra gerek Anayasal gerekse yasal düzeyde yerel yönetimlere yönelik yapılan düzenlemelerin az çok bazı farklarla günümüze kadar yansıdığı da bilinen bir gerçektir (Keleş, 2000: 130).

Bu dönemde Cumhuriyet hükümetlerinin yerel yönetimlere yönelik çözmek zorunda oldukları iki öncelikli temel konusu olmuştur. Bunlardan biri, savaştan yeni çıkmış ve harap durumdaki yerleşim yerlerinin imar edilmesi yaşanabilir hale getirilmesi, ikincisi ise, Ankara'nın (13 Ekim 1923) Başkent ilan edilmesiyle bu kentin yeni rejimin ideolojisiyle tutarlı, çağdaş bir kent olarak yapılandırılmasıdır. Ancak bu dönemde sorunların çözümü, tespiti kadar kolay olmamıştır. Sorunların çözümünü zorlaştıran bazı zorluklar söz konusudur. Bu zorluklar ise şu şekilde sıralanabilir: İmparatorluktan aktarılan belediyeçilik deneyim ve düzenlemelerinin azlığı ve böylesine kısa dönemde bu ihtiyacın hemen karşılanamaması, İttihat ve Terakkinin belediyeler etrafında oluşturdukları güçle hükümeti ele geçirmeye çalışması, savaşlarda nüfusun azalması ve nüfus artışının oldukça düşük olması, savaş döneminde paranın enflasyon karşısında oldukça değer kaybetmiş olması ve zaten az olan belediye gelirlerinin iyice değer yitirmiş olması (Tekeli, 2010: 32-33).

Görüldüğü gibi, bu dönemde yerel sorunların çözümüne ilişkin bir taraftan kalifiye insan gücüne ihtiyaç duyulurken diğer taraftan da yönetim karşıtlarıyla mücadele etmek gerekmiştir. Zaten savaştan çıkmış bir ülkede mali kaynak sıkıntısı kaçınılmaz olarak büyük bir sorun halindedir. Bu dönemle ilgili belki de söylenebilecek olumlu tek şey; yerel sorunların çözümüne ilişkin siyasi iradenin varlığıdır.

Özetle yukarıda da ifade edildiği gibi plan öncesi dönemde Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün kurumlarında olduğu gibi yerel yönetim yapılanmasında da tam bir geçiş süreci yaşanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere yönelik birçok düzenleme yapılmış olmakla birlikte gerek kurumsal gerekse mevzuat bağlamında Osmanlı'dan miras uygulamaların devam ettirildiği söylenebilir.

5.2.2. Planlı Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı (1960 ve Sonrası)

Planlı dönemdeki yerel yönetim anlayışını değerlendirebilmek için kalkınma planlarında yerel yönetimlere ne şekilde yer verildiği irdelenerek bu dönemdeki yerel yönetim anlayışının değerlendirilmesi düşünülmektedir. Bu bağlamda kalkınma planları genel olarak değerlendirildiğinde; birinci beş yıllık kalkınma planından günümüz dokuzuncu beş yıllık kalkınma planına kadar bütün kalkınma planlarında yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir. Planlarda yerel yönetimlerle ilgili ifadeler ve uygulama birlikte değerlendirildiğinde, planların uygulamaya göre daha demokratik ve özerk bir yerel yönetim anlayışını benimsediği ama uygulamaya bu anlayışın yansımadağı söylenebilir.

Türkiye’de her kalkınma planı bir önceki planın uygulanamayan hedefleri ve politikaları üzerine inşa edildiği için plan ve uygulama arasındaki uçurum her plan döneminde daha da artmaktadır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1994: 5). Bu gerçekten hareketle kalkınma planları hazırlanırken bir önceki planın devamı niteliğinde hedef ve öneriler yerine mevcut durum analizi yapılarak bunun üzerine daha güncel hedef ve politikaların oluşturulması, daha gerçekçi bir yaklaşım olarak değerlendirilmesi gerekir.

5.2.2.1. Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967)

Planda, kamu yatırımlarının öngörülen ölçülerde ve eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi için ilgili bütün Devlet daire, teşekkül ve müesseseleri ile mahalli idarelerin ödevi olduğu ifade edilerek (Kalkınma Planı, 1963-1967: 3) kalkınma planının uygulanmasında mahalli idarelerin de görevli kılındığı belirtilmiştir.

Kurumlar arasında koordinasyon eksikliğinin olması nedeniyle ihtiyaçların rasyonel bir şekilde ve süratle karşılanması için gereken tedbirlerin alınacağı planda şu şekilde ifade edilmektedir.

“Bugünkü kuruluş, esas olarak Osmanlı İmparatorluğundan devralınan sistemde yeni şartlara uydurulmak üzere yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere dayanmadığından, işbölümü ve koordinasyon bakımından tamamen yetersiz ve güç çalısır bir kuruluş meydana gelmiştir. Bu sebeple gerek Merkezi Hükümet kuruluşunu (Merkez ve taşra teşkilatlarıyla birlikte) gerek mahallî idareleri (İl özel idaresi, belediye ve köylerle birlikte)

kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek duruma getirmek kaçınılmaz bir zarurettir.” (Kalkınma Planı, 1963-1967: 80).

Planda ayrıca kurumlar arasında görev dağılımı, yetki karmaşası, koordinasyon, görev ve yetkilendirmede boşluk ve tekerrürler, kuruluşun idari teşkilat içerisindeki yeri konularında araştırma yapılacağı, bu bağlamda mahalli idarelerin durumu ile ilgili incelemelerin başlatılacağı ve önemli sosyal meselelerin çıkması üzerinde özellikle durulacağına yer verilmiştir (Kalkınma Planı 1963-1967: 80).

Görüldüğü gibi planda, hızlı nüfus artışı ve göç nedeniyle şehir ve kasabaların hızlı bir şekilde büyüdüğü ancak yerel yönetimlerin gelirlerinin buna paralel artmadığı belirtilmiştir. Planda, bu durumun düzeltileceği de özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca mali yetersizlik içindeki mahalli idarelerin yapması gereken hizmetlerin ise doğrudan genel bütçeden kaynaklanacağı belirtilmiştir. Bu durum her ne kadar geri kalmış bölgeler için iyi gibi görünse de, sözü geçen bölgelerdeki mahalli idarelerin merkeze bağımlılığının daha da artacağı söylenebilir (Kalkınma Planı, 1963-1967: 484).

5.2.2.2.İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Planda, birinci kalkınma planında olduğu gibi, mahalli idarelerin gerçekleştirdikleri yerel hizmetlerle bu hizmetleri karşılayacak gelirleri arasında bir paralellik olmadığı, devlet gelirleri ile mahalli idare gelirleri arasındaki dağılımı, daha istenir bir şekilde düzenleyecek mali tevzin kanununun bulunmadığı, bu idarelerin daha verimli çalışabilmeleri için esnek gelir kaynaklarının gerektiği, bu olmayınca da istenen hedefe ulaşamadığı şeklinde bir durum tespiti yapılmış, mahalli idarelerin mahalli hizmetleri nicelik ve nitelik açısından artırıcı yatırımlar yapacaklarına yer verilmiştir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972: 22).

Planda mahalli idarelerin gelirlerinin artırılmasına ilişkin bir reform yapılması öngörülmektedir. Gelir sisteminde yapılacak reformun ana noktaları; mahalli idarelerin öz gelirlerinin büyük ölçüde artırılması, Belediye Gelirleri Kanunu'nun değiştirilmesi, yeni bazı arazi ve bina sayımının yapılması, mali tevzin kanununun çıkarılması olarak sıralanmaktadır. Ayrıca gelir reformuna paralel olarak yeni bir

hizmet bölüşümünün sağlanacağı da ifade edilmektedir. Kültür faaliyetleriyle ilgili olarak da bu faaliyetlerin yürütülmesi ve kültür miraslarının korunması için mahalli idarelerin gönüllü kuruluşlarla birlikte faaliyette bulunacakları belirtilmiştir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972: 80).

Planda köy yönetimleriyle ilgili mevcut aksaklıklara da yer verildikten sonra, bu aksaklıkların nasıl giderileceği ve alınacak tedbirler sıralanmıştır. Plandaki ifadeyle köy ve köy yönetimine ilişkin eksikliklere şu şekilde yer verilmiştir;

“Köy ve köy yönetimi, Köy Kanunu'nun köyün kendi öz kaynaklarıyla veya sağlanacak imkanlarla köy tarafından yerine getirileceğini öngördüğü hizmetleri yerine getirebilecek güce kavuşturulamamıştır. Bu arada mahalli toplulukların sosyal ve ekonomik gelişmelerine paralel olarak ihtiyaçlar da artmaktadır. Mahalli idare hizmetlerinin günümüzün şartlarına göre düzenlenmemiş oluşu merkezi idarenin yükünü artırmaktadır. Köy yöneticilerinin görevlerini etkili olarak yapmalarına eğitim rehberlik çalışmalarısıyla destek sağlanamamıştır” (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972: 245).

Bu sorunların çözümüne ilişkin olarak planda, mahalli idarelerin mali gelirlerinin artırılacağı ve mahalli idarelere yönelik merkezi yönetim tarafından uygulanan vesayet denetiminin de mahalli teşebbüsleri önlemek yerine onlara yol gösterici ve özendirici bir anlayış içerisinde gerçekleştirileceği vurgulanmıştır (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972: 623).

5.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Yerel yönetimlere özel bir ağırlık veren bu planın, 1995'e kadar uzayan bir perspektifi içerdiği, İl Mahalli İdare Planlaması adı altında yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngördüğü görülmektedir (Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 1994: 8). Bu doğrultuda planda, diğer planlarda olduğu gibi öncelikli olarak, daha çok bir sorun tespiti yapılmış ve mahalli ihtiyaçların karşılanamamasının kaynak yetersizliğinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Buna ilaveten mahalli idare ölçeklerinin de günün şartlarına uymamış olması nedeniyle yetersiz mahalli idare birimlerinin ortaya çıktığı ve dolayısıyla da kendine

yetemeyen ve merkeze muhtaç mahalli idare birimlerinin olduğu vurgulanmıştır (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 117).

Planda mahalli ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin yapılacak olanlar ise şu şekilde ifade edilmiştir:

“Yatırım projelerinin tesbiti ve önceliklendirilmesinde il (Mahalli idareler) planlaması çalışmalarından yararlanılacaktır. Müşterek mahalli ihtiyaçlardan olan içmesuyu ve kanalizasyon hizmetleri ihtiyaçlarının karşılanmasında, mahalli kaynakların kullanılmasını artırıcı tedbirler alınacaktır. Merkezden yapılacak teknik ve malî yardımlar il (Mahallî idareler) planlaması çalışmaları ile birlikte ele alınacaktır. Böylece ... müşterek mahalli ihtiyaçların karşılanmasında mahallî kaynakların etkin bir biçimde kullanılması, idarenin bütünlüğü ve plan bütünlüğü de gözetilerek sağlanmış olacaktır.” (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 633).

Planda yerel gereksinmelerin çözümüne ilişkin hedefler arasında Büyükşehirler için yeni bir yönetim şeklinin getirileceğine yer verilmiş ve bu şehirlere göç edenlerin nerelere nasıl yerleştirilmesi gerektiği, istihdamı, şehre uyumlarının ne şekilde sağlanacağı gibi hususların da planlanacağı belirtilmiştir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 856).

Planda İl (Mahalli İdareler) Planlaması adını taşıyan bölümde, mahalli idarelerin günümüzde yerel hizmet sunumundaki kaynak yetersizliği, gelir kaynağı, görev ikilemi, mevcut yasalardaki eksiklikler olarak ifade edildikten sonra, Anayasaya atfen mahalli idarelere, görevlerine paralel gelir sağlanmasına vurgu yapılmış mahalli idarelerin bu ve benzeri sorunlarının çözümü için bazı esaslar belirlenmiştir. Planda mahalli idarelerin sorunları, bu sorunların nedenleri ve çözüm hedefleri aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 940).

Planda, Anayasal bir kural olarak idarenin bütünlüğüne de değinilmiş ancak mevzuattan kaynaklanan bazı sıkıntılar nedeniyle bu bütünlüğün zedelendiğine ve ayrıca kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve uyumun olmadığına ve bunun bir sonucu olarak da hizmetlerin etkinlik ve verimliliğinde bazı sorunların çıktığına vurgu yapılmıştır (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 941).

Planda Mahallî idarelerin malî kaynaklarının mahallî hizmetlerin yeterince karşılanmasına olanak verecek ölçüde artırılması ve bu kaynakların etkinlikle kullanılması için de gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977: 940-947).

Üçüncü kalkınma planında teorik olarak mahalli idarelerin sorunları ve bu sorunların çözümüne yönelik tespitlerin oldukça yerinde olduğu söylenebilir. Ancak diğer planlarda olduğu gibi bu plan döneminde de planda öngörülen konularda gerekenin yapılmadığı, yerel yönetimlere yönelik yapılan bu doğru tespitlerin uygulamaya geçirilemediği görülmektedir. Aşağıda dördüncü plan dönemindeki sorunlar, hedefler ve çözüm önerilerinde yapılan tespitler ve alınması gereken önlemler irdelendiğinde, bu plan (üçüncü plan) döneminde tespit edilen sorunlar ve çözüm önerilerinin adeta tekrarlanır nitelikte olması bu durumu kanıtlamaktadır.

5.2.2.4.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında da diğer planlarda olduğu gibi ülkenin genel sorunlarına değinilmiştir. Bu doğrultuda planda, ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesinin, önemli darboğazlar ve sorunlarla karşı karşıya olduğu belirtildikten sonra, başta enerji, ulaşım ve haberleşme olmak üzere altyapı yetersizliklerinin, hızlı kentleşmenin yarattığı kır-kent, bölgeler-içi ve bölgelerarası dengesizliklerin, sağlıklı, dengeli, hakça bir gelişme yöntemi ile giderilebileceği, gelişmenin bütünlüğünün ekonomik - toplumsal - siyasal bunalımları da gidermenin çaresi olacağı vurgulanmıştır.

Planda yerel yönetimlerin sorunlarına değinildikten sonra, büyük kentlerdeki aşırı nüfus yığılmasına, belediye modelinin eski olması nedeniyle merkezi yönetim karşısındaki güçsüzlüğüne, büyük kentler için yeni bir belediye modeline olan ihtiyaca, yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığına, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki imar planlarına yönelik vesayet denetiminin doğurduğu sorunlara ve belediye örgütü kurulmasında 2000 nüfus şartının aranması nedeniyle yapay yerleşim yerlerinin oluşması gibi sorunlara yer verilmiştir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983: 81-82).

Yine aynı şekilde planda bu sorunların giderilmesi gereğine vurgu yapıldıktan sonra ayrıca şehirlerdeki gecekondular ve konut sorunu ve bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması öngörülmüştür (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983: 45). Planda, Türkiye’de 1980 yılı itibarıyla köy-kent nüfusunun eşitleneceği, bazı kentlerin önemini yitireceği, bazılarının durağan hale geçeceği, bazılarının ise nüfuslarının artacağına yönelik tahminde bulunulmuştur (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983: 254).

5.2.2.5.Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının temel amaç ve politikalarının sayıldığı birinci bölümde, merkezi hükümetin yükünün azaltılması amacıyla mahalli idarelerin fonksiyonlarının artırılacağı ifade edilmektedir (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989: 2). Buradan hareketle planda, merkezi hükümetin öncelikli olarak mevcut (hal-ü hazırda) görevlerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretme niyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Beşinci Kalkınma Planında köylere, başta içme suyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farklılıkları giderici şekilde hizmetlerin artırılacağı ifade edilmektedir. Planda, köylere bu hizmetlerin götürüleceği belirtildikten sonra, Türkiye’de okulsuz köy kalmadığı için, ilkokullarda kalitenin yükseltilmesi ve dağınık yerleşim birimlerine ilköğretim hizmeti veren yatılı bölge okullarının geliştirilmesine yönelineceği belirtilmiştir (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989: 157). Bu ifadeden Türkiye’de 1985 itibarıyla okulsuz köy kalmadığı anlaşılmaktadır.

Planda, Anayasa’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesine atıf yapılarak anayasa doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiş, arkasından belediyelerle ilgili yapılmak istenenler sıralanmıştır. Belediyelerle ilgili hemen her plan döneminde belirtilen hususların bu plan döneminde de adeta tekrar edildiği söylenebilir.

Planda, belediyelerin kurulmasıyla ilgili olarak; çok sayıda belediye kurulmasına izin vermekten ziyade belediyelerin büyüyerek ve şubeleşerek hizmet alanlarının büyümesi şeklinde bir politika izleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda

belediye kurulması için 2000 olan nüfus şartının artırılacağına da yer verilmiştir. Planda, daha etkin ve verimli hizmetin küçük belediyeler aracılığıyla değil, daha iyi imkanları olan biraz daha fazla insana hizmet götürebilen belediyelerle gerçekleştirileceğine inanıldığı anlaşılmaktadır. Hatta daha büyük çaplı hizmetler için Yerel Yönetim Birlikleri'nin kurulmasının teşvik edileceğine yer verilmiştir (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989: 169).

Planda dikkat çekilmesi gereken bir diğer konu da mali tevzin konusudur. Belediyelere, hizmetlerine paralel gelir sağlanacağı hususuna, her plan döneminde yer verilmiş olmasına rağmen bu konu Türkiye'de hep eksik kalmış konuların başında gelmektedir. Bunun içindir ki belediyeler, daima merkezi yönetime bağımlı haldedirler. Bu bağımlılık geçmişten günümüze belediyelerin en büyük problemi olarak mevcudiyetini sürdürmektedir.

5.2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Planda, yine diğer planlarda olduğu gibi öncelikli olarak mahalli idarelerin temel sorunlarına ilişkin tedbirlerin alınacağına yer verilmiştir. Bu bağlamda mahalli idarelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerini artırıcı düzenlemelere gidileceği, merkezi hükümet tarafından yürütülen bazı hizmetlerin artan gelirleriyle uyumlu olarak mahalli idarelere devri imkanlarının araştırılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Döner sermayeli kuruluşların, mahalli idarelerin ve fonların hesap sistemlerinin belli bir standarda kavuşturularak, ekonomik analiz ve uygulamayı takip açısından daha kullanışlı hale getirileceği belirtilmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994: 34). Yine mahalli idarelerin sosyal hizmet ve yardımlar konusundaki katkılarının artırılacağı da planda yer verilen hususlardandır (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994: 306).

Planın "Mahalli İdareler" başlıklı kısmında mahalli idarelerin 1994 yılında mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahmin edilen nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 70-72, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusa oranının yüzde 40-42 olması beklendiği belirtilerek mahalli idarelerin gelirleri içinde, görevlerine paralel olarak öz gelirlerinin payının artırılacağı ifade edilmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994: 320-322).

Altıncı beş yıllık kalkınma planında gerek mahalli idareler, gerekse kamu yönetimine yönelik hedefler, ilkeler ve politikalar değerlendirildiğinde; bunların daha çok bir önceki planın devamı niteliğinde olduğu, bu hedeflerin, ilkelerin ve politikaların tutturulmadığı, aksaklıkların giderilmesi hususunda bazı düzenlemeler yapılmış olsa da genel olarak bu hedeflerin, ilkelerin ve politikaların planda temenniden ileri geçemeyen bir düzenleme olarak kaldığı söylenebilir.

5.2.2.7.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Bu Planda da, diğer planlarda olduğu gibi öncelikli olarak var olan sorunlar ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu bağlamda planda, kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımının, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirileceği, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacağı ifade edilmiştir. Yine yerel yönetimlerin gelirleriyle ilgili olarak da; 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ile vergi kanunlarında gerekli değişiklikler yapılarak mahalli idarelerin idari ve mali yönden güçlendirileceğine vurgu yapılmıştır. Ancak bu plan döneminde bahsi geçen kanunlarda dikkate değer bir değişiklik yapılamamış bu da diğer planlarda olduğu gibi sayılan hususlar da adeta bir temenniden ileri geçilememiştir.

Planda, mahalli idare hizmetlerinden yararlananların hizmetin bedelini ödemesi prensibinin hayata geçirilemediği, diğer bir ifade ile belediyelerin vergi ve vergi dışı gelirlerinin önemli bir kısmının belde sakinlerinden doğrudan tahsil edilememesinin, belediye hizmetlerine karşı duyarlılığı zayıflattığı ve mahalli demokratik denetim mekanizmalarının gelişimini sınırladığı vurgulanmaktadır. Sorunların tespitine yönelik bu değerlendirmeye ilişkin olarak, dünyadaki değişim ve gelişimlerin de etkisiyle kamu hizmetlerinden yararlanma hususunda hizmetten yararlananların yararlandıkları hizmetlerin bedelini ödemeleri gereğine ilişkin liberal anlayışın fiiliyata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir.

Planda ayrıca, büyükşehir belediyelerine yönelik toplumsal talebin her geçen gün arttığına yer verilmiştir. Tarihi geçmişi 1860'lı yıllara dayanan il özel idarelerinin, 1987 yılında yapılan değişikliğe rağmen idari sistemde hak ettikleri yere ve yasal düzenlemeye kavuşturulamadığı, etkinliğinin ve gücünün giderek zayıfladığı idari ve mali sorunlarının devam ettiğine de vurgu yapılmıştır.

Köylerle ilgili olarak da planda, tarihi gelişiminin çok eskilere dayandığı belirtilerek kentleşme ile birlikte dinamizmlerinde büyük azalma olduğu vurgulanmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu ile 1924'de teşkilat yasasına kavuşan köylerin mahalli idareler içindeki ağırlıklarının son sıralara düştüğü ifade edilmiştir. Bu doğrultuda köylerin mevcut nüfus ve dağınık yerleşim yapılarının, mali ve idari yetersizliklerinin, rasyonel bir hizmet sağlanmasını olumsuz yönde etkilediği belirtilmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994: 130).

Plan'da yerel yönetimlerin, mevcut durumunun ve sorunlarının tespitini müteakiben yerel yönetimlerle ilgili neler yapılması gerektiğine yer verilmiştir.

Merkezi yönetimin, yerel nitelikli bazı görevleri yerel yönetimlere devredeceği ve yerel yönetimlerin kendi özkaynaklarına kavuşacakları belirtilmiştir.

Planda, diğer planlardan farklı olarak; il ve ilçelerde yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlayacak ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetimlerin kurulacağına yer verilmiştir.

5.2.2.8.Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Planın, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması başlığını taşıyan kısmında mevcut durum değerlendirmesi yapılırken, kamu yönetimine yönelik aksaklıklar sıralanmış ve yerel yönetimlerle ilgili olarak da; Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artışın, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açtığı; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ölçülü dağılımının yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilemediği tespiti yapılmış, yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi amacıyla yasal düzenlemelerin yapılacağı vurgulanmıştır.

Planda Mahalli İdareler başlığı altında yapılan düzenlemede de öncelikli olarak yerel yönetimlerin mevcut durumuna yer verilmiş, yerel yönetimlere ilişkin amaç, ilke ve politikalar belirlenmiş ve bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken hukuki ve kurumsal düzenlemeler sıralanmıştır.

Yerel yönetimlerin mevcut durumları planda şu şekilde tespit edilmiştir:

“İdarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve koordinasyon eksikliği giderilememiştir. Mahalli idareler görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilememiştir.

...

Nüfus artışına paralel olarak kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen, yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin, kaynakları yeterince artırılamamıştır. Bu durum, belediyeleri, yatırım projelerinin finansmanında dış kredi kullanmaya yöneltmiştir.

...

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını etkili şekilde gerçekleştirmek amacıyla bu idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının belirlenmesine ilişkin hukuki düzenleme yapılamamıştır”(Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005: 245).

Yerel yönetimlere yönelik Amaçlar, İlkeler ve Politikalar ise planda çok isabetli şekilde tespit edilmiştir. Ancak her plan değerlendirmesinde ifade edildiği gibi aslında belirlenen hususlar çok önemli ve isabetli olmakla beraber uygulamaya aktarılamamıştır. Bunlar arasında özellikle tek tip belediye modelinden vazgeçilerek belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları olan belediyelerin kurulacağı, mahalle muhtarlıklarının, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevinin artırılması amacıyla, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmalarının sağlanacağı, mahalli idare meclislerinde **kamu çalışanları dahil** geniş temsilin sağlanacağı gibi hususları özellikle belirtmek gerekir (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005: 246-248). Bu gibi düzenlemeler yerel yönetimlerin gerçekten çehresini değiştirecek, yerel yönetimlere yeni bir vizyon kazandıracak düşüncelerdir ancak yukarıda da ifade edildiği gibi bu olumlu hedefler ne yazık ki sadece plan çerçevesinde kalmış uygulamaya geçirilememiştir.

Planda belirtilen amaçlar doğrultusunda bu dönemde bazı yasal düzenlemelerin yapıldığı söylenebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bunların başında gelmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili birçok temel hususun değişmiş olmasına rağmen yine de Planda belirtilen hususların tam olarak gerçekleştiği söylenemez.

5.2.2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planının, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastladığı belirtilerek, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın, *"İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye"* vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlandığına yer verilmiştir. Ayrıca Plan'ın sadece kamu kesimi için değil, toplumun geneli için de uzun vadeli bir perspektif ve hedef birliği sağlamaya hizmet edeceği, bu çerçevede, kamu kesimi ile özel kesim ve sivil toplum arasında iletişime ve ortak hedeflere dönük işbirliğine katkıda bulunacağı ifade edilmiştir. Planda, tüm kesimlerin sahiplenmesiyle, toplumsal potansiyelin tamamının harekete geçirildiği bir ortamda, ekonomik ve sosyal gelişme hızlandırılacağı, kapsayıcı bir kalkınma süreci çerçevesinde halkın yaşam kalitesinin artırılacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, VIII. Plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetimlerin, kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu gelişme ile planda, başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacının daha da önem kazandığına değinilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 48).

Yine Planda, kültürel hayatın canlandırılması ve kültürel faaliyetlerin ülkenin bütününe yaygınlaştırılması amacıyla, yerel nitelikteki kültür hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi ve bu alanda kamu özel sektör işbirliğinin geliştirilmesi yönündeki yasal ve idari düzenleme çalışmalarının başlatılması, sosyo-ekonomik politikalar ile kültür politikaları

arasındaki uyumun artırılması gereğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 45).

Planda yerel yönetimlerle ilgili tespit ve önerilerden bazıları ise şu şekildedir:

“Küreselleşme süreci, yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkarmaktadır. Küresel rekabet koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgeler, dinamiklerini ve potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modellerini hayata geçirerek daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansına sahip olmuştur.

“Son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir. Bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemeler çerçevesinde ülke genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi idarece gerekli standartların belirlenmesi ve bu standartlara uyumun denetimi ihtiyacı sürmektedir” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 50).

“Kentsel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde belediyelere verilecek mali ve teknik danışmanlık hizmetleri etkinleştirilecektir.

“Ülke genelinde çevre korumaya yönelik kentsel altyapı ihtiyacının belirlenmesi için belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, atıksu arıtma tesisi ve katı atık bertaraf tesisi gibi altyapı ihtiyaçlarını belirleyecek kentsel altyapı ana planı ve finansman stratejisi hazırlanacaktır” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 74).

“Başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek, kalkınmada rolü olan kurumların ve aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasiteleri artırılacak, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacaktır.

Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 93).

“Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır.

Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecektir.

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek; standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 95).

“e-Devlet, kamunun yeniden yapılandırılmasında etkin bir araç olarak kullanılacak, yerel yönetimler de dahil olmak üzere, esnek, kaliteli, etkili, hızlı ve birlikte çalışabilir nitelikte hizmet sunabilen, iyi yönetim ilkelerinin benimsendiği kamu yönetimi yapısının oluşmasına destek olunacaktır. Bu

kapsamda; mevcut kurumsal yapılar, e-devlet oluşumuna uygunlukları bakımından değerlendirilecek ve güçlendirilecektir” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 96).

“Yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetler geliştirilecek, bunlara ilişkin standartlar oluşturulacak ve veri paylaşımı sağlanacaktır. Bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatları ortaya çıkarılacak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için ortam sağlanacaktır.” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 97).

Planla ilgili yapılan değerlendirmede (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013: 100); Plan’ın başarısının; uygulamada rol alan kuruluşların plan ana gelişme eksenlerini ve önceliklerini tam olarak özümsemesine, çalışmaların da temel referans olarak alınmasına ve uygulamaların, Plan’ın bütünlüğü içerisinde ve birbiriyle uyumlu olarak merkezi ve yerel düzeyde sıkı bir işbirliği ve koordinasyon içinde olmasına bağlı olacağına yer verilmiştir. Bu nedenle, kurulacak koordinasyon ilişkilerinin Plan’da belirlenen gelişme eksenleri ve stratejik amaçlara uygun olarak kurumsallaştırılması ve geliştirilmesi, uygulamanın başarısında temel belirleyici faktörlerden birisi olarak kabul edilmiştir.

Planda yerel yönetimlerle ilgili yapılması öngörülen tespitler ve öneriler diğer planlarda olduğu gibi oldukça yerindedir ancak yine diğer planlar için ifade edildiği şekliyle planda öngörülen hususların tam olarak gerçekleştirildiği söylenemez.

5.3.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Hukuksal Altyapısı

Yerel yönetimlerin hukuksal alt yapısı denince, konuyla ilgili anayasa maddeleri, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer hukuksal metinler ile Türkiye’nin taraf olduğu ve anayasa gereği iç hukuk haline gelmiş olan uluslararası hukuki metinler anlaşılmaktadır. Bu bağlamda çalışma, Anayasalar ve diğer hukuksal metinler şeklinde iki ayrı başlık altında ele alınarak irdelenmiştir.

5.3.1.Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler

Anayasalar, bir ülkenin normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan hukuki metinleridir. Anayasa bir ülkenin yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumunu, görevlerini ve devleti oluşturan organların birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen temel metinlerdir. Dolayısıyla Devleti oluşturan erklerden yürütme içerisinde yer alan yerel yönetimler de bu kapsamdadır. Türk anayasa tarihi bakımından bir

değerlendirme yapıldığında 1876 Anayasası'ndan 1982 Anayasası'na kadar her anayasada yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir.

5.3.1.1.1876 Anayasası'nda Yerel Yönetimler

1876 Anayasası'nın "Vilayat" başlıklı 108-112. maddelerini kapsayan bölümünde merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkileri düzenlenmiştir. 108. maddede; "*Vilayatın usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır*" ifadesine yer verilmiştir. Maddeye göre, ilin yönetiminin yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görevlerin ayrılığı (tefriki vezayif) ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirileceğine yer verilmiş ve böylece Osmanlı yönetiminde "yetki genişliği" ve "görevlerin ayrılığı" ilkeleri hukuk sisteminde bir yenilik olarak yer almıştır.

109. madde, "*Vilayat ve liva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleri ile senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi azasının sureti intihabı bir kanunu mahsus ile tevsi olunacaktır*" şeklinde düzenlenmiştir. Bu madde ile idari teşkilat yapısının il, liva ve kaza olduğu belirtildikten sonra, yılda bir defa olmak üzere idare meclislerinin ilde toplanacağı ve meclis üyelerinin seçimine ilişkin yöntemin ise kanunla belirleneceğine yer verilmiştir.

110. maddede ise Vilayet Meclislerinin görevlerine değinilmiştir. "*Vilayat Mecalisi Umumiyesinin vezayifi yapılacak kanunu mahsusunda beyan olunacağı veçhile turuku meabir tanzimi ve itibar sandıklarının teşkili ve sanayi ve ticaret ve felahatın tahsili gibi umuru nafiaya müteallik mevad hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakarata şamil olmakla beraber tekalif ve mürettebatı miriyeinin sureti tevzi ve istihsaline ve muamelatı sairede kavanin ve nizamatı mevzua ahkamına muhalif gördükleri ahvalin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğile tahsis ve ıslahı zımında arzı iştika etmek selahiyetini dahi muhtevi olacaktır.*" şeklindeki düzenlemeyle meclislerin endüstri, eğitim, ticaret, ekonomi ve vergi gibi konularda yetkili yerlere görüş bildirme yetkilerinin olduğu belirtilmiştir. Her ne kadar maddede meclisler sanki birçok konuda yetkili gibi görünseler de ilgili konularda görüş dışında herhangi bir etkilerinin olmaması bu meclislerin çok da etkili olmadıklarını göstermektedir. Ancak günün şartlarında

değerlendirildiğinde, en azından meclisin oluşumu için bir seçimin bile yapılmış olmasını olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirmek gerekir.

112. maddede de İstanbul ve taşrada belediyelerin, oluşturulacak meclisler tarafından yönetileceği, belediyelerin teşkilat yapısı, görevleri ve meclis üyelerinin seçiminin özel bir kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir. *“Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve azasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tayin kılınacaktır.”*

Kanuni Esasi’de yerel yönetimlere yer verilmiş olan 108-112. maddeler birlikte değerlendirildiğinde; seçimle gelen meclislerin oluşması o günün şartlarında iyi bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak meclislerin herhangi bir yaptırımının ya da kendi başlarına uygulayabilecekleri bir karar alma yeteneklerinin olmayışı kararlarının tavsiye niteliğinde olması aslında bu meclislerin gerçek manada bir işlevlerinin olmadığını göstermektedir. Anayasada, günümüzde bile hala mevcudiyetini sürdüren yetki genişliği ve görev paylaşımı (ayrımı) ilkelerinin benimsenmiş olması o dönem için önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Anayasa ile yerinden yönetim kuruluşlarına tüzel kişilik verilmemiş olması ise yerel yönetimler konusunda dönemin yöneticilerinin aslında bu birimleri devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişiliği olarak görmek isteme konusunda niyetlerinin olmadığını göstermektedir. Buna ilaveten, aslında Osmanlı yöneticilerinin yerel yönetimleri devletten ayrı birer varlık olarak görmelerinden ziyade, Onları devletin taşradaki zayıflayan durumunu güçlendirmeye yarayan birer uzantı gibi değerlendirdikleri söylenebilir.

5.3.1.2.1921 Anayasası’nda Yerel Yönetimler

1921 Anayasası savaş koşullarında hazırlanmış bir anayasadır. Toplamda 23 maddeden oluşan Anayasa’nın 10-21. maddeleri yerinden yönetim kuruluşlarına ayrılmıştır. Dönemin koşulları göz önüne alındığında, Anayasa’da yerel yönetimlere oldukça fazla yer verildiği söylenebilir. Ancak ifade edildiği gibi dönemin koşulları bu Anayasa’nın uygulanmasına el vermemiş ve hükmü çok kısa sürmüştür.

Anayasa'nın İdare başlıklı 10. maddesinde; Türkiye'nin coğrafi durumu ve iktisadi ilişkileri dikkate alınarak İllere, İller kazalara, kazaların da nahiyelere ayrılacağı belirtilmiştir. Vilayet başlıklı 11-14. maddelerinde ise, vilayetlerin görevleri, meclislerin oluşumu ve valiye yer verilmiştir.

Madde 11; *“Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelminel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafi birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince, Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir.”* şeklindedir. Görüldüğü gibi 11. madde ile illere ikili bir yapı öngörülmüştür. İllere yerel yönetim görevlerine ilişkin olarak tüzel kişilik verilmiştir. İç ve dış siyaset, şeri askeri ve adli işler, yararı birden fazla ili kapsayan işler dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak yasa doğrultusunda, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi il meclislerine verilmiştir.

Madde 12'de, il meclislerinin il halkı tarafından seçileceği, meclislerin seçim süresinin iki yıl olduğu ve meclisin toplanma süresinin senede iki ay olduğuna yer verilmiştir. Madde 13 göre, il meclisleri il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile farklı hizmet birimlerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer ve icra yetkisi bu daimi kurula aittir.

Madde 14, ilde Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisi olmak üzere vali bulunur. Vali Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanıp görevi, devletin genel ve müşterek görevini yerine getirmektir. Genel yönetim ve yerel yönetim arasında bir uyuşmazlık olması durumunda valinin olaya müdahale yetkisi söz konusudur. Genel yönetim ve yerel yönetim arasında çıkacak uyuşmazlıkta valiye verilen müdahale yetkisi merkezi yönetimin bir vesayet denetimi şeklinde değerlendirilebilir ancak, valiye uyuşmazlığı çözme konusunda son sözün verilmiş olması merkezi yönetimin yerinden yönetim üzerindeki hakim gücünü de göstermektedir.

Anayasada kaza başlığını taşıyan 15. maddede, kazanın bir idari yapılanma olup tüzel kişiliğinin olmadığına yer verildikten sonra kazanın Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanan, valinin emri altında olacak olan bir kaymakam tarafından yönetileceğine yer verilmiştir.

Anayasa'da Nahiye başlığını taşıyan 16-21. maddelerde ise; nahiyenin tüzel kişiliğinin olduğu (md.16), bir meclisi, idare kurulu ve müdürünün olduğu (17), nahiye meclisinin doğrudan nahiye halkı tarafından seçilen üyelerden oluştuğu (18), idare kurulu ve nahiye müdürünün ise nahiye meclisi tarafından seçildiği (19), nahiye meclisi ve idare kurulunun yargısal, iktisadi ve mali yetkilerinin olduğu ancak bunların uygulanmasının (yargısal, iktisadi ve mali konulara yönelik uygulamanın) çıkarılan bir özel kanunla gerçekleştirileceği (20) belirtilmiş, nahiyenin bir veya birkaç köyden oluşacağı gibi bir kasabanın da nahiye olduğuna (21) yer verilmiştir.

Nahiye yönetimi değerlendirildiğinde nahiyeler, il ve kazalarda olduğu gibi vali ve kaymakam gibi merkezi yönetimin temsilcileri tarafından değil, doğrudan halkın seçtiği kişiler tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla Anayasada, nahiye yönetimine ilişkin olarak il ve ilçe yönetimlerine göre daha fazla özerklik tanındığı söylenebilir.

5.3.1.3.1924 Anayasası'nda Yerel Yönetimler

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası 1924 Anayasası'dır. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlere yeterince yer verildiği söylenemez. Anayasa'nın 85, 89, 90 ve 91. maddelerinde illere ve yerel yönetimlere değinildiği görülmektedir.

85. maddede, *“Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerince alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılıncaya kadar alınabilir”* şeklinde yerel yönetimlerden bahsedilmiştir. Ancak bu madde doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olmayıp daha önceki bir uygulamanın kanun çıkıncaya kadar devam edebileceğine ilişkin bir düzenlemeyi belirtmek amacıyla yerel yönetimlere yer verilmiştir. Aslında 105. maddeden oluşan Anayasada, illerin yönetimi ve yerel yönetimlere 89, 90 ve 91. maddelerde yer verildiği görülmektedir.

89. madde, *“Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden*

meydana gelir.” şeklindedir. 90. maddede ise, illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu belirtilmektedir. 91. maddede de, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yürütüleceği düzenlenmiştir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, 1921 Anayasası’ndan farklı olarak; 1924 Anayasası’yla şehir kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınmıştır. Ancak bu Anayasa ile 1921 Anayasası’nın çizdiği ademi merkezîyetçi çerçeveden uzaklaşıldığı, bir önceki döneme göre yerel yönetimler konusunda bir zenginleşme sağlanamadığı söylenebilir (Şengül, 2010: 39; Ökmen ve Parlak, 2010: 145).

5.3.1.4.1961 Anayasası’nda Yerel Yönetimler

1961 Anayasası’nın, idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanır dendiikten sonra, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve bu konunun kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir.

1961 Anayasası’nda yerel yönetimlerle ilgili düzenleme 116. maddede yer almıştır. Mahalli İdareler başlığını taşıyan bu maddeye göre; mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Yine aynı maddenin devamında, mahalli idarelerin seçimlerinin kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılacağı, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı, mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceği, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı düzenlenmiştir.

Bilindiği gibi belediye başkanları 1963 tarihine kadar belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri kişilerden oluşmaktaydı. Ayrıca başkanlar vali ve Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanmaktaydı (Ökmen ve Parlak, 2010: 146). 1963 tarihinde çıkarılan bir kanunla belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiş ve başkanların vali ve Cumhurbaşkanıca onaylanmasına da son verilmiştir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının organlık sıfatlarını kazanmaları ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olması (md.116/3), yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasının (md.116/4) anayasal güvenceye alınması, yerel yönetimlerle ilgili 1961 Anayasası ile getirilen temel yenilikler olarak ifade edilebilir. Karar organlarının organlık sıfatlarının yargı denetimine ilişkin uygulamada bir sorun olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin görevlerine yönelik kendilerine kaynak sağlanması konusunun gerek 1961 Anayasası, gerekse günümüzde yeterince sağlandığı söylenemez. Bu nedendir ki, yerel yönetimler daha çok merkezi bütçeden kendilerine ayrılan paylarla görevlerini yürütebilmektedirler. Bunun bir sonucu olarak da, yerel seçimlerde halkın, merkezi bütçeden daha fazla pay alabilmek umuduyla mahalli idare seçimlerinde genel olarak iktidar partilerine mensup belediye başkan adaylarını desteklemeyi yeğledikleri hatta zaman zaman başka partilerden belediye başkanlığını kazanmış belediye başkanlarının partilerinden istifa ederek iktidar partilerine mensup olmayı tercih ettikleri bilinen bir gerçektir.

5.3.1.5.1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimler

İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 123. maddede idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceğine yer verildikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. Anayasanın 123. maddesi, 1961 Anayasası'ndaki 112. madde ile paralellik göstermektedir.

1982 Anayasası'nın Mahalli İdareler başlıklı 127. maddesinde doğrudan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeye yer verilmiştir.

“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(Değişik: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahallî idarelerin seçimleri, (...) beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara

seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Bir önceki başlıkta irdelenen 1961 Anayasası’ndaki yerel yönetimlere ilişkin düzenleme ile 1982 Anayasası’ndaki bu düzenleme birbirlerine benzemekle birlikte 1982 Anayasası’nda bazı farklılıklar da söz konusudur (Şengül, 2010: 40-42). İlk fark, mahalli idare tanımında görülmektedir. Şöyle ki, 1961 Anayasası’nda “genel karar organları”ndan söz edilmişken, 1982 Anayasası’nda “karar organları”ndan söz edilmiştir. Bir diğer fark ise organların seçimine ilişkindir. 1961 Anayasası’nda yerel yönetim organlarının halk tarafından, 1982 Anayasası’nda ise bu organların, kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçileceğine yer verilmiştir. Anayasada, karar organlarının seçimle geleceğine ilişkin düzenleme mevcuttur ancak, yürütme organlarının ne şekilde göreve geleceklerine ilişkin bir düzenleme söz konusu değildir. Uygulamada, seçimle yönetime gelen yürütme organları olduğu gibi (muhtar, belediye başkanı), atama ile gelen yürütme organları da (il özel idaresinde vali) vardır. Uygulamadaki bu farklılıklara rağmen, yerinden yönetim prensibine uygun olarak, yerel yönetimlerin tüm organlarının seçimle işbaşına gelmeleri yerinden yönetim anlayışına daha uygun bir yaklaşım olarak savunulabilir (Yıldırım, 2000: 21; Şengül, 2010: 41).

Yerel yönetimlere ilişkin, bu iki Anayasadaki bir diğer fark ise, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarına ilişkindir. 1961 Anayasası'nda seçilmiş organların organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmelerine ilişkin denetimin ancak yargı yoluyla yapılacağı şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nda ise "ancak" ibaresine yer verilmeksizin denetimin yargı yoluyla yapılacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca 1961 Anayasası'nda olmayıp da 1982 Anayasası'nda yer verilen bir diğer konu da İçişleri bakanının, görevi ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının veya bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak mahkemenin kesin kararına kadar görevden uzaklaştırılma yetkisinin olmasıdır (Koçak, 2008: 24; Şengül, 2010: 41) İçişleri bakanına böyle bir yetkinin verilmiş olması zaman zaman siyasi nedenlerle kullanılabilir. Şayet delillerin yok edilmesi vs. gibi nedenlerle görevden uzaklaştırma gerekiyorsa bunun tıpkı yürütmeyi durdurma kararlarında olduğu gibi mahkemelere tanınan bir yetki olması, hiç şüphesiz günümüzde ortaya çıkan; siyasi kaygılarla belediye başkanlarının görevden uzaklaştırıldığına yönelik tartışmaları sona erdirecektir.

5.3.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalar ve Diğer Hukuksal Metinler

Bir ülkede %100 merkeziyetçi bir anlayışın uygulanması mümkün olamayacağı gibi %100 yerellik şeklinde bir uygulama da söz konusu değildir. Hangi yönetim şekli olursa olsun ülkelerin merkeziyetçi anlayışına göre az ya da çok bazı hizmetler merkezi yönetimler tarafından, bazı hizmetler de yerel yönetimler tarafından sürdürülmektedir. Günümüz anlamında yerel yönetimler ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmış olmasına rağmen aslında ilk yerel yönetimlerin devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte ortaya çıktığı, devletlerin ne zaman ortaya çıktığına ilişkin kesin bir tarihin ise söylenemeyeceği bilinmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler var olduklarından bu yana bunlara yönelik bazı yasal düzenlemelerin yapılması da kaçınılmazdır.

Konumuz gereği yasal mevzuata değinilirken yerel yönetimlerin varlığından bu yana olan düzenlemelere değil, Osmanlı'dan günümüze yerel yönetimleri etkileyen bazı temel yasalara yer verilmiştir. Bu yasaların da ayrı ayrı içeriklerini

irdemek yerine sadece isimlerine ve konularına değinilmiştir. Çünkü bu başlık altında aslında yapılmak istenen; yerel yönetimlere ilişkin birçok yasanın varlığını göstermektir. Yukarıda Osmanlı'da yerel yönetimler kısmında zaten döneme yönelik yasalar irdelenmiş olup ayrıca sonraki kısımlarda da yeri geldikçe yerel yönetimlere yönelik yasal düzenlemelere ve reform çalışmalarına ayrıntılı olarak yer verilmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi Osmanlı klasik dönemi kentlerinde idari, yargısal ve beledi hizmetler kadı aracılığıyla yürütülmekteydi. Kadılara muhtesib, mimarbaşı, subaşı gibi görevliler yardımcı olurlardı. Yine kadılara kent yönetiminin daha alt kademelerinde, nahiyelerde naibler, mahallelerde İmamlar yardımcı olurlardı. Kentte yerel hizmetlerin yürütülmesinde, Vakıflar, Loncalar, Ahilik Teşkilatı gibi oluşumlar büyük önem taşımaktaydı. Tanzimat'la birlikte kent yönetiminde de birtakım değişimler söz konusu olmuştur. İhtisab Nazırlığı ile Müdürlüklerinin ve Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla klasik kent yönetimi yerini batılı kent yönetim modellerine bırakmıştır (Alada, 2001: 125).

Osmanlı'da İlk olarak, 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da batılı anlamda (Fransa örnek alınarak) bir belediye kurulmasına yönelik tebliğ yayınlanmıştır (Şengül, 2010: 29). Daha sonra taşrada belediye teşkilatının oluşturulmasına yönelik 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, 1877'de çıkarılan Vilayet Dersaadet Belediye Kanunları zaman zaman bazı değişikliklerle birlikte Cumhuriyet'e kadar belediye uygulamalarında temel alınan yasalardır (Alada, 2001: 125). 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı'da yönetim sistemi kökten değiştirilerek eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmesi sağlanmıştır. Osmanlı dönemine ait bir diğer yasa ise 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat'tır. Bu yasa ile de il yönetimlerine ikili bir yapı getirilmiştir. Merkezin taşra uzantısı olan il ve merkezden ayrı tüzel kişiliği olan il (il özel idaresi).

Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimlerle ilgili birçok konuda düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan bazıları (Alada, 2001: 126 vd.); Ankara Şehreminliği'nin kurulması, 442 sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılması ve nüfusu 2000'in üzerinde olan yerlerde belediye kurulabileceğinin düzenlenmesi, Mektep Vergisi Kanunu ile nüfusu 50000'den fazla olan yerlerde ilk mektep masraflarına

belediyelerin uygun miktarda katılımı hükmünün konması, Türk Ceza Kanunu'nda beledi nitelikteki suçlara yer verilmesi, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun çıkarılması, 1930 tarihinde kadınların da oy kullandığı ilk yerel seçimlerin yapılması, Belediyeler Bankası Kanunu'nun çıkarılması, her belediyeye en az 5 hektar orman yetiştirme görevinin verilmesi, belediyelere spora ilişkin alt yapı kurma görevinin verilmesi, mahalle muhtarlığı teşkilatının yeniden kurulması, belediyelere arsa üretim görevinin verilmesi, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun kabul edilmesi, gizli oy, açık sayım ilkesi getiren yeni seçim kanununun kabul edilmesi, Emlak Vergisi Kanunu'nun çıkarılması, 1980 tarih ve 2303 sayılı yasa ile Belediye Meclislerinin feshedilmesi, 1981 tarihinde belediyelere devlet bütçesinden otomatik pay ayrılmasına ilişkin kanunun çıkarılması, Belediye Gelirleri Yasası'nın çıkarılması, 1981 tarihinde ilk toplu konut yasasının çıkarılması, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyeti seçimleri hakkında kanunun çıkarılması, 1984 tarihinde Büyükşehir Belediyesi yönetimi hakkında kanun hükmünde kararname çıkarılması, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun çıkarılması, emlak vergisinin tamamen belediyelere bırakılması, 4046 sayılı yasa ile belediye ve il özel idarelerine ilişkin ticari amaçlı kuruluşlar ile her türlü iştiraklerine yönelik özelleştirme esaslarının düzenlenmesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu, 6360 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılmasını düzenleyen kanun gibi yerel yönetimlere ilişkin birçok alanda ve sayısal anlamda da oldukça fazla düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili mevzuata değinirken, Uluslararası antlaşmalara da değinmek gerekir. Anayasa'nın 90. maddesi gereğince uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlara karşı anayasaya aykırılıkları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Hatta Anayasa'nın 90. maddesine 2005 yılında yapılan ilave bir fıkra ile usulüne göre yürürlüğe giren bir uluslararası antlaşma ile kanunların uyuşmaması durumunda konu insan haklarına ilişkin ise uluslararası antlaşmalara öncelik verileceğine yer verilmiştir. Dolayısıyla bu bağlamda değerlendirildiğinde, zaman zaman bu antlaşmaların normlar hiyerarşisinde kanunların da üstünde olduğu Anayasa'da da kabul edilmiştir (Koçak, 2007: 1).

Bilindiği gibi Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na 1991 yılında taraf olmuştur. Dolayısıyla yukarıda da ayrıntılı olarak incelenmiş olan ve Şartın 4. maddesindeki “hizmetlerin hizmete en yakın birim tarafından yerine getirilmesi” (subsidiarite) ilkesi yerel yönetimlerle ilgili önemli bir düzenlemedir. Yine Türkiye'nin taraf olduğu birçok antlaşmada ve Avrupa Birliği uyum sürecinde Türkiye hakkında düzenlenen raporlardaki yerel yönetimlere yönelik yapılan önerilerin de, Türkiye'yi gerek mevzuat oluşturmada, gerekse uygulamada büyük ölçüde etkilediği söylenebilir.

Yerel yönetimlerle ilgili bunca düzenlemeye rağmen, zaman zaman merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında veya iki yerel yönetim arasında yetki ve görev karmaşası çıkabilmektedir. Yine yerel yönetimlerin görevlerine paralel gelir sağlanacağı bir anayasal kural olmasına karşın, bu sorun bir türlü aşılamamış, yerel yönetimler daima merkezi bütçeye bağımlı durumda kalmışlardır.

5.4.Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim Yapıları

KAYA Projesinde de ifade edildiği gibi; Türkiye'de yerel yönetimler, toplumsal koşulların yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, yüzyılı aşkın süreden beri yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilebilir. Yukarıda Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkışı bölümünde de ifade edildiği gibi, bugünkü belediyelerin temeli, XIX. yüzyılın ortalarında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata yöresinde, deneme niteliğinde bir belediye şubesi olarak atılmıştır.

Cumhuriyet dönemine, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan belediye sayısı 389'dur. Bugünkü belediyelerin temel yasası da 1930 yılında kabul edilmiştir. Geleneksel bir kurum olan köye, temel niteliği 442 sayılı yasa ile 1924'te verilmiştir. İl özel yönetimlerinin kuruluş yasası ise, 1913 yılında kabul edilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetim, Anayasal bir kurumudur. Anayasaya göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (md.123). Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (md. 127).

Bugünkü durumda Türkiye'de üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler, il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan yerleşim yerleri için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Öte yandan, belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi birçok yönlerden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzelkişiliğe sahip değildir ve yönetim sisteminde bir yerel yönetim kuruluşu olarak kabul edilmemektedir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 2-5).

Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin bu özet bilgi aktarımından sonra aşağıda bu birimlerin organları, organların oluşumu, yetki ve görevleri, birbirleriyle olan ilişkileri, mali yapıları ve denetimleri; il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler sıralamasına bağlı kalınarak irdelenmektedir. Bu irdeleme sürecinde, öncelikle yürürlükteki mevzuata yer verilerek yerel yönetimlerin mevcut durumlarına yönelik bilgi aktarımından sonra, Bu birimlerde meydana gelen değişim, eski-yeni durum karşılaştırması ve analiziyle, değişimin ne yönde olduğuna vurgu yapılmakta ve bazı önerilerde bulunmaktadır.

5.4.1.İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin ortaya çıkışına ilişkin hususlar, Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkışının incelendiği kısımda ayrıntılarıyla irdelendiğinden burada kısa bir tarihçeyle genel bir hatırlatma yapıldıktan sonra il özel idarelerinin mevcut durumu irdelenmektedir.

5.4.1.1.Kısa Tarihçe

İl özel idareleri, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne dayanmaktadır. Bu nizamname ile Osmanlı'daki eyalet sistemine son verilerek vilayet sistemine geçilmiştir. Vilayet yapılanmasını düzenleyen bu Nizamnamede, ikili bir yapı söz konusudur. Bunlar, merkezin taşra örgütü olan il ile il özel idareleridir. Bu düzenleme ile illerde tüzel kişilikleri olmayan meclisler oluşturulmuştur. Bu dönemde, Osmanlı teşkilat yapısında gerçekleştirilmek istenen değişikliklerle zor durumda olan (yıkılma sürecine girmiş olan) devlet yapısının kurtarılması

hedeflenmiştir (Şahin A., 1999: 29). Fransa'nın merkeziyetçi teşkilat yapısı örnek alınarak devletin kurtarılmasının amaçlandığı söylenebilir.

1870'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmış, buna bağlı olarak 1864 Nizamnamesi hükümsüz kılınmıştır. Bu Nizamname ile temel olarak vergilerin toplanması ve çıkacak muhtemel sorunların çözümü yetkisi il genel meclislerine verilmiştir (Vilayet Umum Meclisi). Aslında bu Nizamname ile Osmanlı Devleti'nin gerek vergi toplama hususunda gerekse çıkacak muhtemel birçok sorunun çözümünde yerel güçlerden yararlanmayı amaçladığı söylenebilir. Çünkü yerel meclisler yörenin ileri gelenlerinden oluşmaktadır. Böylece Osmanlı Devleti, aslında daha önce çok da etkin olmadığı yörelere ulaşarak devletin oralardaki varlığını güçlendirmeye çalışmıştır. 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de de illerin yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre olacağına yer verilmiştir.

İl özel idareleri ile ilgili bir diğer düzenleme, 1913 tarihli, İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa'dır (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı). Bu yasa ile iller, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olan ve bu yasa ile sınırlandırılmış görev ve yetkileri olan kamu tüzel kişilikleri olarak belirtilmiştir. Bu Kanun'un ikili bir yapısı söz konusudur. 1-74. maddeleri merkezin taşra uzantısı olan il yönetimi hakkında düzenlemeler içerirken 74. maddeyi takip eden maddelerinde ise il özel idarelerine ilişkin hususlara yer verilmiştir.

Bu Kanun irdelendiğinde, Kanun'la il özel idarelerine kapasitelerinin çok üzerinde görevler verildiği (sağlık, eğitim, sosyal yardım, tarım, ekonomi, ticaret) bu görevlerin il özel idarelerinin kapasitesini aşması nedeniyle de arzu edildiği gibi çalışmadıkları söylenebilir (Şahin, 2010: 45). İl özel yönetimleri, 1961 Anayasası döneminde yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde varlığını sürdürmüş, yine 1982 Anayasası döneminde de aynı anayasal durum değişmemiştir.

İl özel yönetimlerine ilişkin bir diğer düzenleme, 1987 tarih ve 3360 sayılı yasadır. Bu yasa ile il özel yönetimleri dönemin koşullarına uydurulmaya, sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Ancak il özel yönetimlerine ilişkin temel değişimin 2005 tarihli ve 5302 sayılı kanunla gerçekleştirildiği söylenebilir.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunda il özel idaresi; İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Kanunda, il özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak sıralandıktan sonra, il özel idarelerinin, ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağına, ilin kaldırılmasıyla birlikte tüzel kişiliğinin kendiliğinden sona ereceğine, il özel idaresinin görev alanının da il sınırlarını kapsayacağına yer verilmiştir. Yine son olarak 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanunla da il özel yönetimlerine yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

5.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Gerekli Olup Olmadığı Üzerine Tartışmalar

Yukarıda da ifade edildiği gibi il özel idarelerine mevzuatla kapasitelerinin üzerinde görev verilmiş ve bu birimler görevlerini yeterince ifa edememişlerdir. Koşulların her geçen gün değişmesi, kamu hizmetlerine yönelik toplumsal talebin artması ve çeşitlenmesi gibi nedenlerle Türkiye’de merkezi yönetim, il özel idarelerinde aksayan kısımların düzeltilmesi yerine bunların yetki alanlarındaki bazı görevleri merkezin uzantısı konumundaki diğer kurum ve kuruluşlara devrederek hizmetlerin merkeze ait bu birimler aracılığıyla gerçekleşmesini sağlamıştır. Değişen bu durum, il özel idarelerine ihtiyaç var mı sorusunu gündeme getirmiştir (Şahin, 2010: 48; Zeren, 2011: 189-190).

İl özel idarelerinin bağımsız bir yerel yönetim gibi görülmeişinin ve hizmetten yararlananlar nezdinde gereksiz gibi algılanmasının nedenlerinden biri de, merkezi yönetimle il özel idarelerinin adeta “et tırnak misali” birbirinin içine girmiş olmasıdır. Şöyle ki, il özel idarelerinin kendilerine ait bir teşkilat yapısı söz konusu değildir. Ayrıca merkezin taşra yöneticisi olan vali, bu birimin başı durumundadır (2005 öncesinde aynı zamanda il genel meclisinin başkanı da vali idi). Yine bu birimin yürütme organı da validir. Dolayısıyla il özel idaresinde bir karar alınmış olsa bile bu kararların uygulanması ancak merkezi yönetim memurları aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir.

Özetle, il özel idarelerinin hizmet sunumundaki yetersizlikleri, merkezi yönetime mali bakımdan ve personel açısından bağımlı olması, planlama bakımından

elverişli bir durumun olmaması gibi durumlar, il özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik temel argümanları oluşturmaktadır. İl özel idarelerinin kaldırılmalarına ilişkin tartışmalar sürerken, aynı zamanda buna paralel olarak belediyelerin önemi ise artmış, (Keleş, 2000: 165) yerel yönetim denince artık belediyeler hatırlanmaya başlanmıştır.

İl özel idarelerinin kaldırılmasına ilişkin bu argümanların yanı sıra bu birimlerin devam etmeleri yönünde görüşler de söz konusudur (Şahin, 2010: 49): İlk olarak, bu birimlerin böylesine başarısız görünmeleri, bunlara kapasitelerinin üzerinde görev yükleyen siyasilerin bir sorunudur. Ayrıca toplumda, Osmanlı'dan Cumhuriyete köklü toplumsal değişimler olmuş, diğer birçok birimde köklü değişimler gerçekleştirilmiş ancak il özel idarelerine uzun süre dokunulmamıştır. İl özel idarelerinin önemine ilişkin bir diğer önemli husus da, bu birimlerin meclislerinin seçimle işbaşına gelmeleri, diğer bir ifade ile bunların demokrasi açısından misyonlarının unutulmaması gereğidir.

Zaten il özel idaresi anayasal bir kurumdur. Bir anayasal kurumun işleyişine ilişkin sorun varsa, öncelikle bu kurumu kaldırmak yerine işleyişe ilişkin sorunların tespit edilmesi ve çözülmesi gerekir. Kaldı ki, özellikle 2005 tarihli yasa değişikliğinden sonra il özel idarelerinin diğer kurum ve kuruluşlarla olan yetki ve görev karmaşası nispeten giderilmiş, merkeze ait bazı birimler (köy hizmetleri gibi) il özel idarelerine bağlanarak bu birimlerin işlevi artırılmış, Valinin il genel meclisi başkanı olma özelliğine son verilerek yerel özerklik anlamında da il özel idarelerine kazanım sağlanmıştır. İl özel idareleri günümüzde hala merkezin uzantısı görünümü verseler de artık birçok yerel hizmetin bu birim tarafından gerçekleştirildiği, her geçen gün demokrasi açısından da belediyeler gibi önemli yerel birim olarak algılanmaya başlandığı söylenebilir.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla il özel idarelerine ilişkin önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla Büyükşehir yönetiminin olduğu illerde İl Özel İdarelerine son verilmiş, bu birimlerin görevleri ise görevin niteliğine göre; büyükşehir belediyelerine ya da merkezin taşra uzantısı kuruluşlara devredilmiştir.

Bu Yasa ile Türkiye’de ikili bir yapı meydana gelmiştir. İl Özel İdaresi olan iller ve olmayan iller. Yukarıda da ifade edildiği gibi Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde artık il özel idaresi uygulamasına son verilmiş, il özel idarelerinin görevleri belediyeler ile merkezi yönetim arasında paylaştırılmış, Büyükşehir belediye sınırı il coğrafi sınırı olarak belirlenmiştir. Diğer illerde (Büyükşehir olmayan iller) ise eski uygulamanın devam ettirilmesi öngörülmüştür. Bu durumda aynı hizmet farklı illerde (Büyükşehir belediyesi olup olmamasına göre) farklı birimler tarafından yerine getirilecektir. Bu farklı uygulama, yerleşim yerine göre vatandaşların hizmetlerden yararlanma durumlarını oldukça etkileyecektir. Böyle bir uygulamanın lüzumu hasıl olduysa buna nüfus kriterine bakılmaksızın (Büyükşehir olabilmek için 5302 sayılı kanun gereği 750 bin nüfus olması gerekir) il coğrafi sınırlarını içeren büyükşehir belediyesi uygulamasına bütün illerde geçilmesi daha uygun bir yaklaşım olarak düşünülebilir.

5.4.1.3.İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen, 5302 sayılı kanunun üçüncü bölümünde, il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları belediye sınırları içindeki görevler ve belediye sınırları dışındaki görevler olmak üzere temelde ikiye ayrılmıştır. Buna göre (md.6) il özel idaresi, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

“a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,”

“b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,” yapmakla görevli ve yetkili olduğu düzenlenmiştir.

5302 sayılı Kanunda, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi

idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle bu hizmetlerin il özel idareleri aracılığıyla gerçekleştirebileceği, ödeneğin, il özel idaresi bütçesine aktarımının ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve bu ödeneklerin tahsis amacının dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir. Aktarım sonrasında ilgili işin, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılacağı ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi Kanunda, Bakanlıklar ve diğer merkezi kuruluşların yapması gereken bazı görevlerin il özel idareleri aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine yer verilerek aslında bu birimlerin önemi bir kat daha artırılmıştır.

Kanuna göre, il özel idarelerinin de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabileceği belirtilmektedir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilecektir.

Kanunda, belirli bir projenin gerçekleştirilmesi amacıyla il özel idaresine aktarıldığı halde, aktarıldığı mali yılı takip eden yıl sonuna kadar tahsis edildiği proje için kullanılamayacağı anlaşılan ödeneklerin, ilgili Bakanın onayı ile bu fıkra kapsamında değerlendirilmek ve başka bir projede kullanılmak üzere aynı veya başka bir il özel idaresine veya ilgili mevzuatı çerçevesinde kullanılmak üzere Toplu Konut İdaresine aktarılabilmesine yer verilmiştir.

Kanuna göre, kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; kamu konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar il özel idaresi bütçesinden karşılanabilir.

Yine Kanun'da, il çevre düzeni plânının; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı, il çevre düzeni plânının belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağı belirtilmektedir. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde ise il çevre düzeni planının ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından

yapılacağı veya yaptırılacağı ve bu planın doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanacağına yer verilmiştir.

Çevre düzenine Kanun'da büyük önem verildiği anlaşılmaktadır. Bunun içindir ki, çevre düzenine ilişkin planlar sadece belediyeye ya da il özel idaresine verilmemiş bunların birlikte hareket etmeleri öngörülmüştür. Çünkü bir kurumun çevreye ilişkin yapmış olduğu düzenleme diğer kurumları da doğal olarak etkileyecektir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, Kanun'daki bu hassasiyete, uygulamada rastlandığı söylenemez. Türkiye'de birçok ildeki çarpık kentleşme, çevreye olan duyarsızlık örnekleri uygulamada bu konuya gereken özenin gösterilmediğini kanıtlamaktadır.

Kanun'da, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirleneceği belirtilmiştir. Hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak subsidiarite (yerellik) ilkesi doğrultusunda; il özel idaresinin yetki ve görevi dahilindeki hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağına yer verilmiştir. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşük ve dar gelirli durumuna uygun yöntemlerin uygulanması gereği vurgulanmıştır.

Kanun'a göre, hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonun o ilin valisi tarafından sağlanacağına yer verilmiş, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumlulukların bu Kanun kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir.

Metin üzerinde çok iyi görünen düzenlemelerin uygulamada memnuniyet verici sonuçlar doğurmamasının, uygulayıcıların klasik kamu yönetimi anlayışından vazgeçemedikleri, hizmet sunarken muhtemel bir sorunla karşılaşmak yerine hizmeti gerçekleştirmeyip sorunla da karşılaşmama anlayışından kaynaklandığı söylenebilir.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir dönüştürülen ve il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde, "mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına,

Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır¹.

¹ Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde (6360 sayılı kanun gereği) kapatılan il özel idarelerinin görevleri Çeşitli hükümler başlığını taşıyan 3. Maddesinde, büyükşehir belediyeleri, valilikler ve diğer birimler arasında şu şekilde paylaştırılmıştır:

MADDE 3 – (1) İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır. Tip mimari projenin uygulanacağı alan sınırını belirlemeye ilgili ilçe belediyesi yetkilidir. Tip mimari projeler doğrultusunda ilgili belediyesince gerekli mühendislik projeleri yapılır ya da yaptırılır. Bu projeler ilgili belediyesince başvuru sahiplerine ücretsiz verilir ve uygulaması denetlenir. Yapılacak inşaatlarda tip projeler dışında özel proje uygulanmak istenmesi durumunda bu projeler yürürlükteki mevzuat uyarınca ilçe belediyesi tarafından onaylanır.

(2) Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur.

(3) 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12’nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların yüzde yirmilik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen miktar aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu miktarları aynı amaçla kullanmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilidir.

(4) Bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağışı yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluş, bu taşınır ve taşınmazların bağış amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Diğer bağış ve yardımlar hakkında 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre işlem yapılır.

(5) Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması hâlinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.

(6) 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı ile 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür.

(7) 3213 sayılı Kanuna göre maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür.

(8) İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde;

a) 3213 sayılı Kanuna göre verilen maden ruhsatları için il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerine verilen Devlet hakkı, I (a) grubu madenler için alınan harçlar ile aynı Kanuna göre valiliklerce yapılan I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler,

5.4.1.4.İl Özel İdaresinin Yetkileri ve İmtiyazları

5302 sayılı Kanun'un 7. maddesinde, il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- a) Kanunlarla 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.
 - b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
 - c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
 - d) Borç almak ve bağış kabul etmek.
 - e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
 - f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
 - g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Ancak, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dahil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usûl ve esaslar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.
- İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.
- İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri il özel idaresi taşınmazları hakkında da uygulanır.
- İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

b) 5686 sayılı Kanuna göre verilen idare payına ilişkin gelirler ve harçlar ile aynı Kanun gereğince valiliklerce yapılan ihalelerden elde edilen gelirler,

c) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereğince valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezaları, ç) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereğince yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminatlardan elde edilen gelirler, genel bütçeye gelir kaydedilir.

(9) Bu maddenin sekizinci fıkrası kapsamında elde edileceği tahmin edilen gelirler esas alınarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesine gerekli ödenek konulur. Bu ödenekler öncelikle madenin veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu ödenekler Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları aracılığı ile kullanılır.

(10) Bu Kanunun uygulanması ile ilgili tereddütleri gidermeye, düzenleyici ve yönlendirici işlemler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Kanun'un, il özel idaresine tanınan muafiyetler başlığını taşıyan 8. maddesinde de, il özel idaresinin, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olduğuna yer verilmiştir.

5.4.1.5. İl Özel İdarelerinin Organları

5302 sayılı Kanun'da il özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üçlü bir yapılanma şeklindedir. Bu başlık altında, il özel idaresinin organları eski ve yeni düzenlemelere göre karşılaştırmalı olarak irdelenmekte ve değişimin yönü üzerinde dünyadaki gelişmeler ve Türkiye gerçeğinden hareket ederek değerlendirmeler yapılmakta ve bazı önerilerde bulunmaktadır.

5.4.1.5.1. İl Genel Meclisi

Anayasa'nın (1982) 127. maddesinde yerel yönetimlerin özellikleri sayılırken, il özel idarelerinin "(...) karar organlarının gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen kamu tüzeleri" olduğuna yer verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre de, il genel meclisinin, il özel idaresinin karar organı olduğu ve üyelerinin ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçileceği belirtilmiştir.

Çizelge 6: İl Genel Meclisi Üyelerinin Nüfusa Göre Dağılımı (2972/5)

| İlçe Nüfusu | Meclis Üye Sayısı | |
|--|-------------------|-----------|
| | Asil Üye | Yedek Üye |
| 25 000'e kadar | 2 | 2 |
| 25001'den 50000'e kadar | 3 | 3 |
| 50001'den 75000'e kadar | 4 | 4 |
| 75001'den 100000'e kadar | 5 | 5 |
| 100000'den yukarı her 100000 nüfus için + olarak | 1 | 1 |
| Nüfusun 100000'e bölünmesinde artık sayı 50000'i geçerse (50 bin dahil) + olarak | 1 | 1 |
| Nüfusun 100000'e bölünmesinde artık sayı 50000'in altında | 0 | 0 |

Kaynak: 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a dayalı olarak oluşturulmuştur.

İl genel meclisine üye seçimi, 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre

gerçekleştirilmektedir. Kanun, her ilçenin bir seçim çevresi olduğunu beyan etmiştir. İlçelerden il genel meclisine üye seçiminde son genel nüfus sayımının esas alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki çizelgede de görüldüğü gibi, nüfus ne kadar az olursa olsun her ilçenin temsili bakımından en az iki üyesinin mecliste bulunması öngörülmüştür. Yine Kanuna göre nüfusu yüz binin üzerindeki yerleşim yerlerinde artı olarak her yüz bine karşılık bir üye öngörülmüştür. Bu düzenlemede temsilde adaletin zedelendiği söylenebilir. Ayrıca Kanunda, nüfusun 100 bine bölünmesinde 50 binin altındaki artık değerın göz ardı edilmesi de temsilde adaleti zedeleyen bir durumdur. Örneğin, 150.000 nüfus ile 149.999 nüfusa sahip iki ilçe düşünülüğünde, bu iki yerleşim yeri arasında sadece bir kişi fark olmasına karşın her iki ilçenin il genel meclisindeki temsil kabiliyeti arasındaki fark bir üyeye karşılık gelmektedir ki, bu durumun demokratik ilkelerle ve temsilde adaletle bağdaştığı söylenemez.

5.4.1.5.1.1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde il genel meclisinin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

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

c) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak

d) Borçlanmaya karar vermek.

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

f) 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 aynî hak tesisine karar vermek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) (İptal: Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı Kararı ile.) (vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı

beş milyardan 25 milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek)

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

j) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

k) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

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

m) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.

n) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.”

İl genel meclisinin görevleri irdelendiğinde meclisin, il özel idaresinin en yetkili organı olduğu görülmektedir. İl özel idaresinin bütçesinden, personeline, gerek yurt içindeki gerekse yurt dışındaki yerel yönetim veya birlikleriyle işbirliğinden, şartlı bağışlara, mal alımına, satımına, stratejik plan yapımına, performans ölçümüne kadar çok geniş yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

Kanun'da, il genel meclisinin görevlerine ilişkin dikkat çekilmesi gereken hususlardan biri de, görevlerini yerine getirirken uygulayacağı hizmet sunma yöntemidir. 5302 sayılı Kanun'da, dünyadaki değişimlerin yansımaları görülmektedir. Şöyle ki, eski Kanun'da (3360/78-3) il genel meclisi sadece kanunda sayılı konularda imtiyaz verilmesine ilişkin yetkili iken, mevcut (5302/10-i) kanunda meclis, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek şeklinde bir düzenleme ile il genel meclislerinin neo-liberal anlayış çerçevesinde hizmetleri özelleştirebileceğine ilişkin yetkili kılındığı anlaşılmaktadır.

İl özel idarelerinin görevleri ve gelirleri birlikte değerlendirildiğinde, bu birimlerin görevlerine paralel gelirlerinin olduğu söylenemez. Dolayısıyla il özel idareleri zaman zaman zorunlu olarak hizmetlerin özelleştirilmesi yoluna gitmek durumunda kalmaktadırlar. Hatta yap-işlet, yap-işlet-devret gibi yöntemlerle hiçbir

mali yükümlülüğe katlanmadan hizmetin kurulması ve işletilmesi söz konusu olduğundan çoğunlukla bu yöntemler aracılığıyla hizmet arzını tercih etmektedirler.

Bu gelişmeler, il özel idaresinin hizmet sunma anlayışında bazı değişimlerin olduğunu, hizmetlerin (aşağıda da daha ayrıntılı belirtildiği gibi) bizzat idare tarafından yapılması yerine özelleştirme yoluyla özel kişilere yaptırmanın tercih edildiğini göstermektedir. Bu bağlamda da artık kamu hizmetinin özelliklerinden biri olan hizmetin meccanlığı ilkesine son verilerek kamu hizmetlerinin fiyatlandırıldığı, yararlananlardan (hizmeti tüketenlerden) bir hizmet bedeli alınması yoluna gidildiği görülmektedir.

5.4.1.5.1.2. İl Genel Meclisinin İşleyişi

5302 sayılı Kanun'un 11. maddesinde il genel meclisinin, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacağı belirtilmektedir. Meclis, en yaşlı üyesinin başkanlığında toplanır. Bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Kanuna göre, meclis başkanlık divanının seçimi üç gün içinde tamamlanmak durumundadır.

Kanuna göre ilk seçilen başkan, birinci ve ikinci başkan vekilleri ile katip üyelerinin süresi iki yıl, iki yıldan sonra yapılan seçimde seçilen başkan, vekiller ve katip üyelerinin görev süresi ise normal şartlarda (yerel seçimlerin süresi 5 yıl) değerlendirildiğinde üç yıl şeklindedir. Ancak uygulamada çoğunlukla seçim tarihlerinin değiştirilmesi nedeniyle ilk iki yıldan sonra seçilen başkan, birinci ve ikinci başkanvekilleri ile katip üyelerin görev süreleri değişebilmektedir.

Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, boşalan makama yenileri seçilir. Burada Kanundaki kalan süre ifadesi, görev süresini tamamlayamayan başkan veya diğer divan üyelerinin süresidir. Örneğin yerel seçimlere altı ay kala başkanın görevini yapamaması nedeniyle başkanlık makamının boşalması durumunda seçilecek başkanın görev süresi yerel seçimlere kadar yani seçim tarihi değiştirilmezse altı aydır.

Kanuna göre il genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. İl genel meclisinin çalışma düzenine ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

5302 sayılı Kanun, eski 3360 sayılı Kanun'a göre reform niteliğinde birçok yenilik getirmiştir. Bu yeniliklerden biri, yukarıda bahsi geçen meclis başkanlığı meselesidir. 3360 sayılı Kanun'da vali, il genel meclisinin başkanı idi. Bu Kanunla birlikte valinin il genel meclisindeki bu konumuna son verilerek merkezi yönetimin il özel yönetimleri üzerindeki doğrudan müdahale yetkisi sona ermiş, il özel yönetimleri bu manada kendi başkanını kendisi seçen, kararlarını valinin gölgesinde değil kendi içerisinde daha özgür bir şekilde alan kurum haline gelmiştir.

Meclis toplantılarıyla ilgi olarak da bazı yeni düzenlemeler getirilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre, il genel meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle halka duyurulur. İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluğu ifade eder.

3360 sayılı eski Kanun'a göre il genel meclisi Mayıs ve Kasım aylarında toplantılarını yapmaktaydı. Oysa 5302 sayılı Kanun'a göre, yukarıda da ifade edildiği gibi kendisinin belirleyeceği bir aylık tatil süresi hariç, her ayın ilk haftası toplanmak suretiyle yıl boyunca çalışmak durumundadır. Böylece il genel meclisi, sadece senede iki defa toplanıp görüşme yapan meclis yerine, sürekli toplanan ama istisnai olarak, belirlenen sürede tatil yapan meclis haline getirilmiştir.

Kanuna göre il genel meclisi görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, tutanak başkan ve katip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. Özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri, gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilebilir ve bilgi alınabilir. İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutata usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırışı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez. Görüldüğü gibi Kanunda olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi il genel meclisi başkanına verilmiştir. Ayrıca bu toplantının bir yılda üçü geçemeyeceği, her toplantının bir birleşim süresini aşamayacağı, olağanüstü toplantıyı gerektiren konunun dışında bir konunun bu olağanüstü toplantıda görüşülemeyeceği şeklinde sınırlamalar getirilmiştir.

Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri de, meclisin gündeminin belirlenmesiyle ilgilidir. 5302 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar da meclisin ilk toplantısında² gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilirler. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Görüldüğü gibi valinin artık gündem belirleme değil, gündeme alınmasını istediği konuları meclis başkanına önermesi söz konusudur. Ancak bu durumda da meclis başkanı valinin önerdiği konuları gündeme almak durumundadır.

5302 sayılı Kanun'un 14. maddesinde, toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili olarak il genel meclisinin, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği belirtilmiştir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Meclis herhangi bir konuyu oylarken,

² “meclisin ilk toplantısında” ifadesi 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla eklenmiştir. Valinin gündem belirlenmesine ilişkin önerisinin ilk toplantıda dikkate alınır şeklinde bir ifadenin kanuna eklenmiş olması, merkezi yönetimin, il genel meclisi üzerindeki etkisinin biraz daha arttığı şeklinde yorumlanabilir.

eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda Kanunda, oylamanın tekrarlanacağı, bu durumda da eşitlik bozulmazsa, meclis başkanı tarafından kura çekileceği belirtilmiştir.

Kanun'da meclisin toplanamama durumları da düşünülerek farklı ihtimaller göz önünde bulundurulmuştur. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanamaması durumunda, başkanın, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil edeceği, gelecek toplantının ise, meclisin dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile toplanacağına yer verilmiştir. Meclisin toplanmasıyla ilgili çıkabilecek bir diğer sorun da görüşme esnasında meclisin üye sayısının yetersiz olduğunun anlaşılması durumudur.

Kanuna göre, görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin isteği üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, yukarıdaki (bir önceki paragrafta belirtildiği) şekilde toplantı tekrar edilir. Toplantılarda meclis üyeleri oylarını bizzat kullanırlar. Kanuna göre, gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler. Kanunda oylama şeklinin; “gizli”, “işaretle” veya “ad okunarak” yapılacağına yer vermiştir. Oy vermenin ise, “kabul”, “ret” veya “çekimser” şeklinde olacağı belirtilmiştir. Meclis kararları, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanarak bir sonraki toplantıda tüm üyelere dağıtılır.

Günümüz koşulları ve teknik imkanları düşünüldüğünde, meclis kararlarının bir sonraki yani bir ay sonra meclis üyelerine dağıtılması doğru bir tutum olarak değerlendirilemez. Çünkü tartışmalarda çoğunlukla kararın nasıl alındığı, metnin nasıl yazıldığı birçok üye tarafından anlaşılamayabilmektedir. Kaldı ki, kötü niyetli bazı yönetici veya bürokratlar bazı kelime oyunları veya araya sıkıştırılabilecek bazı ufak cümlelerle istenmeyen sonuçların doğmasına da neden olabilirler. Oysa günümüzde artık bazı kurumlarda da uygulanan, büyük ekrandan karar yansıtılarak itiraz edilen kısımların bütün üyelerin göreceği şekliyle hemen düzeltilmesi ve toplantı sonunda çıktı alınarak hemen imzaya tabi tutulması daha sağlıklı bir yaklaşım olarak düşünülebilir.

İl genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi ise Kanunun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.

Kanun'un bazı kısımları, Anayasa Mahkemesi (Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı Kararı ile) tarafından iptal edilmiştir. Kanunun, iptal edilmeden önceki hali tıpkı TBMM'nin kanun çıkarırken Cumhurbaşkanı ile olan ilişkisine benzetilebilirdi (bir farkla ki; Cumhurbaşkanı yargı için Anayasa Mahkemesi'ne, Vali ise idari yargıya gitmekteydi). Şöyle ki Meclis, aldığı kararlarını valiye göndermekteydi. Vali kararı hukuka aykırı görürse gerekçesiyle birlikte tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmekteydi. Meclis kararında ısrar ederse karar kesinleşiyordu ancak bu durumda vali, kararı idari yargıya taşıyabiliyordu. İşte Anayasa Mahkemesi, Kanundaki; “ ... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ve “vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” ibarelerini iptal etmiş ancak ortaya çıkan hukuksal boşluğun kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, kararın resmi gazetede yayınlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe gireceğini belirtmiştir.

5.4.1.5.1.3.Meclisin İşleyişine Yardımcı Komisyonlar

İl genel meclisinin faaliyetlerine yardımcı olmak ve özellikle uzmanlık gerektiren konularda destek sağlamak üzere kanun koyucu, ihtisas komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür. Bu bağlamda Kanunun 16. maddesinde, il genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir.

Kanuna göre ihtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Kanunda bazı komisyonların kurulması zorunlu tutulmuştur.

Kanuna göre kurulması zorunlu komisyonlar:

- Eğitim Komisyonu
- Kültür ve Sosyal Hizmetler Komisyonu
- İmar ve Bayındırlık Komisyonu
- Çevre ve Sağlık Komisyonu
- Plan ve Bütçe Komisyonu

Bunların dışında isteğe bağlı olarak farklı komisyonlar da kurulabilir.

Kanun koyucu, komisyonların toplantı sürelerine de bazı sınırlamalar getirmiştir. Komisyonlar için toplantı sürelerine sınırlama getirilmesinin üyelere ödenen huzur hakkıyla ilgili olduğu düşünülebilir. İmar ve bayındırlık komisyonu dışındaki komisyonların çalışma süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlıdır. Meclis toplantısını müteakip imar ve bayındırlık komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Rapor bu sürenin sonunda meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

Kanunda komisyon toplantılarına meclis dışından da katılımların olabileceği düzenlenmiştir. Şöyle ki, kaymakamların ve ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarlarının, sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceklerine ve görüş bildirebileceklerine yer verilmiştir. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisi tarafından karara bağlanır. Ayrıca Kanun'da komisyonların, uzman kişilerden yararlanabileceği, raporlarının aleni olduğu, çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere de belli bir ücret karşılığında verileceği düzenlenmiştir.

5302 sayılı Kanunda öngörülen komisyonlardan biri de denetim komisyonudur. Kanunun 17. maddesinde, il genel meclisinin, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacağına yer verilmiştir.

Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Yine Kanuna göre komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Kanunda komisyonun çalışma süresine de bir sınırlandırma getirilmiştir. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden bir durum söz konusu ise, meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanunla, denetim komisyonu çalışmalarına, il özel idaresi dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 25. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen miktarı geçmemek üzere³, il genel meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılacağına, Denetim komisyonu emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısının il genel meclisince belirleneceğine, uzman kişilerde aranacak niteliklerin il genel meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenleneceğine dair bir ekleme yapılmıştır. Kanuna yapılan bu ekleme ile ilgililere ödenecek ödemenin miktarında bir kesinlik sağlanarak konuya yönelik suiistimallerin önüne geçildiği söylenebilir.

5.4.1.5.1.4.Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve

³ Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere kanunda öngörülen katsayılar doğrultusunda, belediye meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır.

denetim yetkisini kullanacağına yer verilmiştir. Kanuna göre; meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

İl genel meclisinin en önemli denetim yollarından biri de faaliyet raporunun değerlendirilmesidir. Kanunun aynı maddesine göre (18); vali, mart ayı toplantısında, bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla (3/4) yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bu bağlamda şu noktaya değinmek gerekir ki, her ne kadar meclisin faaliyet raporunu değerlendirmesi önemli bir denetim aracı olsa da, meclisin valiyi yetersiz bulduğu gerekçesiyle görevden alması mümkün değildir. Yukarıda da ifade edildiği gibi ancak durum İçişleri Bakanlığına bildirilir. Bakanlık gerekli değerlendirmeleri yaparak ya vali hakkında, meclis gerekçeleri doğrultusunda yetersiz bulduğu için görevden alınması yönünde bir hükümet görüşü oluşturmaya çalışır ya da bu durum muhalefetin bir oyunudur gerekçesiyle meclisin yetersizlik gerekçesini dikkate almayabilir. Oysa aşağıda belediyeler bölümünde de belirtileceği gibi belediye meclisinin, belediye başkanını yetersiz bulması halinde durum daha farklıdır. Aslında bu düzenleme, merkezi yönetimin, bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel yönetimleri üzerindeki etkisini göstermektedir.

Oysa kanaatimizce il genel meclisinin valiyi yetersiz bulması halinde durum gerekçeli olarak İçişleri Bakanlığına bildirilmeliydi ve Bakanlığın bu durumda yapacağı iki şey olmalıydı. Birinci yol, yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği, İçişleri Bakanı Bakanlar Kurulu'na, valinin görevden alınması için girişimde bulunması ve hükümetin de valinin görevden alınmasına ilişkin kararnameyi Cumhurbaşkanına göndermesi gerekirdi. Eğer bu yolda bir aksama olması ya da İçişleri Bakanlığının valiyi yetersiz bulmaması durumunda Bakanlığın hazırlayacağı

gereke ile birlikte durum Danıştay'a götürülerek nihai kararın yargı tarafından verilmesi daha uygun olabilirdi. Oysa uygulamada, yukarıda da ifade edildiği gibi meclis yetersiz bulsa da görevden alma söz konusu değil. Durum tamamen işleri Bakanlığının inisiyatifine bırakılmış durumdadır.

Kanunun 19. maddesinde, il genel meclisinde alınan kararların daha objektif olmasını sağlamak amacıyla, il genel meclisi başkanı ve üyelerinin, münhasıran kendileriyle veya ikinci derece dahil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamayacaklarına, ayrıca (md.20) il genel meclisi üyelerinin, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyeceklerine, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacaklarına yer verilmiştir.

5.4.1.5.1.5.Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi

Kanunun 21. maddesinde meclis üyelerinin üyelik sıfatlarının sona erme halleri düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi üyeliğinin sona ermesi halleri kanunda aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

—İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer.

—Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.

—İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Kanunun bu maddesindeki; “valinin bildirmesi” ifadesine ek olarak “veya Cumhuriyet savcılığınca” diye bir ifadenin eklenmesi daha uygun olabilirdi. Çünkü durumun sadece valinin yetkisine bırakılmış olması zaman zaman bazı sakıncalı sonuçların doğmasına neden olabilir. Bir diğer öneri olarak da, valinin bu durumu tespitinden sonra bildirimde bulunmaması veya durumun tespitinde kusurunun olması hallerinde valiye bir yaptırım getirilmesi de düşünülmesi gereken seçenekler arasında değerlendirilebilir.

Kanunun 22. maddesinde ise meclisin feshi düzenlenmiştir. İl genel meclisi;

—Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

—İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Yukarıda vali için yapılan yorum burada İçişleri Bakanlığı için de yapılabilir. Bakanın siyasi veya başka nedenlerle durumu Danıştay'a bildirmemesi daha farklı sonuçlar doğurabilir. Bunun için, Cumhuriyet savcısının da durumdan haberdar olması durumunda harekete geçebilmesi daha uygun bir yaklaşım olarak düşünülebilir.

5.4.1.5.1.6.Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi

Kanununun 23. maddesinde boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesi ise şu şekilde düzenlenmiştir. İl genel meclisinin;

—Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

—Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

—Meclisin geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

—Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,

Durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılıncaya kadar il genel meclisi görevinin, encümenin memur üyeleri tarafından yürütüleceğine yer verilmiştir.

Kanunda görevden uzaklaştırmayla ilgili olarak da (34) şöyle bir düzenleme yapılmıştır: Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma

önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Bu bağlamda değinilmesi gereken bir diğer husus da soruşturma için izin verilip verilmemesi meselesidir. Her ne kadar dokunulmazlık en yaygın anlamıyla milletvekillerine ait bir uygulama gibi görünse de, kamu görevlilerinin de kurumları tarafından soruşturma izninin verilmemesi şeklinde bir dokunulmazlıkları söz konusudur. Yerel yönetimler bağlamında bu kuralın uygulanmasında zaman zaman siyasi tutum ve yaklaşımların ön plana alındığı şeklinde kaygıların olduğu söylenebilir.

5.4.1.5.1.7.Meclis Üyelerinin Huzur ve Diğer Sosyal Hakları

5302 sayılı Kanun'un 24. maddesi huzur hakkını düzenlemektedir. Huzur hakkı: meclis ve komisyon üyelerine toplantılara katıldığı her gün için, kanunda belirlenen katsayılar doğrultusunda ödenen ücret olarak tanımlanabilir. Buna göre; meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için; il genel meclisi başkanına 6000 gösterge, diğer meclis üyelerine 2200 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Kanunun çıkarıldığı ilk halinde huzur hakkı, sadece meclis toplantılarına katılma karşılığında üyelere ödenen ücret şeklindeydi. Ancak, komisyon üyelerine de ücret verileceği, ayrıca başkana ödenecek huzur hakkına ilişkin göstergenin de 2600'den 6000'e çıkarılacağı ilgili yasa maddesine daha sonradan eklenmiştir.

Meclis üyelerinin izinleriyle ilgili olarak, il genel meclisi üyelerinin hastalıkları süresince izinli sayılacağı ayrıca meclis üyelerine, mazeretleri durumunda, bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla istekleri üzerine meclis tarafından izin verilebileceği belirtilmiştir.

5.4.1.5.2. İl Encümeni

5302 sayılı Kanun'un 25 ve devam eden maddelerinde Encümenle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 6360 sayılı Kanunla da il Encümeninin oluşumuna ilişkin yeni bir düzenleme getirilmiştir (RG. 6.12.2012, S. 28489)⁴. Buna göre eski düzenlemede (md.25) il encümeni, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı. Yapılan yeni düzenlemeyle birlikte ise, il encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Encümenin oluşumuna bakıldığında eski düzenlemeye göre, encümende sadece beş üye seçimle işbaşına gelmiş durumdaydı. Diğer beş üye ile vali, merkezi yönetimin memuruydular. Yeni düzenlemede de, sadece üç encümen üyesi seçimle gelenler arasından (il genel meclisi) seçilecek diğer üç kişi ve başkan olarak vali ise merkezin memuru konumundadırlar. Diğer yandan Anayasadaki, yerel yönetimlerin özellikleri arasında sayılan; “karar organları seçimle işbaşına gelme” özelliğinin encümenin oluşumunda dikkate alındığı söylenemez. Şöyle ki, kanunda encümenin bir karar organı mı yoksa yürütme organı mı olduğuna kanunda açıkça yer verilmemiştir. O halde encümenin karar ya da yürütme organı mı olduğu hakkında karar verebilmek için encümene Kanunla tanınmış olan yetki ve görevlere bakmak gerekir. Encümenin Kanundaki yetki ve görevleri değerlendirildiğinde, görev ve yetkilerinin bir kısmının karar niteliğinde olduğu söylenebilir.

⁴ RG. 28489 sayı ve 06.12.2012 tarihli resmi gazetede yayınlanan 6360 Kanun numaralı kanunda encümenin yapısında bahsedildiği şekliyle bir değişiklik yapıldığı belirtilmişken, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>, Erişim Tarihi: 18.03.2012, Başbakanlık mevzuat bilgi sisteminde bu hususun kanuna eklenmediği anlaşılmaktadır. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, Erişim Tarihi: 18.03.2012.

Bu bağlamda encümenin bir karar organı olduğu düşünülürse, üyelerinin de Anayasa gereği seçmenlerce seçilmiş üyelere oluşması gerekir. Oysa burada seçilmiş üyeler karar sürecinde çoğunlukta bile değildir. Kaldı ki, valinin encümen kararlarının yürürlüğe girmesindeki etkisiyle birlikte değerlendirildiğinde, gerek encümenin oluşumunun gerekse karar alma sürecinin yerel yönetimlerle ilgili Anayasanın 127. maddesine ve Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki yerellik ilkesine uygun olduğu söylenemez.

Bahsi geçen bu aksaklığın düzeltilmesi için iki yol düşünülebilir. İlki, kanunda encümenin yürütme organı olduğu veya yürütme organına yardımcı bir birim olduğu (il idare kurulu üyelerinin valiye görevlerinde yardımcı olması gibi) açıkça ifade edilebilir, yetki ve görevlerinde de bazı tadilatlar yapılabilir. İkinci yol ise yine kanunda bu birimin bir karar organı olduğu belirtilir ve encümenin oluşumundaki memur üyelerin durumu yeniden gözden geçirilerek Anayasaya ve ilgili uluslararası belgelere aykırılık ortadan kaldırılabilir.

Kanunda Encümenin görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanmıştır (md.26):

—*Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.*

—*Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.*

—*Öngörülmemeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.*

—*Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.*

—*Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.*

—*Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.*

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

—*Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.*

—*Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.*

—*Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.*

Kanunun 27. maddesinde encümenin toplanma ve karar sürecine yer verilmiştir. Buna göre encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt

çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/23 md.) Encümenin ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu fıkra hükümleri geçerlidir. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Yukarıda da ifade edildiği gibi her ne kadar encümenin oluşumunda atanmış yani merkezi yönetimin temsilcisi konumundaki üyeler çoğunlukta olsa da kanun koyucu bunu da yeterli görmemiş olacak ki, encümen kararlarının yürürlüğe girmesinde daha farklı bir uygulamaya gitmiştir. Şöyle ki, kanuna göre vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır. Kanun gereğince, encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

Kanun’un 28. maddesinde de encümen üyelerine verilecek ödenek düzenlenmiştir. Bu bağlamda, encümenin memur olmayan üyelerine 12000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda **aylık** brüt ödenek verilir. Encümen başkanı hariç encümenin memur üyelerine encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı ödenir. 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı KHK ile daha önce valiye 14000 gösterge üzerinden ödenen ödenek kaldırılmış, aynı zamanda encümenin memur üyelerine de memur olmayanlara ödenen ödeneğin yarısının ödeneğine ilişkin düzenleme getirilmiştir.

5.4.1.5.3.Vali

Valinin temelde iki farklı yetki ve görevi vardır. Bunlardan biri; merkezin taşra uzantısı olan “il” yönetiminin başı olma vasfından dolayı sahip olduğu yetki ve

görevleridir. Bundan dolayı vali, taşrada hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olarak görev yapar. Vali, yetki genişliği çerçevesinde Devletin temsilcisi olarak taşrada bir kısım yetki ve görevle donatılmıştır. Ayrıca hükümetin temsilcisi olarak da, her bakanın taşradaki temsilcisidir. Bakanlar kendi uzantısı durumundaki kurum ve kuruluşlarla vali aracılığıyla irtibata geçer ve yapılması gereken tüm faaliyetlerini vali aracılığıyla yürütürler. Aynı zamanda vali, bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idaresinin yürütme organıdır. İşte burada, il özel idaresinin yürütme organı olan valinin yetki ve görevleriyle il özel idaresinin diğer organlarıyla olan ilişkileri irdelenmektedir.

5302 sayılı Kanuna göre (md.29) vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Kanuna göre (md.30) valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.*
- İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*
- İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.*
- İl encümenine başkanlık etmek.*
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.*
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.*
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.*
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.*
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.*
- İl özel idaresi personelini atamak.*
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.*
- Şartsız bağışları kabul etmek.*
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.*
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.*
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.*

Kanun'daki sıralanan yetkiler değerlendirildiğinde valinin, il özel idaresinde çok önemli yetkilerle donatıldığı söylenebilir. Kanaatimizce, 5302 sayılı yasayla meclis başkanlığı görevine son verilen valinin yukarıda sayılan bazı yetkilerinin de

meclis başkanına devredilmesi gerekir. Örneğin il genel meclisinde kararlar meclis tarafından alınıp vali tarafından uygulanmaktadır. Bu durumda mahkemelerde uygulayıcı konumundaki vali yerine meclis başkanının il özel idaresini temsil etmesi, yine ayrıca bayramlarda törenlerde de il özel idaresini, merkezin memuru vali değil, il genel meclisinin seçilmiş başkanının temsil etmesi yerel yönetimlerin genel görünümü bakımından daha doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Kanun'un 31. maddesinde de valiye stratejik plan ve performans planı hazırlama görevi verilmiştir. Buna göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Kanun valiye (md.31), görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebileceğine ilişkin yetki vermiştir. Böylece valiler, Kanundaki görevlerini ifa ederlerken yetki devri yoluyla daha rahat çalışma imkanına sahip olabilmektedirler.

Kanunun 33. maddesinde ihtilaf halinde temsil yetkisinin devri düzenlenmiştir. Bu bağlamda, vali ile birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının il özel idaresi ile ihtilafli olduğu durumlarda, dava açılması ve bu davada il özel idaresinin temsili, meclis başkanı, bulunmadığı takdirde başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, aslında ihtilaf halinde kanun koyucunun tedbiren koymuş olduğu bu kuralın bütün durumlarda geçerli olması, mahkemelerde ve törenlerde yani il özel idaresinin kamu tüzel kişiliğinin temsili her halükarda meclis başkanına o yoksa birinci vekil yoksa ikinci vekil ya da görevlendirecekleri biri tarafından temsil edilmesi yerel demokrasi adına iyi bir kazanım olarak değerlendirilebilir.

5.4.1.6. İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35 ve devam eden maddelerinde il özel idaresinin teşkilat yapısı düzenlenmiştir. Kanuna göre, il 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 ile 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.

Kanun'da genel sekreterlik ise şu şekilde düzenlenmiştir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il 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. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir.

Kanun'un 36. maddesinde norm kadro ve personel istihdamı konusu düzenlenmiştir. Buna göre, norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesi hükümleri uygulanır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde; norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar,

mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceğine yer verilmiştir. Yine aynı maddede bazı alanlarda (avukat, mimar, mühendis, veteriner gibi) kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamının mümkün olmadığı durumlarda sözleşmeli personel istihdam edilebileceğine yer verilmiştir. Yasada sözleşmelilerin özlük haklarına geniş yer verilmiştir. Dolayısıyla il özel idarelerinde de yasada (5393/49) öngörülen bu kurallar çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edilebilir.

Kanun'da genel sekreterin atanması, il özel idaresindeki diğer memurların atanmasından farklıdır. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar bakanlık bağımsız daire başkanları, 1. hukuk müşaviri ve daire başkanı kadrosuna atananlar ise bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152'nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynen yararlanırlar. Diğer illerde ise genel sekreter kadrosuna atananlar genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık bağımsız daire başkanları, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanırlar. Genel sekreter olarak atananların bu görevde geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş sayılır.

İl özel idaresinde görev yapmakta iken genel sekreterliğe atananlar görevlerinin sona ermesinden itibaren il özel idaresinde bulunan uzman kadrosuna atanırlar. Diğer kurumlarda görev yapmakta iken genel sekreterliğe atananlar ise görevlerinin sona ermesinden itibaren, en son görev yaptıkları kurumdaki kadrolarına veya eşdeğer bir kadroya bir ay içinde atanırlar. Ayrıldıkları kadronun dolu olması ve eşdeğer kadronun bulunmaması halinde genel sekreterlikten önceki hizmet sınıfında

durumlarına uygun bir göreve, bunun da mümkün olmaması halinde il özel idaresinde bulunan uzman kadrosuna atanırlar. Uzman olarak atananlar, doğrudan genel sekretere bağlı olarak çalışırlar.

Görüldüğü gibi genel sekreter il özel idaresinde valinin adına iş ve işlem yapan en üst memurdur. Dolayısıyla atamasından ücretine kadar bütün hakları kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak genel sekreterin valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanması merkezi yönetimin il özel idaresi üzerindeki konumunu göstermektedir. Oysa genel sekreterin aslında yine valinin önerisi üzerine il genel meclisi tarafından atanması ya da uygun görülmesi yerel demokrasi adına ve bir yerel yönetim olan il özel idaresi ile merkezi yönetimin ilişkisi bakımından daha doru bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Kanun'da il özel idarelerinin diğer kuruluşlarla olan ilişkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (md.64). Buna göre il özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

“a) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Merkezî idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli bina ve tesisler ile arsa ve aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel görevlendirebilir.

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.

d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir.

(b) ve (d) bentleri uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına il özel idarelerince karşılanan veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”

Kanun'da İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılıma da yer verilmiştir. Kanununun 65. maddesinde, il özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlihlere, yoksul ve düşkünlere yönelik

hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

İl özel idaresinin hizmetlerine gönüllü katılımı ile ilgili olarak şu değerlendirmeleri yapmak yerinde bir yaklaşım olarak kabul edilebilir. Şöyle ki, il özel idarelerinin hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanması hizmetin özel idareye olan maliyetini düşürebilir. Ancak bir hizmetin tamamıyla gönüllü kuruluşlara bırakılması bazı sakıncaları da beraberinde getirebilir. İlk olarak, gönüllü olarak hizmeti yürüten kişi ya da kuruluşun her şeyden önce o hizmeti yürütme hususunda bir mecburiyeti söz konusu değildir. Yani hizmetin her an kesintiye uğrama ihtimali söz konusudur. İkinci olarak, gönüllülük esasına göre yürütülen hizmette zorunlu yasal bir hizmet standardı beklemek akılcı bir yaklaşım olmaz. Üçüncü olarak, hizmetten yararlananların gönüllü kişi ya da kuruluştan hizmet kalitesi ve hizmetin kesintiye uğraması konularında bir hak talep etmeleri söz konusu değildir. Son olarak da farklı yerlerde farklı kişi ya da kuruluşun farklı imkanlara sahip olmaları veya hizmeti yürütmede farklı amaçlarının olması farklı yerlerde farklı kalitede hizmet sunumuyla karşılaşılması sonucunu doğurabilir. Bütün sayılan ve benzeri nedenlerden dolayı, gönüllü katılım yoluyla hizmetin yürütülmesinde hizmetin özel kişi ya da kuruluşa tamamıyla bırakılması yerine ilgili kamu kurumuyla beraber hizmetin birlikte yürütülmesi daha uygun olabilir. Yani gönüllü katılım kamu kurumuna bir alternatif değil, yardımcı olarak değerlendirilmelidir.

Kanun'da (md.66) il özel idarelerinin yazışması düzenlenmiştir. İl özel idareleri Anayasada da yerini bulan bir yerinden yönetim kuruluşu olup kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Dolayısıyla il özel idaresi kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilir.

Kanun'a göre (md.69) il özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları,

meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak diğer kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.

5.4.1.7.İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

5302 sayılı Kanun'un, "Mali Hükümler ve Cezalar" başlığını taşıyan beşinci kısmında il özel idaresinin gelirleri, giderleri, bütçesi, borçlanması ve diğer mali hükümlere yer verilmiştir. Aşağıda ilgili başlıklarda tekrar değerlendirileceği gibi, il özel idarelerinin görevlerine paralel olarak kendilerine öz gelir sağlandığı söylenemez. Bu bağlamda il özel idarelerinin mali bakımdan merkezi yönetime sıkı sıkıya bağlı olduğu kaçınılmaz hal almaktadır. Merkezi yönetimden görevlerine paralel gelir elde edemeyen, gerek il özel idareleri gerekse diğer yerinden yönetim kuruluşları hizmetleri daha çok özelleştirme yoluyla özel kesime yaptırmakta ve hizmetlerin bedeli ise yararlanıcılardan alınmaktadır.

5.4.1.7.1.İl Özel İdaresinin Gelirleri

Kanun'a göre (md.42) il özel idaresinin gelirleri şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.*
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.*
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.*
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.*
- e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.*
- f) Faiz ve ceza gelirleri.*
- g) Bağışlar.*
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.*
- i) Diğer gelirler."*

İl özel idarelerinin gelir kaynakların çoğunlukla merkezden sağlanan gelir ve fonlardan karşılanması il özel idarelerini merkeze bağımlı hale getirmektedir. Bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idarelerinin mali bakımdan bağımlılığı, yerinden yönetim sisteminin özerkliğinin önündeki en büyük engel olarak

değerlendirilebilir (Türkoğlu, 2009: 145). Her geçen gün artan yerel özerklik tartışmalarında bu hususun gözden kaçırılmaması gerekir.

5.4.1.7.2. İl Özel İdaresinin Giderleri

Kanununun 43. maddesine göre il özel idaresinin giderleri şunlardır:

- a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.*
- b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.*
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.*
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.*
- e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.*
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.*
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.*
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.*
- i) Dava takip ve icra giderleri.*
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.*
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.*
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.*
- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.*
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.*
- o) Doğal afet giderleri.*
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.”*

İl özel idarelerinin harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak temelde üç sınıf olarak değerlendirilebilir. Bunlardan cari harcamalar; personel giderleri, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımlarından oluşmaktadır. Bu harcamalar içerisinde de en fazla personel giderlerine pay ayrılmaktadır. İl özel idarelerinin giderleriyle ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, cari harcamaların, bunların içinde de personel giderlerinin payının her geçen gün daha da arttığı söylenebilir (Türkoğlu, 2009: 145).

İl özel idareleriyle ilgili yapılan değerlendirmelerde, il özel idarelerinin kendi personelinin giderlerini bile karşılamakta zorluk çektiği bir ortamda bunlardan kendisine kanunla verilen diğer görevleri gerçekleştirmesini beklemenin oldukça güç olduğu ifade edilmektedir (Ertan, 1999: 179). Bu bağlamda yasal düzenlemeler yapılırken il özel idarelerinin görevlerine paralel gelir sağlanması yerel yönetimlerin mali özerkliği bakımından büyük önem arz etmektedir.

5.4.1.7.3.İl Özel İdaresi Bütçesi

Kanun'da (md.44) il özel idaresinin bütçesi de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yılı ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Kanuna göre bütçenin taşınması gereken özellikle ise şu şekilde sıralanabilir:

- Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.
- Bütçe yılı Devlet mali yılı ile aynıdır.
- Bütçe dışı harcama yapılamaz.
- Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Kanun'a göre bütçenin hazırlanması ve kabulü şu şekilde yapılır (md.45): Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. (Ek fıkra: 12/11/2012 - 6360/24 md.) Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir.

Bütçenin meclis tarafından süresi içerisinde kesinleştirilememesi durumunda son sözün İçişleri bakanlığına verilmiş olmasını yerellik ilkesiyle ve yerel özerklikle bağdaştırmak mümkün değildir. Merkezi yönetimin, yerine geçerek bir yerel yönetimin bütçesini kesinleştirmesi yerine mesela, Sayıştay ya da Danıştay gibi kuruluşların kararlarına başvurulması veya daha farklı yöntemle ama yine meclis

tarafından alınacak bir kararla bütçenin kesinleşmesine ilişkin bir kuralın getirilmiş olmasının yerellik ilkesiyle daha iyi bir uyum sağlayacağı düşünülebilir.

Kanun'da harcama yetkilisi (md.46); İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yetkilisi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, ilçelerde bu yetki kaymakamlara verilmiştir. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Kesin hesaplara ilgili olarak (md.47), her yıl il özel idaresi bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (md.48). Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır (md.49).

Kanuna göre, il özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir (md.50)

Görüldüğü gibi kanun'a göre bütçeyi vali hazırlamakta, valiyle birlikte de kaymakamlar gerekli harcamaları yapabilmektedirler. Bu bağlamda bir değerlendirme yapılırsa, harcama yapma yetkisi tamamen atanmışlara aittir. Bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idarelerinde harcama yetkilisi sıfatı taşıyan seçilmiş hiçbir yetkili yoktur. Buradan hareketle aslında merkezi yönetim il özel idarelerine kendi öz gelirlerine sahip olmaları hususunda yeterince kaynak aktarmadığı gibi (her ne kadar karar meclis tarafından alınmış olsa da) kaynakların

harcanmasında da seçilmişlerin herhangi bir yetkisi söz konusu değildir. Söz konusu uygulama aslında bu birimlerin merkezi yönetime bağımlılığını açıkça göstermektedir.

5.4.1.7.4. İl Özel İdarelerinin Borçlanması ve İktisadi Girişimleri

5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinde il özel idarelerinin borçlanması düzenlenmiştir. Buna göre, il özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

“a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) İl özel idaresi 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 belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”

İl özel idareleri ancak yukarıdaki usul ve esaslar doğrultusunda borçlanabilir. Bunlara aykırı borçlananlar hakkında kanun koyucu bazı yaptırımlar öngörmüştür. Buna göre, Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan il özel idaresi

sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesi⁵ hükümleri uygulanır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, merkezi yönetim il özel idarelerine mali bakımdan yeterli öz kaynak vermediği gibi onların bütçelerini; varlık ve yükümlülüklerini çok sıkı denetim ve gözetim altında tutmaktadır. Kanunda, il özel idaresinin, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarının üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderilmesi gerektiğine yer verilmiştir. Böylece her üç ayda bir bu üç kurum tarafından il özel idarelerinin varlık ve yükümlülükleri kontrol edilmektedir.

5302 sayılı Kanun'un 52. maddesinde, il özel idarelerinin kendilerine verilen görev ve hizmet alanları ile ilgili olarak mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceklerine yer verilmiştir. İl özel idareleri, özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir (md.53). Söz konusu işletmelerin denetimi, il özel idarelerinin tabi olduğu usulle gerçekleştirilir.

Uygulamada il özel idarelerinin çok nadiren sermaye şirketi ve bütçe içi işletme kurma yoluna gittiği söylenebilir. Oysa aşağıda belediyeler başlığı altında yapılan incelemelerde de görülebileceği gibi belediyeler, sermaye şirketi kurma yolunu sıklıkla tercih edebilmekte, hatta söz konusu işletmelere elaman temini il özel idaresi ya da belediyeye eleman temininde uygulanan kurallara tabi olmadığından, buraları birer istihdam kapısı olarak da kullanılabilirler.

İl özel idarelerinin borç ve alacaklarının takas ve mahsubu ile ilgili olarak (md.54), 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları hariç olmak üzere, il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tabi alacak ve borçları takas ve mahsup edileceğine, bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulacağına yer verilmiştir. Takas

⁵ *Görevi kötüye kullanma Madde 257-* Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

ve mahsup işlemlerinin hangi usul ve esaslar dahilinde gerçekleştirileceği, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Bilindiği gibi, yönetmelik, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilmektedir. Oysa burada bahsi geçen yönetmelik bir bakanlığın olumlu görüşü neticesinde diğer bir bakanlık tarafından çıkarılmaktadır. Bu düzenleme aslında, kanun koyucunun, il özel idarelerinin bu düzenlemeyi yapamayacağı ya da yaptığı takdirde ortaya bazı aksaklıkların çıkacağı veya ülkede bu konuya yönelik bir birlik olması bakımından bu yönetmeliğin hazırlanmasının bakanlıklara bırakıldığı söylenebilir. Kanaatimizce bu yönetmelik il özel idareleri tarafından çıkarılmalı ancak yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmeliydi. Vali de hukuka aykırı bir durum görürse idari yargıya götürebilmeliydi. Ya da eğer farklı il özel idareleri tarafından farklı uygulamaların önüne geçilmek isteniyorsa bu takdirde yönetmelik il özel idareleri tarafından çıkarılarak Danıştay'ın olumlu görüşü sonucu yürürlüğe girer gibi bir uygulamanın getirilmesi il özel idarelerini merkezi yönetime bağımlılıktan biraz olsun uzaklaştıracağı gerekçesiyle daha uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

5.4.1.7.5.İdari Yaptırım ve Cezalar

Kanun'un 55. maddesi ve devamında idari yaptırımlara ve cezalara yer verilmiştir. Kanunda, il genel meclisi tarafından usulüne göre alınan kararlara uymayanlara kanunda belirtilen cezaların verileceği, il özel idaresi tesislerine zarar verenlere tesisin eski haline getirilmesi ve %30 fazlasıyla ceza verileceği, idari yaptırım kararının ise il encümeni tarafından verileceği, vali veya kaymakamın fiilin işlendiğini tespit etmesi durumunda onların para veya üç güne kadar kapatma cezası verebilecekleri, cezayı gerektiren işlem hakkında yetkili il özel idaresi personelinin tutanak tutacağı ve ilgiliye imzalatıracağı, ilgilinin imzalamaması durumunda muhtarlığa verileceği, bunun tebliğ sayılacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca Kanun'a göre, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, il özel idaresi tarafından satışı ve kullanılması yasaklanmış bulunan maddeler toplattırılır. Yapılan inceleme ve tahlil sonucunda, sağlığa zararlı olanlar

imha edilir. Diğerleri sahibine teslim edilir. Sahiplerince otuz gün içinde teslim alınmayan mallar, il özel idaresi tarafından uygun biçimde değerlendirilir (md.61).

5.4.1.8.İl Özel İdarelerinin Denetimi

Kanun'un 37. maddesinde il özel idarelerinin denetiminin amacı şu şekilde düzenlenmiştir:

“İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Kanun'da (md.38) il özel idarelerinde denetimin, iç ve dış denetim şeklinde yapılacağına yer verildikten sonra, il özel idarelerinde yapılacak denetimlerin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmektedir.

Kanun'a göre iç ve dış denetim; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

İl özel idaresinin denetim yollarından biri de faaliyet raporudur. Buna göre (md39), vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da

açıklanır. Böylece faaliyet raporunun meclis tarafından denetlenmesi, daha sonra İçişleri Bakanlığına gönderilmesi yoluyla denetim gerçekleştirilmiş olur⁶.

Kanun'a göre hizmetlerde herhangi bir aksamın olması durumunda ise şöyle bir düzenleme öngörülmüştür (md.40): Buna göre, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda kanun içişleri bakanlığını yetkilendirmiştir.

Bu durumda İçişleri Bakanlığının yapacağı iki şey vardır;

1.İçişleri Bakanlığı il özel idaresinden, hizmetlerde meydana gelen aksamın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek ister.

2.Bakanlığın talebi yerine getirilmezse yani aksama giderilemezse, Bakanlık söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. İl özel idaresinin imkanlarıyla bu aksaklıklar giderilemezse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankası'nca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

5.4.2.Belediyeler

Bu başlık altında belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde; eski 1580 sayılı yasa ve 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikleri de içerecek şekilde irdelenmektedir.

5.4.2.1.Kısa Tarihçe

Osmanlı'da belediye yönetiminin ortaya çıkışının incelendiği bölümde konu daha ayrıntılı olarak irdelenmişti ancak aşağıda mevcut durum değerlendirmesi

⁶Faaliyet raporunun yetersiz bulunması durumu yukarıda il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları konusu anlatılırken ayrıntılı olarak irdelenmiştir

yapılırken konunun pekiştirilmesi amacıyla belediyelerin geçmişten günümüze kısa bir tarihçesine burada da yer verilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Türkiye’de belediye tarihi denince doğal olarak bunu Osmanlıdan bağımsız değerlendirmek doğru değildir. Çünkü gerek merkezi gerekse yerel yönetimler bağlamında birçok kurum Osmanlı yönetimindeki şekliyle aynen ya da ufak bazı değişiklikler yapılarak alınmış, uzun yıllar değiştirilmeden aynı uygulamaya sürdürülmüştür.

Günümüzde ülkenin her yerine yaygınlaşmış olan belediyelerin tarihi gelişimi kısaca şu şekilde özetlenebilir (Nadaroğlu, 2001: 197; Şengül, 2010: 69; Tortop vd., 2006: 148):

Osmanlı’da modern belediyelerin doğuşu Tanzimat’ı izleyen yıllara dayanmaktadır. Kırım Savaşı (1854-1856) nedeniyle İstanbul’a yabancıların gelmesiyle birlikte daha önce vakıf, lonca gibi kuruluşlar aracılığıyla ve Kadıların denetiminde sürdürülmekte olan yerel hizmetler hususunda büyük aksamlar meydana gelmiş, yabancıların da bu yöndeki taleplerinin bir neticesi olarak genelde Batı ama özelde ise Fransa örneğine benzer bir belediye teşkilat yapılanmasının kurulması öngörülmüştür.

Böylece Osmanlı’da 16 Ağustos 1854 tarihinde; başkanı ve on iki üyesi padişah tarafından atanan bir Şehremaneti kurulmuştur. Belediye ve belediyecilik anlamında bilgi ve tecrübeye sahip olmayan bu komisyon üyeleri belediye hizmetlerini sürdürmekte yetersiz kalmıştır. Daha sonra, esas görevi kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak, bir kuruluş tasarısı hazırlamak olan ve üyeleri atama yoluyla oluşturulan bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur (9 Mayıs 1855). Komisyon 1857 yılındaki dağılımına kadar önemli bazı çalışmalar gerçekleştirmiş, sokakların temizletilmesi, aydınlatılması, kanalizasyon ve suyollarının yapılması gibi konularda eksikliklerin olduğuna dair çalışma yapmıştır. Ayrıca Komisyon bir Nizamname-i Umumi Tasarısı hazırlayarak Babialiyeye sunmuştur. Padişah tarafından da uygun bulunarak yürürlüğe konulan bu yönetmeliğe göre; İstanbul’da toplam 14 belediye kurulması öngörülmüş ancak bu pratikte mümkün olmadığından sadece 16 Ocak 1858 tarihinde İstanbul Galata bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye adı altında bir belediye kurulmuştur.

İstanbul'da yabancıların da etkisiyle kurulan Altıncı Daire-i Belediye doğrudan doğruya Babialiye bağlı olmuştur. Bu belediyenin Beyoğlu-Galata bölgesinde kurulmasının sebepleri arasında, orada daha çok gayrimüslimlerin ve yabancı ülkeleri gören kimselerin oturuyor olması; bunların belediye ve belediye hizmetleri konusunda tecrübelerinin olması, yukarıda da ifade edildiği gibi ayrıca Osmanlı'nın o dönemde sıkı ilişki ağı içerisinde olduğu yabancı ülkelerin baskısı sayılabilir. Bundan dolayıdır ki, belediye idaresinde gayrimüslimlerin bulunması da öngörülmüş ve Belediyenin resmi dili de Fransız'ca ve Türkçe olarak kabul edilmiştir.

İstanbul'un Galata bölgesi dışındaki yerlerde ise Şehremanetinin başarısız düzeni devam etmiştir. Bunun üzerine belediye teşkilatlanmasının Bütün İstanbul'a yayılmasını öngören 6 Ekim 1968 tarihli İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) çıkarılmış, bu Nizamname ile de İstanbul 14 bölgeye ayrılarak buralarda birer belediye kurulması ve bunların üstünde de bir Şehremanetinin olması öngörülmüştür. Ancak bu Nizamnamenin de yeterince uygulandığı söylenemez.

İstanbul merkezinde belediyecilikle ilgili bu çalışmalar sürerken 1870 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılarak İstanbul dışındaki vilayetlerde, sancak ve kazalarda da belediye örgütünün kurulması yasalaştırılmıştır. 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 112. Maddesinde, gerek İstanbul gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelen meclisler aracılığıyla yönetileceği, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçimi usulünün çıkarılacak bir yasa ile belirleneceği hükmüne yer verilmiştir. Bunun üzerine Danıştay tarafından, İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu, taşra için ise Vilayet Belediye Kanunu taslakları hazırlanmıştır. Kanunların yasalaşması esnasında, aynı ülke içinde İstanbul'daki belediyelerin daha ayrıcalıklı olduğu bir belediyecilik anlayışının olamayacağı gibi tartışmalar sürmüştür ise de her iki taslak da yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, İstanbul'da, Şehremaneti ve 20 daireden oluşan belediyelerin kurulması ve Şehremanetinin de atama yoluyla işbaşına gelmesi öngörülmüştür. Söz konusu, Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatla -1328 (1912)- birlikte hükmünü kaybetmiştir. Kanunda (Kanunu Muvakkat), şehremanetinin atanması esas

devam ettirilirken, önceki kanunda yer verilen belediye daireleri sistemine son verilmiş ve İstanbul'da 9 adet Belediye Şubesinin kurulması şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu sistem 1930 tarih ve 1580 sayılı yasaya kadar devam etmiştir.

Taşrada belediyelerin kurulmasını öngören, Vilayet Belediye Kanunu gereği her kent ve kasabada belediye kurulması öngörülmekteydi. Nüfusu 40000'in üzerindeki yerleşim yerlerinde belediye şubeleri kurulabilecekti. Belediye meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek ve meclis de kendi üyeleri arasından başkan seçecekti. Yeterince başarılı bir şekilde uygulanamayan bu Kanun da 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet döneminde belediyecilikle ilgili ilk yasal düzenleme, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Buna ilaveten, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunları, konuya ilişkin diğer yasal düzenlemeler arasında sayılabilir.

Cumhuriyet döneminde uzun bir süre Valiler aynı zamanda belediye başkanlığı görevini icra etmişlerdir. 1948 tarihinde Ankara ve 1954 tarihinde İstanbul'da ilk defa Valilik görevi ile belediye başkanlığı görevi birbirinden ayrı tutulmuştur. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceğine yer verilmiş ve 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile de belediye başkanlarının halk tarafından seçileceği hükmü yasalaşmıştır. Bu tarih sonrasında yapılan seçimlerle ilk defa halkın seçtiği belediye başkanları göreve gelmişlerdir.

Belediye teşkilatının düzenlendiği 1580 tarihli yasa, 2004 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na kadar devam etmiştir. Türk kamu yönetiminde çok köklü değişimler öngören bu tasarı Anayasaya aykırı olacağı gerekçesiyle dönemin Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiş, Meclis de bu Tasarının kanunlaşmasından vazgeçmiştir. Ancak bu Tasarımı müteakiben yerel yönetimler mevzuatında büyük değişimleri öngören yeni yasal mevzuat gündeme gelmiş, belediyelerle ilgili olarak 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Aşağıdaki kısımlarda, belediyelerin teşkilat yapısı, görevleri, mali yapısı, birbirleriyle olan ilişkileri gibi 5393 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler irdelenmekte ve aynı zamanda eski 1580 sayılı Kanun'da yer alıp bu Kanun'la

(5393) değiştirilen hususlar yeri geldikçe tartışılarak değerlendirme yapılmaktadır. Çalışmada ayrıca yeri geldikçe 6360 sayılı yasa ile gerçekleştirilen değişikliklere de yer verilmiştir.

5.4.2.2.Belediyelerin Kuruluşu, Sınırlarının Tespiti, Birleşme ve Katılma

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye: Belde sakinlerinin mahallı muşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

Kanunun 4. maddesinde belediyelerin nasıl kurulacağı düzenlenmiştir. Kanunda il ve ilçe merkezlerinde nüfusuna bakılmaksızın belediye kurulması öngörülürken, il ve ilçe merkezleri dışında, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceğine yer verilmiştir. Aynı zamanda Kanunda; içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulaması yasaklanmıştır. Kanuna göre, köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahaslarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Kanun'da il ve ilçe merkezlerinin dışında belediye kurulabilmesi için de şu şekilde bir yolun izlenmesi öngörülmektedir. İlk olarak, bir veya birden fazla köyün köy ihtiyaer meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda; valinin bildirimine üzerine, mahalli seçim kurulları onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alarak sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. Bu bildirimden sonra, işlem dosyasına valinin görüşü de eklenerek İçişleri Bakanlığına gönderilir. Konuya yönelik Danıştay'ın görüşü de alındıktan sonra muşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Kanunda, yeni oluşturulmuş, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde yukarıdaki prosedür uygulanmaksızın İçişleri Bakanlığının nerisi üzerine muşterek kararnameyle belediye kurulabileceğine yer verilmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler bağlamında Osmanlı'da var olan bazı yönetim mekanizmaları Cumhuriyet döneminde de aynen ya da bazı ufak değişikliklerle devam ettirilmiştir. Bu bağlamda Osmanlı'dan Cumhuriyet'e 389 belediye teşkilatı intikal etmiştir (Şengül, 2010: 76). Cumhuriyet döneminde belediye sayısında büyük bir artışın olduğu söylenebilir. Belediye sayılarının artmasında; Merkezi bütçeden belediyelere yapılan doğrudan yardımın yanı sıra toplumda yerel düzeyde demokratik bilincin artması da neden olarak gösterilebilir. Sürekli belediye kurulması yönündeki taleplerin önüne geçmek için yasa koyucu eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki il ve ilçe merkezleri dışında belediye kurulması şartını zorlaştırmış, nüfusu 2000'den 5000'e çıkarmıştır.

Çizelge 7: Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Belediye Sayıları

| Yılı | Belediye Sayıları | İndeks |
|-------------|-------------------|--------|
| 1923 öncesi | 389 | 100 |
| 1923 | 421 | 108 |
| 1930 | 492 | 126 |
| 1950 | 628 | 161 |
| 1960 | 995 | 256 |
| 1970 | 1.303 | 335 |
| 1980 | 1.727 | 444 |
| 1990 | 2.061 | 530 |
| 2000 | 3.215 | 826 |
| 2005 | 3.225 | 829 |
| 2008 | 3.225 | 829 |
| 2009 | 2.949 | 758 |
| 2010 | 2.950 | 758 |

Kaynak: Gündüzöz, İlker (2005), Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği, Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon, s.61.

Nitekim yukarıdaki çizelge de bu durumu ispatlar niteliktedir. Çizelge değerlendirildiğinde, Cumhuriyetten 5393 sayılı Kanun'un çıktığı 2005 yılına kadar belediyelerin sayısında sürekli bir artış söz konusu olmuş, bu Kanunla birlikte Kanuna konan geçici bir madde ile nüfusu 2000'in altında olan belediyelerle herhangi bir belediyeye Kanunda öngörülen yakınlıktaki belediyelerin birleştirilmesi öngörülmüş, 2008 itibarıyla bu doğrultuda belediye sayısı 3225'ten 2949'a düşmüş ve o tarihten sonra da belediye sayısında kayda değer bir artış olmamıştır.

Türkiye'deki durum, çizelgedeki gibi olmakla birlikte yerel yönetimlerin durumu ülkeden ülkeye değişiklik arz edebilmektedir. Örneğin Türkiye tarafından yerel yönetim yapısı örnek alınmış olan Fransa'da toplam belediye sayısı 36700 civarındadır (Keleş, 1994a: 19). Fransa'da yerel yönetimlerin sayısının böylesine fazla olmasının nedeni, köylerin de belediye olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunun içindir ki Fransa'da belediyelerin %90'dan fazlasının nüfusu 2000'in altındadır (Şahin, 2010: 76). Oysa Türkiye'de köy yönetimleri ayrı bir yerel yönetim şekli olarak kabul edilmiştir. Fransa'nın aksine Türkiye'de 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile il ve ilçe merkezleri dışındaki yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmesi için eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki 2000 nüfus kriteri 5000'e çıkarılarak buralarda belediye kurulması zorlaştırılmıştır.

Belediyelerin sınırlarının tespiti konusu 5393 sayılı Kanununun 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşunu izleyen altı ay içinde aşağıdaki şekilde tespit edilir:

“a)Eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır.

b)Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir.

c)Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulur.

d)Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kâğıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir.”

Yine Kanuna göre (md.6), belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, mahallî tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülkî idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemez.

Kanun'da ayrıca sınırlara yönelik uyuşmazlıkların da nasıl çözümleneceğine yer verilmiştir (md.7). Kanuna göre, bir il sınırlarındaki beldeler veya köyler

arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri (md.1) uygulanır. Yani il idare kurulu ve il genel meclisi mütalaaları alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanlığının tasdiki ile il ve ilçe sınırları değiştirilir.

5393 sayılı Kanun'un 8. maddesinde ise belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye nasıl katılacağı düzenlenmiştir. Buna göre, bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalarda arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6'ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Bir belde köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılması zaman zaman hem katılan hem de katılacak olan yerleşim yeri için çok daha farklı sonuçlar doğurabilir. Konunun önemine binaen Kanunda, katılmak isteyen yerleşim yerinde oylama öngörülmüştür. Katılan yerleşim yeri için önem arz eden bu konu aynı zamanda katılacak yerleşim yerindeki halk için de önem arz edebilir. Oysa kanun koyucunun katılanlar için gördüğü önemi katılanlar için aynı derecede önemli görmediği anlaşılmaktadır. Çünkü konu katılanların kendisine, katılacakların ise temsilcilerine sorulmaktadır. Konunun her iki taraf için de aynı

düzeyde önem taşıdığı değerlendirilmesi yapılarak yasa koyucunun her iki taraf için de halk oylaması şeklinde bir uygulamaya gitmesi daha uygun bir yaklaşım olabilirdi.

Katılım ve birleşme için de kanunda bazı sınırlamalar getirilmiştir. Katılım veya birleşme nedeniyle kendisinden ayrılan yerleşim yerinin hukuki statüsünde bu ayrılmadan kaynaklanan zorunlu bir değişimin olmaması gerekir. Bu bağlamda kanunda şu şekilde sınırlandırmalar getirilmiştir. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir. Yine Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 20.000'den az olmaması şarttır (12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanununun 14 üncü maddesiyle bu fıkrada yer alan “50.000” ibaresi “20.000” şeklinde değiştirilmiştir). Bu madde uyarınca gerçekleşen katılmalarda, katılan belde ile bazı kısımları veya tümü katılan köy veya belde arasında; taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçların devri ve paylaşımı, aralarında düzenlenecek protokolle belirleneceği düzenlenmiştir. Birleşme ve katılma işlemlerinde bu maddede düzenlenmeyen hususlarda 4’üncü madde; yani belediyenin kurulmasına ilişkin hükme göre işlem yapılır.

Yine Kanununun 10. maddesinde, bir beldenin adının, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirileceği, bu kararın resmi gazetede yayımlanacağı ve beldenin adının değişmesi ile de belediyenin adının da değişmiş sayılacağına yer verilmiştir.

5.4.2.3. Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi

Kanun’un 11. maddesinde tüzel kişiliğin nasıl sona ereceği düzenlenmiştir. Buna göre, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri

hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Bazı belediye ve köylerin yine yasada öngörülen koşullarda zorunlu katılıma tabi tutuldukları anlaşılmaktadır. Yasada öngörülen zorunluluk ise; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumlarıdır. Bahsi geçen bu konulara yönelik sorunlar zaman zaman tek bir yerel yönetim tarafından çözümlenememekte, bir yerel yönetimin sorunu doğal olarak bir diğerini ilgilendirebilmektedir. Özellikle Türkiye'nin Batı bölgelerindeki yerleşim yerlerinde bu durum daha sık olarak görülebilir. Bazen bir yerleşim yerinin kendi öz kaynaklarından sağlanabilecek bir su kaynağı olmayabilir. Aynı şekilde altyapının diğer yerleşim yeri sınırlarından geçmesi gerekebilir. Bu gibi durumlarda zaman zaman katılım bazen de işbirliği adeta bir mecburiyet halini alabilir.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankası'na bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.

Yukarıda belediyelerin kuruluşu başlığı altında da ifade edildiği gibi, Türkiye'de, nüfusu az olan yerleşim yerlerinde belediyecilik bağlamında hizmet sunumu bakımından etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığı düşüncesinden hareketle, 5393 sayılı Kanun'da belediye kurulabilmesi için (il ve ilçe merkezleri hariç) nüfusun 5000 olması öngörülmüştür. Dolayısıyla Kanunda (5393), eski 1580 sayılı Kanuna göre belirlenen ve (nüfusu) 2000 sınırının altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerine son verileceği hükmü getirilmiştir. Kanunda (5393), kuruluş şartlarının kaybedilmiş olması, kazanılmışlık hakkının da kaybedilmesi olarak değerlendirilmiş, bu durumdaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılacağına yer verilmiştir.

Kanuna göre, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla, ilgili belediye veya büyükşehir belediyesi ve köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tedbirlerin alınacağına ve ihtiyaç durumuna göre bu hizmetleri yürütmek üzere hizmet birimlerinin kurulabileceğine yer verilmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içinde açılacak hizmet birimlerini yönetmek üzere, büyükşehir belediye meclis üyeleri veya diğer belediye personeli arasından görevlendirme yapılabilir. Mahalli hizmetlerin aksamadan yürütülmesi için vali veya kaymakamlar ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlar ve gerekli tedbirleri alır.

Tüzel kişiliği kaldırılarak diğer belediyeye veya büyükşehir belediyesine bağlanan yerleşim yeri için hizmetlerin ifası bakımından bir sorun yok gibi görünmektedir. Ancak köye dönüşen belediyeler için aynı yorumu yapmak mümkün değildir. Şöyle ki, il özel idarelerine bağlanacak, tüzel kişiliğini kaybederek köye dönüşen yerleşim yerinin içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerinin yürütülmesi il özel idareleri tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Kanun'un il özel idaresi ya da diğer hizmet götürme birimlerine yönelik yüklediği görevler irdelendiğinde bunlardan; içme suyunun, ulaşım ve itfaiye hizmetlerinin götürülmesi hususunda her hangi bir sorun yok gibi görünmektedir. Çünkü zaten bu hizmetler ya doğrudan il özel idareleri ya da ilgili hizmetleri yürütmekle görevli hizmet birimleri tarafından götürülmektedir. Ancak kanalizasyon hizmetleri ile çöplerin toplatılması ile ilgili, köylere yönelik ne il özel idareleri ne de diğer hizmet birimleri tarafından sürdürülen bir faaliyet söz konusudur. Dolayısıyla bu görevlerin ifası durumunda daha önce belediyesi olmayan köyle, Kanundaki; şartların kaybı nedeniyle belediye tüzel kişiliğini kaybetmiş köy arasında bir ikilemin doğması söz konusu olabilir.

Kanuna göre (md.12), birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek

kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır. Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz. Görüldüğü gibi kanun koyucu bu düzenleme ile katılacak belediyeye, tüzel kişiliğine son verilen belediye tarafından getirilecek muhtemel, istenmedik uygulamaların önüne geçilmesini amaçlamıştır.

Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılmasına yönelik de bir sınırlandırma getirilmiştir. Kanunda böyle bir durumda borçlanabilmek için içişleri Bakanlığının onayı şart koşulmuştur. Yine Kanuna, (12/11/2012 tarih ve 6360/16 md.) eklenen bir madde ile mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceği, bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahiplerinin (25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde) yararlanmaya devam edeceğine yer verilmiştir.

5.4.2.4.Hemşehri Hukuku

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yeniliklerin en önemlilerinden biri de 13. maddede düzenlenen hemşehrilik hukukudur. Kanuna göre herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olarak kabul edilmektedir. Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki (md.13); "Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir..." ifadesinde görüldüğü gibi hemşehrilik kavramı nüfus kütüğü ile bağlantılı olarak tanımlanmaktaydı. Oysa 5393 sayılı Kanun bu durumu değiştirerek hemşehriliği ikamet esasına dayandırmıştır. Ayrıca Kanun'da hemşehrilikle ilgili olarak bir süre tayini de yoktur. Yani herhangi bir şehre ikamet adresini aldırın herkes, ikametini başka yere aldırana kadar ikamet edilen yerleşim yerinin hemşehrisi olarak kabul edilmektedir.

Kanunda hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğu vurgulandıktan sonra, yardımların insan onurunu zedelemeyecek

koşullarda sunulmasının zorunlu olduğuna yer verilmiştir. Buradan hareketle belediyelerin, kömür, odun, erzak yardımı gibi faaliyetlerini yardıma muhtaç kişilere ulaştırırken onların onur ve gururlarını kırmadan yapmaları, bir insani görev olmanın ötesinde yasal bir mecburiyettir. Günümüzde çoğu belediyenin bu tür faaliyetlerini basın yayın önünde adeta bir reklam malzemesi olarak kullanması yasanın bu hükmünün açık ihlali olarak değerlendirilebilir.

Ayrıca Kanunda belediyelere, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konularında gerekli çalışmaları yapmaları bir görev olarak yüklenmiştir. Belediyeler bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almak durumundadırlar. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.

Görüldüğü gibi kanun koyucu, belediyelere, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunmasına ilişkin çalışmalarda gerek diğer kamu kurum ve kuruluşları gerekse sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde bu görevlerini yürütmeleri gerektiğini öngörmektedir. Ancak günümüzde özellikle farklı siyasi düşünceye sahip belediye ve diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri arasında bu tür bir iletişimin olduğu söylenemez. Bu tür faaliyetlerin belediyelere, kanunun bir emri olduğuna göre öncelikle belediyelerin diğer kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle iletişim kuracak bu konuya yönelik ayrı birimlerinin olması ve bu görevlerini aksatmadan yerine getirmeleri gerekir.

5.4.2.5.Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve yetkilerini sıralarken bu yetki ve görevlerin, mahalli ve müşterek olmaları koşulu getirilmiştir. Bu bağlamda belediyelerin yetki ve görevlerine geçmeden önce, konunun daha iyi pekiştirilmesinin sağlaması bakımından hizmetin mahalli ve müşterek (yerel ve ortak) olması ne anlama gelir bunu irdelemek gerekir.

Belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin yerel ve ortak hizmet niteliğinde olması hem Belediye Kanunu hem de Anayasa'nın (md.127) öngördüğü bir ölçüttür.

Anayasa Mahkemesi'nin E.2005/95, K.2007/5 sayılı ve 29 Aralık 2007 tarihinde 26741 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kararında yerel ve ortak ihtiyaç kavramı şu şekilde tanımlanmıştır: *“Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”*

Mahkemenin kararı irdelendiğinde, yerel ortak ihtiyacın taşınması gereken özellikler;

- Etkinlik, ölçek ve yarar bakımında bir yerel yönetim sınırını aşmayan,
- Yöre halkının ortak ihtiyacından kaynaklanan,
- Bölünebilir ve rekabet konusu olabilen,
- Kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler olarak sıralanabilir.

Kararda ifade edilen “etkinlik, ölçek ve yarar bakımından bir yerel yönetim sınırını aşmama” konusu tartışılabilir bir durum arz etmektedir. Örneğin, çöplerin toplanması ve imha edilmesi, su ihtiyacının giderilmesi gibi yerel ortak ihtiyaç olduğuna dair tartışma götürmeyen hizmetlerde bile hizmetin görülebilmesi için çoğunlukla ilgili yerel yönetimin sınırının aşılması bir zorunluluk halini almaktadır. Kararda bahsi geçen “bölünebilir ve rekabet konusu olabilen” ifadesinin ise günümüz dünyasında egemen olan neo-liberal anlayışın mahkeme kararlarına bile yansıtıldığının açık örneği olarak ifade edilebilir. Her ne kadar bu tür hizmetler bölünebilir, rekabet konusu olabilen hizmetler olsa da bunun Anayasa Mahkemesi gibi kararlarının bütün kurum ve kuruluşları bağlayıcı nitelikte olduğu bir kurumun kararında “yerel ve ortak” ihtiyaç tanımlamasında mutlaka bir koşul olarak sayılmasına gerek olmadığı söylenebilir.

Anayasa, Kanun ve Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda, yerel ve ortak ihtiyaç kavramına ilişkin bu değerlendirmeden sonra, Kanun'daki yerel ve ortak ihtiyaç niteliğindeki, görev ve sorumlulukları incelemek gerekir. Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yetki ve görevleri liste halinde sıralanmaktaydı. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise bu yetki ve görevler liste halinde sıralanmak yerine daha genel ifadelerle belirtilmiştir. Kanununun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları, mahalli ve müşterek olmak şartı belirtildikten sonra şu şekilde ifade edilmektedir:

“a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) (...) 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 tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerekteğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.⁷

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/17 md.) Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdî yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçemez.”

⁷ 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanununun 17 nci maddesiyle bu bendin birinci cümlesinde yer alan “sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir;” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir;” ibaresi eklenmiştir.

Kanun'un ilk halinde belediyeler okul öncesi eğitim kurumları açabileceklerdi. Ancak eğitim öğretim faaliyetinin her aşamada merkezi yönetimin görev alanında olması nedeniyle Anayasa Mahkemesi, Kanun'daki "okul öncesi eğitim kurumları açabilir, ..." ifadesini 24.1.2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararıyla iptal etmiştir.

Yukarıda yer alan belediyelere ait yetki ve görevler değerlendirildiğinde, bu yetki ve görevlerden bir kısmının il özel idarelerinin, bir kısmının ise merkezi yönetimin yetki ve görevleriyle çakıştığı söylenebilir. Örneğin, ambulans hizmetleri Sağlık Bakanlığı'nın, Devlet okullarına ait binaların yapımı il özel idarelerinin yetki ve görev alanına girmektedir. Bu örneklerde de görüldüğü gibi, Kanun'da belirtilen hizmetlerin bir kısmının başka kurum ve kuruluşların görev alanına giren konular olduğu söylenebilir. Bu durum ilk bakışta diğer kuruma destek niteliğinde, hizmetin daha iyi sunulması şeklinde görülse bile, bir hizmetin birden fazla kurumun görev alanına girmesi zaman zaman kurumlar arasında yetki ve görev karmaşasına neden olmakta ve hizmetten yararlananlar hizmetin daha iyi sunulmasının aksine zaman zaman kendilerine muhatap bile bulamayabilmektedirler.

Kanun koyucunun, kurumlar arasında herhangi bir karmaşanın çıkmaması adına yetki ve görev dağılımına daha fazla özen göstermesi gerekir. Bir hizmetin aynı anda iki kurumun yetki ve görev alanına sokulmasının aksine çöplerin toplatılmasında aksama olması durumunda valiliğin olaya müdahalesini öngören düzenlemede olduğu gibi, bir hizmete ilişkin görevin aksaması durumunda hizmetin başka bir kurumun görev alanına girmesi şeklindeki düzenlemelerin daha yerinde olduğu söylenebilir.

Kanunda, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceğine yer verilmiştir. Bu düzenlemenin, belediyeleri büyük ölçüde rahatlattığı söylenebilir. Çünkü yasal olarak belediyeye verilen bir görevin yerine getirilmemesi bir suç olarak bile nitelendirilebilir. Ancak Kanundaki "mali imkânlarla ve aciliyete" göre ifadesi belediye yöneticilerinin kendi hizmet anlayışlarına göre aciliyet durumunu ve hizmet sıralamasını yapmalarına imkân tanımaktadır. Ayrıca aksayan birçok hizmet de, mali

yetersizlik sebep gösterilerek yerine getirilmemekte, diğerk bir ifade ile Kanundaki bu ifade yöneticiler için zaman zaman bir suiistimal konusu olabilmektedir.

Kanuna göre, belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürllü, 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. Ancak sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanun kapsamının dışında olacağına yer verilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 15. maddesinde ise belediyelerin yetki ve imtiyazlarına yer verilmiştir. Buna göre:

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

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

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

d)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.

e)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 işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

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

g)Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h)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.

i)Borç almak, bağış kabul etmek.

j)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.

k)Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l)Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m)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.

n)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.

p)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.

r)(Ek:12/11/2012-6360/18 md.) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/18 md.) (r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

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

Belediyenin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceğine yer verilmiştir. Kanuna göre, toplu taşıma hizmetleri

imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla da yerine getirebilir.

Belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen Kanun hükmü değerlendirildiğinde, bu maddelerden hareketle genelde kamu yönetimine özeldir ise belediyelere yönelik kanun koyucunun tavrını anlamak mümkündür. Kanun irdelendiğinde, ilgili fıkralarda; ruhsat vermek, izin vermek, kiraya vermek, işlettirmek, imtiyaz vermek, hizmet satın almak gibi ifadeler aslında belediyelerin yukarıda bahsi geçen hizmetleri başkaları aracılığıyla da sürdürebilecekleri anlamına gelmektedir. Kanun koyucunun bu tutumu, dünyada özellikle 1980'lerle gerek merkezi gerekse yerel yönetimler bağlamında yaygınlık kazanan neo-liberal anlayışın Türk belediyeçilik anlayışına bir yansıması olarak kabul edilebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının, eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.

Kanunda belediyelerin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceklerine yer verilmiştir. Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci⁸ maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

⁸ 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu md.75 – Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli işgalden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek

Kanuna göre, belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez. Yine aynı şekilde, Kanunda belediyenin kamusal mallarının haczedilmesinin önüne geçilmişken özel mallarına yönelik haciz işleminin uygulanması mümkündür. Bunlardan, vergi, resim ve harçlar zaten doğrudan kamu gücüne dayalı hizmetlerdir ki, kamu gücünün haczi mümkün değildir. Proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirler ile şartlı bağışlar da koşula bağlı olduğundan haczi mümkün olmayan gelirler arasındadır.

5.4.2.6.Belediyelerin Organları

5393 sayılı Kanun'a göre belediyelerin üç organı vardır. Bunlar; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Çalışmada organların yapıları, görevleri, birbirleriyle olan ilişkileri; eski, mevcut ve yeni değişim ve gelişimler de dikkate alınarak değerlendirilmektedir. Bahsi geçen yasal kıyaslamalarla yerel yönetimlerde ortaya çıkan bu değişim sürecinin demokratik anlamda bir katkısının olup olmadığına da yer verilmektedir.

5.4.2.6.1.Belediye Meclisi

Kanununun 17. maddesinde belediye meclisinin, belediyenin bir karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluştuğuna yer verilmiştir. Kanundaki bu düzenleme, Anayasanın 127. maddesinde söz konusu edildiği şekliyle, “karar organları seçimle işbaşına gelen” ifadesiyle uygunluk göstermektedir.

2972 sayılı ve 1984 tarihli, “Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” gereğince (md.5), belediye meclisi üyelerinin tamamı 5 yıllık bir süre için belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından seçilmektedir. Belediye meclisi üyelerinin sayısı ise ilgili belediye sınırlarındaki seçmen sayısına göre değişmektedir. Kanuna göre, belediye meclisi üye sayısı aşağıdaki çizelgede gösterilmektedir.

üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli işgalin kusuru aranmaz.

Çizelge 8: Nüfusa Göre Belediye Meclisi Üye Sayıları

| Nüfus | Asil Üye Sayısı | Yedek Üye Sayısı |
|-------------------------------------|-----------------|------------------|
| 10.000'e kadar | 9 | 9 |
| 10.001'den-20.000'e kadar | 11 | 11 |
| 20.001'den-50.000'e kadar | 15 | 15 |
| 50.001'den-100.000'e kadar | 25 | 25 |
| 100.001'den-250.000'e kadar | 31 | 31 |
| 250.001'den-500.000'e kadar | 37 | 37 |
| 500.001'den-1.000.000'e kadar | 45 | 45 |
| 1.000.000'dan fazla olan beldelerde | 55 | 55 |

Kaynak: Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre tablolaştırılmıştır.

Kanunda, belediye meclisi il genel meclisi ve muhtarlıkla ilgili seçilme koşulları ortak olarak belirlenmiştir. Buna göre, (2972/9) 2839 sayılı milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11'nci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir.

2839 sayılı Kanun'da milletvekili seçilemeyecek kişilere (aynı zamanda il ve belediye meclisi üyesi ve muhtar seçilemeyecek kişiler) yönelik özellikler şu şekilde sıralanmıştır (md.11):

- a)İlkokul mezunu olmayanlar*
- b)Kısıtlılar*
- c)Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar*
- d)Kamu hizmetinden yasaklılar*
- e)Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar*
- f)Affa uğramış olsalar bile;*
 - 1.Basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar*
 - 2.Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmemesi aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar*
 - 3.Terör eylemlerinden mahkûm olanlar*
 - 4.Türk Ceza Kanunu'nun 536. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı kanunun 537. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahrum olanlar”*

2972 sayılı Kanun'a göre bir kişinin aynı anda iki göreve birden seçilmesi mümkün değildir. Milletvekilliği, belediye başkanlığı, il ve belediye meclisi üyeliği

ile muhtarlık seçimlerinden herhangi birine seçildiği halde daha sonra başka bir görev için de seçilmiş olanlar seçildiklerine ilişkin tebliğden itibaren 15 gün içinde hangi görevi seçtiklerini bildirmek durumundadırlar aksi takdirde son seçildikleri görevi reddetmiş sayılırlar.

Oysa Fransa’da seçimlik görev birlikteliği söz konusudur (Şengül, 2010: 82). Yani bir kişi iki farklı görevi aynı anda icra edebilmektedirler. Fransa’da milletvekilleri genellikle seçim çevrelerindeki belediye ya da il genel meclisi üyeliğini de sürdürmektedirler. Bundan dolayıdır ki, milletvekili parlamentoda mensubu olduğu belediye veya il genel meclisinin sorunlarını doğrudan parlamentoya taşıyabilmektedirler.

5.4.2.6.1.1.Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

5393 sayılı Kanun’da (md.18) belediye meclisinin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

“a)Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

b)Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c)Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

d)Borçlanmaya karar vermek.

e)Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

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

g)Şartlı bağışları kabul etmek.

h)Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

- i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- n) 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.
- o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.”

Belediye meclisi belediye adına en önemli kararların alındığı bir karar organıdır. Bundan dolayıdır ki, belediyenin karar niteliğindeki yetki ve görevleri büyük ekseriyetle bu birim tarafından kullanılmaktadır. Belediye meclisinin kararları değerlendirilirken, aslında bütün görevler ayrı ayrı önem arz etmekle birlikte, “j” ve “s” bentlerini ayrıca irdelemek gerekir. “j” bendinde belediye meclisinin görevleri arasında, meclisin belediye adına imtiyaz vermek, belediye yatırımlarının yap işlet devret veya yap işlet yöntemleriyle yapılmasına ve belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek sayılmıştır. Eski 1580 sayılı Kanun’da belediye meclisinin sadece imtiyaz verme hakkı varken bu Kanunla meclisin yetkilerine “yap işlet devret” ve “yap işlet” yöntemleriyle de belediye yatırımlarının yaptırılacağı, diğer bir ifade ile hizmetlerin imtiyaz dışında başka yollarla da gördürüleceği yetkisi eklenmiştir. Ayrıca aynı maddede belediye meclisinin yetkileri

arasında belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesi de sayılmıştır. Bu madde ve diğerleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni yasada, neo-liberal anlayışın izlerini görmek mümkündür.

Yine aynı maddenin “s” bendinde meclisin, encümen ve başkan arasında çıkacak uyuşmazlıkları giderme görevine yer verilmiştir. Bu bent aslında belediyede son kararın yani en üst birimin belediye meclisi olduğunun bir göstergesi olarak da değerlendirilebilir.

5.4.2.6.1.2. Belediye Meclisinin Çalışma Şekli

Kanunun 19. maddesinde meclisin çalışma şekline yer verilmiştir. Buna göre, belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Kanuna göre, belediye meclisine belediye başkanı, onun katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.

Belediye meclisinin başkan üzerindeki en ciddi denetimi, yıllık faaliyet raporunun görüşülmesidir. Bu yolla meclis, belediye başkanını yetersiz bulabilmektedir. Dolayısıyla kanun koyucu, başkanın yeterliliğinin görüşüldüğü ve oylandığı toplantı olması nedeniyle bu toplantıda üyelerin başkandan etkilenmemesi bakımından başkanın toplantıda bulunmaması yönünde düzenleme yapmıştır.

Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir. Burada kanundaki kalan süreden kasıt, başkanlık divanını boşaltan kişinin süresidir. Yoksa kalan süre seçim sonuna kadar anlamı taşımamaktadır. Örneğin, seçimlerden sonra seçilen başkanlık divanı üyelerinden herhangi birinin görev süresinin bitmesine altı ay kala başkanvekillerinden birinin sağlık nedeniyle görev yapamayacağı belirlenmişse, kalan altı ayı doldurmak için bir

başkan vekili seçilir. Bu altı ay sonunda yine Kanunun öngördüğü şekilde yeniden başkanvekilleri seçilir.

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Yukarıda il genel meclisi kısmında da ifade edildiği gibi İçişleri Bakanlığının il genel ve belediye meclisinin çalışma düzenine ilişkin yönetmelik çıkarmasının, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından uygun bir düzenleme olduğu söylenemez. Yönetmelik çıkarmak kamu tüzel kişilerinin anayasal hakkıdır. Bu bağlamda her konuda yönetmelik çıkarabilen belediye kendi çalışma düzenine ilişkin de yönetmelik çıkarabilmeliydi. Ancak vesayet denetimi bağlamında eğer kanuna aykırılık söz konusu olursa, konu idari yargıya taşınarak denetimi sağlanabilirdi. Hatta farklı bir öneri olarak, meclis tarafından çıkarılacak, meclisin çalışmasına yönelik yönetmeliğin vesayet makamınca onanması ya da yargıya götürülmesi de diğer bir öneri olarak düşünülebilir.

5.4.2.6.1.3.Belediye Meclisinin Toplanması

5393 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Kanuna göre meclis, resmi tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

5393 sayılı Kanunla, (eski 1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak) meclis toplantılarına ilişkin bazı yenilikler getirilmiştir. Eski Kanuna göre meclis toplantıları Ekim, Şubat ve Haziran olmak üzere yılda üç kez yapılmaktaydı. Oysa yeni düzenleme ile sürekli çalışma esası benimsenmiş ve Kanunda meclisin her ayın ilk haftası toplanması şeklinde düzenleme yapılmıştır. Yine aynı şekilde eski Kanunda

bütçenin görüşüldüğü toplantılar en fazla 30 gün, diğer toplantılar ise 15 gün olarak düzenlenmişti. Oysa yeni düzenlemede, bütçenin görüşüldüğü toplantı en fazla 20 gün, her ay yapılan toplantılar ise beş gün olarak belirlenmiştir. 5393 sayılı Kanunda meclis toplantılarının normalde açık olduğu ama kapalı oturum şeklinde de yapılabileceğine yer verilmiştir. Burada kanun koyucu kapalı oturumun hangi hallerde olabileceğine ilişkin takdir yetkisini belediye meclisine bırakmıştır. Belediye meclisi alınacak kararın niteliğine göre salt çoğunlukla kapalı toplantı yapabilir.

Kanun'a göre (5393) meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutad usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırısı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

5393 sayılı Kanun'la getirilen yeniliklerden bir diğeri de meclisin olağanüstü toplanmasıdır. Eski 1580 sayılı Kanun'a göre olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi, belediye başkanına, meclisin üçte biri ile valiye verilmişti (1580/54). Oysa 5393 sayılı Kanuna 2007 yılında 20. maddeye yalpan ekle (5675 sayılı kanunla) meclisin olağanüstü toplantısı düzenlenmiş ve eski Kanun'un aksine olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi sadece belediye başkanına verilmiştir. Valinin meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisinin kaldırılmış olması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki doğrudan müdahale ya da etkileme yetkisinin azaldığını göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye'de, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi anlamına gelen vesayet denetimi artık her geçen gün sadece meclis kararlarının mülki amir tarafından yargıya intikal ettirilmesi yönünde bir gelişim süreci gösterdiği söylenebilir.

Kanun'un 21. maddesinde meclis gündeminin nasıl ve kim tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. Buna göre, her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Her ayın ilk toplantısında belediye

başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. İmar konuları, yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü hâlinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir.

Kanuna göre (5393/22), belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır. Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır. Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler. Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur. Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

5393 sayılı Kanun'daki belediye meclisi oylama şekliyle 5302 sayılı Kanun'daki il genel meclisinde yapılan oylama şekli aynıdır. Yukarıda ilgili kısımda da ifade edildiği gibi, günümüz teknolojisinde artık meclis toplantılarında alınan kararların bir sonraki toplantıya yani bir sonraki aya bırakılmasının bazı sakıncaları olabilir. Meclis üyeleri geçen ay konunun tam olarak nasıl oylandığı ayrıntısını hatırlamayabilirler. Bunun yanında bir kısım kötü niyetli kişilerin bilerek veya kötü niyet olmadan hata ile araya sıkışacak herhangi bir kelime zaman zaman belediyeye farklı maliyetler doğurabilir ya da bazılarını kişisel çıkar sağlayabilir. Bunun içindir ki, teknik anlamda çalışma yapılmasının gerekmediği durumlarda alınan kararlar büyük ekranda yansıtılabilir ve üyelerin önerileri doğrultusunda hemen düzeltmeler

yapılarak meclis toplantısı sonunda imzalar tamamlandı üyelerle dağıtılabilir. Bu tür uygulamalar gerçekleştirildiği takdirde, bir taraftan gerçek anlamda yapılabilecek hata veya hilelerin engellenmesi, diğer taraftan da kararın bir bütün olarak görülmesi aşamasında yeni fikirler ortaya konarak daha sağlıklı ve iyi kararlar alınması sağlanmış olabilir.

Kanun'a göre meclis kararlarının alınması ve kesinleşmesi ise şu şekilde düzenlenmiştir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur (md.23).

Kanun'a göre belediye başkanının geri göndermediği kararlar ile geri gönderip de meclis tarafından ısrar edilen kararların yürürlüğe girmesi için ancak mülki idare amirine gönderilmesi gerekir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Burada meclis kararlarının mülki amire gönderilmesi sadece bir bildirim niteliğindedir. Diğer bir ifade ile mülki amirin onama, onamama, iptal etme veya geri gönderme gibi herhangi bir yetkisi yoktur. Mülki amir meclis kararlarında hukuka aykırılık tespit ederse konuyu idari yargıya taşıyabilir. Görüldüğü gibi, mülki amirin belediye meclisinin kararları üzerindeki vesayet denetimi; hukuka aykırı olduğu düşünülen kararların yargıya taşınması şeklindedir.

5.4.2.6.1.4.Meclisin Çalışmasına Yardımcı Komisyonlar

Günümüz dünyasında teknolojinin de gelişmesiyle birlikte bireylerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olduğu gibi, belediyelerden de beklentileri çeşitlenmektedir. Bu bağlamda diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, belediyeler de her geçen gün hizmet türü ve sunumu bakımından çok çeşitli faaliyetlerde bulunmak durumunda kalmaktadırlar. Dünyada ortaya çıkan bu gelişim

ve değişimin bir sonucu olarak artık kamu hizmetini sunmak çoğunlukla bir uzmanlık (ihtisas) gerektirmektedir. İşte belediyeler de uzmanlık gerektiren konularda mecliste bazı ihtisas komisyonları kurarak belediyenin görevlerini ifa etmektedirler.

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir. Kanunda ihtisas komisyonlarının, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulacağına yer verilmiştir (md.24).

Kanun'na göre bazı komisyonların kurulması zorunlu iken bazılarının kurulması ise meclisin isteğine bırakılmıştır. Buna göre, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Diğer komisyonların kurulmasında herhangi bir zorunluluk söz konusu değildir.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır.

Kanuna göre, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir (md.24).

Kanun'daki ihtisas komisyonlarına, kendilerini ilgilendiren konularda oy hakkı olmaksızın katılımları ve görüş bildirmeleri öngörülen kurum ve kuruluşlar ile

sivil toplum örgütlerinin komisyon toplantılarında Kanun'da öngörüldüğü şekliyle bir faaliyette bulduklarını söylemek oldukça güçtür. Bu gibi katılımlar aslında komisyon için bir zenginlik olarak değerlendirilebilirken, uygulamada ya belediye böyle bir katılımı zaten arzulamamakta veya katılacak kişiler gerçekte görüş bildirme ya da katkının dışında başka bir amaç için oralarda bulunmayı arzulamaktadırlar. Sebep her ne olursa olsun, Kanundaki şekliyle, komisyonlara katılımın olduğu ya da katılıma izin verildiği genel olarak (çok nadir uygulamalar olsa da) söylenemez.

Kanunda öngörülen komisyonlardan biri 25. maddede düzenlenen denetim komisyonudur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir.

Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere Kanunda öngörülen miktarda ücret ödenmesi öngörülmektedir. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler belediye meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir. Komisyon, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Komisyonlarla ilgi yapılan bir araştırmada, komisyonların ilgili konuları daha ayrıntısıyla inceledikleri ve böylece mecliste konuya yönelik alınan kararların daha isabetli olabileceğine ilişkin bir kanaatin olduğu belirtilmektedir (Arıkboğa,

vd.'den aktaran, Şengül, 2020: 90). Bunun yanında zaman zaman komisyonlara havale edilen konuların işleri yavaşlatma amacı güttüğü de söylenebilir.

5.4.2.6.1.5.Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Belediyenin karar organı olan meclis hiç şüphesiz belediyede hizmetlerin nasıl görüldüğü ve ortaya çıkan aksaklıkların nedenlerinin neler olduğunu bilmek durumundadır. İşte Belediye Kanunu'nda, meclisin, belediye faaliyetleri konusunda bilgi sahibi olması ve denetleme yapabilmesi için farklı yollar öngörülmektedir.

Buna göre (m.24) meclis, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunun değerlendirilmesi, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Bu denetim yollarına kısaca değinilecek olursa; soru, meclis üyelerinin, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sormasıdır. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Genel görüşme, meclis üyelerinin en az üçte birinin, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını istemesidir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Faaliyet raporunun değerlendirilmesi ise, belediyenin yıllık faaliyetleri hakkında meclisin bilgi edinmesini sağlayan bir yöntemdir. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Faaliyet raporunun değerlendirilmesine ilişkin getirilen düzenleme benzer şekilde eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da mevcuttu. 5393 sayılı Belediye Kanununun da benzer uygulamayı benimsediği söylenebilir.

Faaliyet raporunun görüşülmesi, meclisin, başkanı denetlenmesi bakımından önemli bir denetim yoludur. Başkanın yetersiz görülebilmesi için $\frac{3}{4}$ çoğunluk gerekmektedir. Bu oranın sağlanması oldukça güçtür. Ancak yine de Kanunda belediye başkanının meclis tarafından doğrudan düşürülmesine izin verilmemiş bu

kararın ayrıca yargı denetimine tabi tutulması öngörülmüştür. Bu bağlamda başkanın, yetersiz bulunması durumunda, meclis başkanvekili durumu valiye bildirmekte vali de kendi görüşünü ekleyerek dosyayı Danıştay'a göndermektedir. Bu bağlamda nihai olarak ancak Danıştay, başkanın seçilmişlik durumunu kaybedip etmeyeceğine karar verebilmektedir.

Belediye meclisi üyelerinin, başkanın uygulamalarına yönelik tepkisini göstermeleri bakımından gensoru önemli bir denetim yoludur. Bundan dolayıdır ki gensoruya ilişkin düzenleme faaliyet raporuna ilişkin düzenlemede olduğu gibi meclisin normal karar alma sürecinden farklı bir uygulamaya tabi tutulmuştur. Buna göre belediye meclisi, üye tam sayısının en az üçte birinin imzasıyla belediye başkanı hakkında meclise gensoru önergesi verebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe gensoru hakkında mecliste herhangi bir görüşme yapılamaz. Yukarıda da ifade edildiği gibi, gensoru önergesinin karara bağlanmasında faaliyet raporunun görüşülmesindeki süreç işletilir. Danıştay, başkanın yetkisini aşırıp aşmadığı, uygulamalarında kamu yararını gözetip gözetmediği gibi hususları dikkate alarak başkan hakkında nihai kararını vermektedir.

5.4.2.6.1.6. Başkan ve Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri

Kanunda belediye başkanı ve meclis üyelerine yönelik bazı yükümlülükler getirilmiştir. Buna göre, belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar (md.27). Kanun koyucu mecliste alınan kararların tarafsızlığının sağlanması bakımından böyle bir düzenlemeye gitmiştir. Benzer düzenlemeler birçok kurumda söz konusudur. Örneğin bu gibi yakınlık durumlarında hakimlerle ilgili olarak da hakimin reddi veya çekinmesi gibi düzenlemeler söz konusudur.

Başkan ve meclis üyelerinin yükümlülüklerinden bir diğeri de belediye başkanının görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak

taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Yukarıda da ifade edildiği gibi başkan ve meclis üyelerine yönelik bu tür düzenlemelerle kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik muhtemel illegal faaliyetlerin engellenmesi amaçlanmıştır.

5.4.2.6.1.7.Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

Kanun'da meclisi üyeliğinin, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ereceği belirtilmektedir. Kanuna göre meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Meclisin istifa etmek isteyen üyenin istifasını kabul etmeme gibi bir yetkisi söz konusu değildir. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir (md.29).

5.4.2.6.1.8.Belediye Meclisinin Feshi

Belediye başkanı ve meclis üyeleri seçimle göreve gelmiş kişilerdir. Demokratik yollarla yönetimi ele geçirmiş bireylerin yine aynı yollarla düşürülmesi esastır. Ancak yasalarla belirlenmiş bazı durumların gerçekleşmesi durumunda da seçilmişlerin seçilmişlik sıfatlarını kaybetmeleri mümkündür. Zaman zaman seçilmişlerin seçilmişlik sıfatları, geri çağırma, yargı kararı, seçim sürecinin dolması ve yeniden seçilememesi gibi durumlarda kaybedilebilmektedir. Türkiye'de meclis üyelerinin üyelik sıfatlarını kaybetmeleri, Danıştay kararıyla ve yeniden seçilememe durumunda gerçekleşmektedir. Türkiye'de geri çağırma sistemi yoktur.

Geri çağırma, yöredeki seçmenlerin meclis başkanı veya üyelerinin çalışmalarını beğenmemeleri durumunda mevzuatta belirlenen usuller çerçevesinde başkanlık ya da meclis üyeliğinin düşürülmesi olarak tanımlanabilir. Bu yöntemin uygulanması başkan ve üyeleri daha gayretli olarak çalışmaya sevk edebilir. Geri çağırma yöntemine ilişkin belirli bir usul olmamakla birlikte örneğin, seçmenlerin $\frac{3}{4}$ oranda oylarıyla mülki amire başvurmaları ve mülki amirin de ekleyeceği raporla birlikte Danıştay ya da Yüksek Seçim Kurulu'na durumu bildirmesi ve ilgili Yüksek

Yargının kararıyla başkan veya üyenin seçilmişlik sıfatının düşürülmesinin gerçekleştirilmesi bir öneri olarak sunulabilir.

Bu sistemin yalnız yerel yönetimlerde seçilmişlere yönelik değil aynı zamanda milletvekillerine yönelik olarak da uygulanması zaman zaman seçildikten sonra artık yöre halkını asla ziyaret bile etmeyen vekiller için iyi bir yaptırım yolu olarak düşünülebilir. Ayrıca sadece genel seçim için 4, yerel seçimler için 5 yılda bir halka gidilmesi, kamuoyu yoklamaları dışında -ki bunun da hiçbir yaptırımı yoktur- halkın seçilenler üzerinde hiçbir etkisinin olmamasının demokrasiyle de bağdaşır yanı olduğu söylenemez. Seçilmişlerin seçmenlerini ve vaatlerini unutmaması açısından, özellikle milletvekillerine yönelik uygulamalarda geri çağırma yoluyla vekillikten düşürülenlerin milletvekillerine tanınan kıyak emeklilikten de yararlandırılmamaları gerekir. Bu yöntemin uygulanması aslında günümüz yönetim anlayışı çerçevesinde halkın yönetime sürekli katılımına ve yönetimi sürekli denetlemesine de uygun bir uygulama olacağı söylenebilir.

5393 sayılı Kanun'a göre (md.30) belediye meclisinin feshi aşağıdaki şekilde düzenlemiştir: Belediyemeclisi;

- “a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,*
b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,”

İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Belediye meclisinin (md.31);

- “a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,*
b) Meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması,
c) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,
d) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,”

Hallerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılmaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yukarıdaki nedenlere ek olarak, meclisin Kanunun öngördüğü olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ile yine Kanunda öngörülen toplantı yerinin dışında toplanılmış olması meclisin feshini gerektiren nedenler arasında sayılmaktaydı. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu hususlar fesih nedenleri arasında sayılmamıştır.

Yukarıdaki fesih nedenleri değerlendirildiğinde, bu nedenlerin çok farklı şekilde yorumlanmaya müsait olduğu söylenebilir. Günümüzde hemen her belediye yapması gereken birçok hizmeti yapmamakta veya yapamamaktadır. Belediyelerin bu eksik hizmetlerinden dolayı zaman zaman ölümler bile olmaktadır. Örneğin çukurun kapatılmaması nedeniyle gerçekleşen bir ölüm neticesinde belediye meclisi görevini ihmal ettiği için feshedilecek midir?

Bunun yanında yerel hizmetlerin birçoğu siyasi anlam taşıyabilir. Parka konulacak bir heykelden, kentte düzenlenecek bir kültürel faaliyete kadar, herhangi bir cadde ya da sokağın isminden, halka sunulacak yardıma kadar hemen her konuda alınacak kararlar siyasi anlam taşıyabilir. Dolayısıyla hangi kararın siyasi olup olmadığının tayini kolay tespit edilecek bir durum değildir. Zaten seçimle siyasi vaatlerle işbaşına gelmiş bir yönetimin tamamen siyasi olmayan bir faaliyette bulunması da beklenemez. Aslında burada siyasi karar alma yerine siyasi ayrımcılık yapma şeklindeki bir düzenlemenin daha uygun olacağı söylenebilir.

5.4.2.6.1.9.Meclis Üyelerinin Huzur ve İzin Hakkı

Huzur hakkı, meclis başkan ve üyeleri ile komisyon üyelerine toplantılara katıldıkları her gün için ödenen paradır. Buna göre meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, kanunda belirtildiği tutarda (39 uncu madde uyarınca) belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, kanunda öngörülen

(20, 24 ve 25 inci maddelerde belirtilen) toplantı günü sayısından fazla olamaz ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenemez.

Kanunun, meclisin ve komisyon üyelerinin toplantı günlerini düzenleyen maddeleri irdelendiğinde, gerek meclis gerekse komisyon toplantıları için Kanunda toplantı üst sınırının belirlendiği görülmektedir. Örneğin her ay toplanmakta olan meclis toplantısı en fazla beş gün ile sınırlandırılmıştır. Uygulamada meclis üyelerinin genellikle -huzur hakkı dolayısıyla- Kanunda toplantılar için öngörülen üst sınırları kullandıkları söylenebilir.

Kanun'da meclis başkan ve üyelerinin izinlerine de yer verilmiştir. Meclis üyeleri hastalıkları süresince izinli sayılırlar. Ayrıca bunların mazeretleri durumunda, bir yıl içinde meclis toplantıları süresinin yarısını aşmamak şartıyla istekleri üzerine meclis tarafından belediye başkanı ve belediye meclisi üyelerine izin verilebilir (md.32).

5.4.2.1.2.Belediye Encümeni

Belediye organlarından bir diğeri de belediye encümenidir. Kanunda belediye meclisinin bir karar organı olduğuna yer verilmiş ancak encümenin bir karar organı mı yoksa yürütme organı mı olduğuna açıkça yer verilmemiştir. Kanundaki belirsizlik encümenin bu durumunu tartışma konusu haline getirmiştir. Konuya yönelik; encümenin de belediye meclisi gibi bir karar organı olduğunu belirtenlerin yanında (Nadaroğlu, 2001: 223) encümenin karar, yürütme ve danışma organı olduğunu söyleyenler de vardır (Türkoğlu, 2009: 87). Buna mukabil encümenin sadece yürütme ve danışma organı olduğu da ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2008: 158). Görüldüğü gibi encümenin karar organı mı yoksa yürütme ve danışma organı mı olduğuna ilişkin görüş birliğinden söz edilemez.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, encümenin görevlerinin bir kısmının karar verme niteliğinde olduğu bu yüzden de Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle konu Anayasa Mahkemesi'ne intikal ettirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 5393 sayılı Kanun'un 34. maddesinin bazı bentlerinde, "karar vermek" "karar almak" şeklindeki ifadelerin encümeni karar organı haline getirmeyeceğini, her ne kadar böyle ifadeler kullanılmış olsa da bunların aslında meclisin kararlarının

somutlaştırılması ya da kararın icrası niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Mahkeme kararında, Kanunun gerekçesine de atıf yaparak, kanun koyucunun encümeni net olarak karar organı olmaktan çıkardığına vurgu yapmıştır (AYM, E.2005/95, K.2007/5; Şengül, 2010: 95).

Bütün bu tartışma ve değerlendirmelerden sonra her ne kadar Kanunda encümenin bir karar organı mı yoksa yürütme organı mı olduğuna açıkça yer verilmemiş, görevleri sayılırken de “karar almak”, “karar vermek” gibi ifadeler kullanılmış olsa da, encümenin Kanunda sayılan görevleri, Anayasa Mahkemesi kararı ve Kanun gerekçeleri birlikte değerlendirildiğinde, encümenin karar organı olmadığı, yürütme ve danışma organı olduğu söylenebilir.

Kanun’un 33. maddesinde belediye encümeninin oluşumuna yer verilmiştir. Buna göre belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

“a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden,

Oluşur.”

Encümenin toplantılarıyla ilgili olarak da, belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesinin, encümene başkanlık edeceğine yer verilmiştir. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Belediye Kanunu’na göre (md.34) belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

“a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

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

c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.”

Kanuna göre, belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar (md.35). Ayrıca Kanunda encümen üyelerine 36. maddede öngörülen tutarlardan ödenek ödeneceği, memur üyelere ise bunlara ödenen ödeneğin yarısı tutarında ödenek ödeneceğine yer verilmiştir.

5.4.2.1.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanına ilişkin düzenlemeler, 5393 sayılı Kanun'un 37 ve devam eden maddelerinde yer almaktadır. Buna göre, belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre; belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilir. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi onu belediye meclisine karşı güçlü konuma getirmiştir (Eryılmaz, 2008: 155).

Kanuna göre belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Türkiye’de 1963 yılına kadar belediye meclisi kendi üyeleri arasından belediye başkanını seçmekteydi. Başkanın mutlaka meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunlu değildi. Meclis arzu ettiği takdirde seçilme yeterliliğine sahip dışarıdan (meclis üyesi olmayan) birini de başkan seçebilmekteydi. Başkanın meclis üyeleri tarafından seçilmesi onu meclis karşısında zayıf konuma düşürmekteydi. 1963 yılı itibarıyla belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanınca başkanlar da meclis karşısında güçlü bir liderlik konumu kazanmış oldular (Nadaroğlu, 2001: 220; Eryılmaz, 2008: 155).

Türkiye’de il özel idarelerinde uygulanmakta olan başkanın meclis üyeleri arasından seçilmesi sistemi Fransa’da belediye başkanlarının seçiminde uygulanmaktadır. Fransa’da halk belediye meclisi üyelerini seçmekte, üyeler de kendi aralarından bir belediye başkanı seçmektedirler. Belediye meclisi rastgele bir üyeyi başkan seçmek yerine belediye meclis üye listesinde çoğunluğu kazanmış siyasi parti listesinde en çok oy almış kişiyi seçmektedir. Dolayısıyla halk belediye meclisine üye seçerken aslında en çok oy alanın meclis tarafından başkan seçileceğini bildiklerinden başkan olarak görmek istedikleri kişiye oy vermektedirler (Şengül, 2010: 97).

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- a)Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.*
- b)Belediyeyi stratejik plâna 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.*
- c)Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.*
- d)Meclise ve encümene başkanlık etmek.*
- e)Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.*
- f)Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.*
- g)Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.*
- h)Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.*

- i)Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.*
- j)Belediye personelini atamak.*
- k)Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.*
- l)Şartsız bağışları kabul etmek.*
- m)Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.*
- n)Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak,*
- o)Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.*
- p)Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”*

Kanunda aynı zamanda belediye başkanının özlük hakları da düzenlenmiştir. Başkanın özlük haklarında beldenin nüfus kriteri göz önünde bulundurulmuş ve bu doğrultuda bir aylık ödenmesi öngörülmüştür (md.39). Özlük hakları bakımından kanun koyucu belediyeleri herhangi bir vesayet denetimine tabi tutmamıştır (Toprak, 2006: 116).

Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmez. Belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tâbi bir kadroya atanmaları hâlinde belediye başkanlığında geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memurları ile bakmakla yükümlü buldukları için uygulanan sosyal hak ve yardımlar, aynı esas ve usullere göre belediye başkanları ile bakmakla yükümlü buldukları için de uygulanır. Belediye başkanının yıllık otuz gün izni vardır. Kanuna göre, belediye başkanı yurt içi gezileri için belediye encümeninin; yurt dışı gezileri için ise belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir.

Belediye Kanununun 40. maddesinde başkan vekilliği düzenlenmiştir. Kanunda belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirebileceği belirtilmektedir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden miktarı kadar ödenek verilir.

Belediye başkanlarının görevleri irdelendiğinde, bu görevlerden bir kısmının merkeze ait görevler (kanun ve tüzükleri yayımlamak), bir kısmının belediye teşkilatının en yüksek amiri olması nedeniyle üstlendiği görevler bir kısmının ise belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olmasından kaynaklanan görevler olduğu söylenebilir (Tortop vd., 2006: 167).

Başkana vekâlet konusunda Kanunda meclis tarafından daha önce seçilen birinci ve ikinci başkan vekillerinin değil, başkanın meclis üyeleri arasından uygun bulunduğu birine vekâlet bırakması esası getirilmiştir. Bu durumda, yukarıda da ifade edildiği gibi başkanın olmadığı durumlarda belediye meclisine birinci başkan vekili, o da olmadığı durumda ikinci başkan vekili başkanlık etmekteydi. Ancak bu uygulama belediye başkanının görevde olduğu ancak meclis toplantılarına katılmadığı durumlar için geçerlidir. Kanuna göre, belediye başkanı olmadığından başkan tarafından vekâlet verilmiş olan başkan vekili başkana ait bütün yetkileri kullanabilmektedir. O halde belediye başkanı meclis üyelerinden birini kendisine vekil olarak bırakmışsa, belediye meclisi toplantılarına da, daha önce meclis tarafından birinci ve ikinci başkan olarak seçilmiş kişiler değil, belediye başkanının başkanlık vekâletini bıraktığı kişi başkanlık eder.

5393 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de Stratejik Plan ve Performans Programıdır. Kanuna göre, belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (md.41).

Günümüz uygulamasında belediyeler ve hatta diğer kurum ve kuruluşları tarafından stratejik planın ehemmiyetinin anlaşıldığı söylenemez. Stratejik planlar irdelendiğinde zaman zaman belediyelerin, başka belediyelerin stratejik planlarını alıp üzerlerinde bazı değişiklikler yaparak meclislerinde görüştükleri, zaten meclis

üyelerinin de stratejik planın önemine yönelik bilgi sahibi olmamalarından dolayı bunun aslında yasal zorunluluk olmasının dışında bir öneminin olmadığını düşünüldüğü söylenebilir. Kaldı ki kanunda varsa üniversitelerden ve diğer sivil toplum örgütlerinden görüş alınacağına yer verildiği halde belediyelerin çoğunlukla bu yolu kullanmadıkları da söylenebilir.

Belediye başkanına Kanun tarafından öngörülen yetki ve görevler değerlendirildiğinde, bu yetki ve görevlerin tamamını kendisinin yapması zaman zaman bazı sıkıntılar doğurabilir. Bunun içindir ki, Kanunda başkanın bazı yetkilerini devredebileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre, belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir (md.42).

Kanun koyucu, belediye başkanının yakınlarının belediye ile ihtilaflarını da ayrı şekilde düzenlemiştir. Buna göre, belediye başkanının kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının ve evlatlıklarının, belediye ile ihtilâflı olduğu durumlarda dava açılması ve bu davada belediyenin temsili, meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir (md.43).

Kanunda belediye başkanlığının sona ermesi şartlarına yer verilmiştir (md.44). Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

“a)Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

b)Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c)Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d)Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,”

Hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler ise Kanunda şu şekilde düzenlenmiştir (md.45): Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci

başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,

b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.

Kanuna göre, belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kur'a çekilir.

Kanunda, başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden men (yasaklanma) cezası alması durumunda bir başkan vekili, Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası alması nedeniyle başkan vekili seçildikten sonra belediye başkanlığının sürekli olarak boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda yukarıdaki şekilde yeniden meclis tarafından bir başkan seçileceğine yer verilmiştir.

Kanunda, yeni seçilen belediye başkanının görev süresinin, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlı olacağına yer verilmiştir. Bu bağlamda başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar. Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Kanunda, belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümlerin uygulanacağına yer verilmiştir.

Görüldüğü gibi, kanun koyucu hiçbir şekilde belediye başkanlığının boş kalmasına müsaade etmemiştir. Başkanlığın boşalması durumunda başkan veya vekilinin nasıl ve hangi sürelerde seçileceği düzenlendikten sonra başkanın seçilememesi durumunda meclise bir yaptırım olarak bu bir fesih nedeni sayılmıştır. Bu gibi durumda da belediye başkanlığının görevlendirme yoluyla doldurulacağı düzenlenmiştir.

Kanunun 46. maddesinde, Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmıyaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacağı, görevlendirilecek kişinin de belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olmasının şart olduğuna yer verilmiştir (md.46).

Ayrıca Kanunda belediye organlarının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin düzenlemeye de yer verilmiştir. Bu düzenlemenin belediye organları açısından belki de vesayet denetiminin en açık olarak görüldüğü düzenleme olduğu söylenebilir. Buna göre, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde başkan diğer sosyal hak ve yardımlardan da yararlanır (md.47).

Türkiye’de milletvekilleri, belediye başkanları, il genel ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idare seçimlerine üye olurken mevcut görevlerinden istifa etmek durumunda değildirler. Seçim sonucu kendilerine tebliğ edildikten sonra 15 gün içerisinde bu görevlerden birini tercih etmek durumundadırlar. Aksi takdirde son görevi reddetmiş sayılırlar. Yukarıda da ifade edildiği gibi Fransa’da çift görev

esas söz konusudur. Yani bir kişi örneğin, aynı anda hem milletvekili hem de belediye başkanı olabilmektedir. Türkiye’de çift görev mevzuata uygun değildir.

Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatı çerçevesinde il genel meclisi ve belediye meclisi üyelerinin sürekli bir maaşları söz konusu değildir. Dolayısıyla herhangi bir kamu görevlisinin görevinden istifa ederek yerel yönetim meclislerinde üyelik görevini ifa etmesi beklenemez. Bundan dolayıdır ki, günümüzde Türkiye’de yerel yönetim meclislerinin çoğunlukla esnaflardan ve serbest meslek sahiplerinden ya da emekli kişilerden oluştuğu görölmektedir. Oysa yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütölmesi yerel meclislerde bazı sınırlar çerçevesinde kamu görevlilerinin de görevlerinden ayrılmadan bulunmalarını gerektirmektedir. Örneđin, bir üniversite öğretim elemanı hem bir siyasi partiye üye olabiliş hem de üniversitede çalışabiliyorsa (řuan mevzuat bu şekildedir) o halde aynı öğretim üyesinin yerel meclislere üye olarak sečilmesinin ve aynı zamanda da üniversitedeki faaliyetlerine devam etmesinin herhangi bir sakıncasının olması gerekir. Aksine böyle bir durumun belediye yapısında doğuracağı farklılık nedeniyle yerel meclislerin esnaf meclisi göröntüsünden kurtulmasına da katkı sağlayacağı düşünölebilir.

5.4.2.7.Belediye Teşkilat Yapısı

Belediyenin teşkilat yapısı Belediye Kanunu’nun 48 ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. Kanuna göre belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak;

- Yazı işleri,
- Mali hizmetler,
- Fen işleri ve
- Zabıta birimleri olmak üzere toplamda dört sınıfa ayrılmıştır.

Kanundaki bu temel ayırımdan sonra bazı hizmetler için personel oluşumunu ise beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabileceğine yer verilmiştir. Bu birimlerin kurulması,

kaldırılması veya birleştirilmesi ise belediye meclisinin kararıyla olur. O halde yukarıda sayılan, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin kurulması her belediye için Kanunun öngördüğü bir zorunluluktur. Bunların dışında gerek yukarıda sayılanlar gerekse başka birimler meclis kararıyla oluşturulabilir veya daha önce oluşturulmuş olanlar yine meclis kararıyla birleştirilebilir veya kaldırılabilir.

Belediye Kanunu'nda (md.49) personel istihdamında norm kadro ilke ve standartlarına göre hareket edilmesi öngörülmüştür. Kanundaki düzenlemeyi irdelemeden önce, norm kadro terimi ve içeriğinden bahsetmek, kanun koyucunun belediyelerde neden böyle bir uygulama yolunu tercih ettiğini daha iyi açıklayacaktır.

Norm kadro kavramsal olarak, iş analizi ve görev tanımlaması esasına bağlı olarak örgütlerde ihtiyaç duyulan insan kaynağının, örgütün hangi biriminde hangi konumda hangi özelliklere sahip kaç personel istihdam edileceği, bir diğer ifade ile insan kaynağının nicelik ve nitelik açısından standart ölçütlere bağlanması olarak tanımlanabilir (Tortop vd. 2006: 189).

Bilindiği gibi geçmişten günümüze değişik dönemlerde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bazı reform çalışmaları yapılmıştır. Reform çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde, personel rejimine yeterince önem verildiği söylenemez. Yeni kamu yönetimi bağlamında yapılan çalışmalar doğrultusunda son zamanlarda personel hususunda da bir yeniden yapılanma sürecine girildiği söylenebilir. Ancak çok köklü geleneklere sahip kamu yönetimi personel yapısını kısa zamanda değiştirmek pek olanaklı görünmemektedir. Yapısal olarak değiştirilse bile düşünsel anlamda uygulamaya yönelik problemlerin ancak zamana dayalı olarak değişebileceği anlaşılmaktadır.

Günümüzde norm kadroya ilişkin sıkı tedbirlerin alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin sekizinci kalkınma planında norm kadro uygulamalarına geniş bir şekilde yer verilmiştir (8. Kalkınma Planı, 2000: 191). Bakanlar Kurulu da 2000/168 sayılı kararıyla kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak norm kadro çalışmalarında uyulacak usul ve esasları düzenleyen bir karar yayınlamıştır. Başbakanlığın 2001/39 sayılı genelgesi doğrultusunda Büyükşehir belediyeleri norm

kadro çalışmalarını kendileri yapacak veya yaptırabileceklerdir. Diğer belediyelerin norm kadroya ilişkin düzenlemeleri ise İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecektir (Tortop vd., 2006: 191-192).

5393 sayılı Kanun'da (md.49) norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceğine yer verilmiştir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Kanuna göre, belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Kanunda, bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığının unvanlar itibarıyla sınırlama getirebileceğine yer verilmiştir.

Kanunda, avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği belirtilmektedir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Yine Kanuna göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek

yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Bazı belediye yetkililerince, Kanunda personel giderlerine getirilen bu sınırlamadan dolayı ihtiyaca göre yeni personel imkanının olmadığı dolayısıyla belediyenin yetki ve görev alanına giren bazı hizmetlerin bizzat belediye tarafından yerine getirilemeyip özelleştirme yoluyla özel kesime devredilme zorunluluğunun doğduğu ifade edilmektedir. Hatta uygulamada, bazı kişilerin de temizlik işçisi olarak şirketin elamanı görünüp belediyelerde büro işlerinde çalıştırılmak durumunda kaldığı söylenmektedir. Ayrıca Kanunda her ne kadar personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir dense de zaman zaman personeline ücretini ödeyemeyen belediyeler bilinen bir gerçektir.

Kanunda, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceğine yer verilmiştir.

Kanundaki bu düzenleme ilk etapta memurları teşvik edici gibi görünse de, böylesine politize olmuş kurumlarda sınırlı sayıda memura başarılı oldukları gerekçesiyle ikramiye verilmesi memurlar arasında partizanlık yapıldığı kanaati uyandıracaktır. Başarılı olanlara ödül verilmesi gerekir ancak bu başarının nasıl ve kim tarafından tespit edileceğinin iyi belirlenmesi gerekir. Ayrıca sözleşmeli personel ve işçiler de kamu hizmeti adına çok önemli görevler icra etmektedirler.

Kanunda başarı ödülüne bunların dahil edilmemiş olması Kanunun büyük bir eksikliği olarak düşünülebilir.

5393 sayılı Kanun gereği tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma halinde katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülme halinde ilgili il özel idaresine devredilir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilen sözleşmeli personelin pozisyonları, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredildikleri belediye veya il özel idaresi adına vize edilmiş sayılır (md.50).

Belediyenin görevlerini yerine getirirken teşkilat içerisinde belki belediye ile en çok özdeşleşmiş olan kesim belediye zabıtalardır. Kanunda (md.51) belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulayan görevliler şeklinde tarif edilmiştir.

Kanunda, görevini yaparken zabıtaya karşı gelenlerin, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılacağı, belediye zabıta teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimlerin, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği, belediyelerin de, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabileceğine yer verilmiştir.

Kanunda, zabıta hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceği belirtilmektedir. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Kanuna göre, belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara, fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir.

Belediyelerin bir diğey önemli görevlerinden biri de itfaiye hizmetleridir (md.52). Kanuna göre, itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile itfaiye teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Zabıta hizmetlerinde olduğu gibi yine belediye bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere itfaiye hizmetlerine yönelik ek düzenlemeler yapabilir.

Yine Kanunda, İtfaiye hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceği, itfaiye personelinin çalışma süre ve saatlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenleneceği, belediyenin itfaiye teşkilatında fiilen çalışanlara fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar üzerinden ödeme yapacağı belirtilmektedir.

Kanunda ayrıca acil durum planlamasına ilişkin olarak da düzenleme yapılmıştır. Buna göre, belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğey doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğey acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğey mahalli idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğey mahalli idareler kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.

5.4.2.3.Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin kendilerine Kanunla verilen yetki ve görevlerini kullanabilmeleri, diğey bir ifade ile hizmetlerin yerine getirilmesi her şeyden önce

mali olanaklarına bağlıdır. Anayasa (1982) yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanmasını öngörmektedir. Yani belediyelere hizmetleri yerine getirecek kaynak aktarmak Anayasal bir zorunluluktur. Ancak bu husus uygulamada daima bir temenni olarak kalmış, görev-gelir dengesi hiçbir zaman sağlanamamıştır (Eryılmaz, 2008: 159).

Belediyelerin gelir kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler ve denkleştirme ödeneği olmak üzere üç temel kategoriye ayrılabilir.

1-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Büyükşehir dışındaki belediyelere bütçe gelirlerinden %2.85 oranında bir pay ayrılmaktadır.

Eski düzenlemeye göre bütçeden belediyelere pay ayrılırken sadece nüfus ölçütü göz önünde bulundurulurdu. Oysa yeni düzenlemeyle birlikte nüfus ölçütüne gelişmişlik endeksi de ilave edilmiştir. Buna göre, belediye gelirlerinin %80'inin nüfus ölçütüne göre, %20'lik kısmının ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılması öngörülmüştür.

2-Öz kaynak gelirleri, Belediye Gelirleri Kanunu'na göre üç kategoride sınıflandırılmaktadır:

a)Vergiler

İlan ve Reklam Vergisi

Eğlence Vergisi

Haberleşme Elektrik, Havagazı ve Tüketim Vergisi

Yangın Sigorta Vergisi

Çevre Temizlik Vergisi

Emlak Vergisi

b)Harçlar

İşgal Harcı

Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı

Kaynak Suları Harcı

Tellallık Harcı

Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Bina İnşaatı Harcı

Kayıt ve Suret Harcı

İmar Harcı

İşyeri Açma Harcı

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Sağlık Belgesi Harcı

- c)Harcamalara Katılma Payı
- Yol Harcamalarına Katılma Payı
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

3-Denkleştirme ödeneği, 5779 sayılı Kanun'a göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konması ve bu ödeneğin Mart ve Temmuz aylarında iki eşit pay olarak %60'ının nüfusu 5000'e kadar olan belediyelere, %40'ının ise nüfusu 5001-9999'a kadar olan belediyelere dağıtılmasından ibarettir. Bu düzenleme ile nüfusu on binin altında olan belediyelere yönelik bir denkleştirme sistemi getirilmiştir (Eryılmaz, 2008: 160).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre (md.59) belediye gelir ve giderleri şu şekilde sıralanmıştır:

Belediye Gelirleri:

- a)Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.*
- b)Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.*
- c)Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.*
- d)Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.*
- e)Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.*
- f)Faiz ve ceza gelirleri.*
- g)Bağışlar.*
- h)Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.*
- i)Diğer gelirler.*

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.”

Belediyenin giderleri (md.60):

- a)Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.*
- b)Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.*
- c)Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.*
- d)Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.*
- e)Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.*

- f)Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
g)Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
h)Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
i)Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
j)Dava takip ve icra giderleri.
k)Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
l)Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
m)Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
n)Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
o)Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
p)Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
r)Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
s)İmar düzenleme giderleri.
t)Her türlü proje giderleri.”

Belediye Kanunu'nun 61 ve 62. maddelerinde bütçe ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Kanun'da bütçenin hazırlanması ve kabulüne ilişkin usul ise şu şekilde belirlenmiştir (md.62): Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encüme sunulur ve aynı zamanda İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir.

Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklğini bozacak biçimde

gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Kanun'a göre (md.63), belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Her yıl bütçesinin kesinhesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesinhesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır (md.64). Kesinhesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır (md.66).

Kanunda, mahalli idareler seçimlerini altı ayı aşmayacak şekilde bazı hizmetlerin üçüncü şahıslara yaptırılabilceği hükme bağlanmıştır (md.67). Kanundaki bu düzenleme ile ilgili olarak olumlu ve olumsuz eleştiriler söz konusu olabilir. Hizmetlerin bedelinin seçimden sonra ödenecek olması bir sonraki belediye yönetimini geçmişin borçlarıyla baş başa bırakabilir. Ayrıca bu hizmetlerin bazıları -örneğin, kaldırımların yapılması, park bahçe yapımı gibi- tamamen seçmenin oyuna yönelik görsel hizmetlerdir. Bunun içindir ki günümüzde yerel seçimlere az bir süre kala alelacele kaldırım, park, bahçe hizmetleri hız kazanmaktadır. Buna yönelik olarak, zorunlu hizmetler hariç park bahçe gibi hizmetlerin ödenek olmadığı takdirde bir sonraki seçimde yönetime gelecek ekibe borç olarak bırakılmasını uygun görmek mümkün değildir.

Kanun'a göre bu koşullarda yaptırılabilceği öngörülen hizmetler ise şunlardır: Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-

takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler.

Belediye Kanunu'nda (md.68), belediyelerin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceğine yer verilmiştir:

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

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

c)Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f)Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”

Kanun'da bu usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağına yer verilmiştir.

Kanun'a göre belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na

gönderir. Belediyelerin bütçelerine her ne kadar merkezi yönetimin doğrudan müdahalesi söz konusu değilse de, üçer aylık olarak ayrıntılarıyla gönderilen bütçe aynı zamanda ilgili kurumlarca da denetlenmiş olur.

5.4.2.4.Belediyelerin Denetimi

Belediyelerin denetimi Kanunda; *“faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır”* (md.54) şeklinde tanımlanmaktadır. Denetim hiçbir zaman kurum çalışanlarının bir korku aracı değildir. Denetimle öngörü ve gerçekleşen durum arasındaki farkın tespit edilmesi ve bu farkın planda aksama anlamına gelecek şekilde büyük olması durumunda sebeplerinin tespiti ve ortadan kaldırılması amaçlanır (Koçak ve Aktaş, 2011:68).

Belediye Kanunu’nda belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağına yer verilmiştir. Denetim, belediyelerin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de bu esaslar çerçevesinde denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur (md.55).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre (md.63) iç denetim, *“... kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol*

süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak...” tanımlanmaktadır. İç denetim Kanunda öngörüldüğü şekilde her kamu kurumunda bulunan iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir. İç denetçilik sisteminin Türkiye’ye Avrupa Birliği uyum programları çerçevesinde getirilmiş yeni bir uygulama olduğu söylenebilir. 5018 sayılı Kanun’da iç denetçilerin yapacağı denetime ise şu şekilde yer verilmiştir:

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre, kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağına yer verilmiştir. Bu bağlamda Kanunda iç denetçi şu görevleri yerine getirir:

- “a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*
 - b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*
 - c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*
 - d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*
 - e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.*
 - f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.*
 - g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.*
- İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.*
- İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz.*
- İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.”*

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda öngörülen denetim türlerinden biri de dış denetimdir. 5018 sayılı Kanun’a göre dış denetim; Sayıştay tarafından yapılan

denetim, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimler şeklinde sınıflandırılabilir. 5018 sayılı Kanun'da (md.68) belediyelerin Sayıştay tarafından dış denetim yoluyla denetleneceği hükme bağlanmıştır. Kanuna göre, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır.

Yine aynı Kanunun (5018) 75. maddesinde Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak denetime yer verilmiştir. Buna göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir. Kanunda, Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak bu denetimin açıkça hangi idarelere karşı kullanılacağına yer verilmemiş (Alıcı, 2007: 42) olmakla birlikte Kanunda bahsi geçen durumun belediyelerde de gerçekleştiği durumlarda Maliye Bakanlığı tarafından denetim yapılabileceği söylenebilir.

5018 sayılı Kanun'a göre yapılabilecek dış denetimlerden biri de İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimdir. Madde 77'deki bu düzenlemeye göre yine mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.

Bunların dışında Devlet Denetleme Kurulu tarafından da yerel yönetimlerin denetimi söz konusu olabilir. Cumhurbaşkanının doğrudan kendisinin istemesi ya da gelen şikayetler ve duyumlar üzerine bunların Cumhurbaşkanınca dikkate alınması üzerine yapılan bir denetimdir. Ancak bu denetim türünün herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı düzenlenen raporu başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderir.

Dış denetim açısından belediyelerin denetlendiği bir diğer denetim türü de kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetiminin de doğrudan hukuki bir yaptırım söz konusu değildir. Ancak demokratik bilincin yaygınlaşması bu denetim türünün önemini her geçen gün daha da artırmaktadır. Zaten yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerek sivil toplum örgütlerinin gerekse bireysel olarak halkın belediyelerle ilişkilerinin artması bir bakıma belediyelerin bu yolla da denetlendiğini göstermektedir.

Yukarıda meclisin bilgi edinme ve denetim yolları kısmında da incelendiği gibi belediye meclisi; soru, genel görüşme, gensoru, denetim komisyonları ve faaliyet raporunun değerlendirilmesi yollarıyla belediyeyi denetleyebilmektedir (Bu denetim yollarının nasıl yapılacağı ve yaptırım ilgili bölümde irdelenmiştir). Bu denetim yollarından, soru, genel görüşme ve gensoru olağan denetim yolları değildir. Yani meclis üyelerinin isteği üzerine başlatılan yollardır. Ancak faaliyet raporunun değerlendirilmesi ise her yıl periyodik olarak tekrarlanmaktadır.

Bu bağlamda belediyelerde gerçekleştirilen en önemli denetim araçlarından biri faaliyet raporlarının değerlendirilmesidir. Buna göre, belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (md.56).

Belediye Kanunu genel olarak değerlendirildiğinde, belediyelere verilen yetki ve görevlerin birçoğu yerel halkın, mutlaka giderilmesi gereken ihtiyaçları arasındadır. Dolayısıyla bu hizmetlerin aksaması toplumda beklide telafisi güç ve imkansız sonuçlar doğurabilir. Bunun içindir ki kanun koyucu belediyelerin bu tür hizmetleri aksatması durumuna önlem olarak düzenleme yapmıştır.

Kanundaki “hizmetlerde aksama” başlığını taşıyan düzenlemeye göre (md.57), belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası’na bildirilir ve İller Bankası’nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir. Görüldüğü gibi Kanunda belediyelerin hizmetleri aksatması durumunda merkezi yönetimin olaya müdahil olması aslında belediyeler üzerinde (yerine geçerek faaliyette bulunma) ciddi bir denetim olarak değerlendirilebilir.

Belediyelerin, Anayasadaki idarenin bütünlüğü çerçevesinde sürekli denetiminin yapıldığı bir diğer denetim yolu da vesayet denetimidir. Vesayet denetiminde merkezi yönetim yerinden yönetimin iş ve işlemlerini denetleyebilmektedir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, eski 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye kararları mülki amire gönderilmekteydi ve kararın yürürlüğe girmesi için mülki amirin onayına ihtiyaç vardı. Mülki amir gerektiğinde kararı belediyeye iade edebilmekteydi. Ancak 5393 sayılı yürürlükteki Belediye Kanunu ile bildirim esası getirilmiştir. Yani bu Kanunla birlikte artık belediye kararları (meclis kararları) mülki amire sadece bildirilmektedir. Eski Kanundaki iade

yetkisi mülki amirden alınmıştır. Yani mülki amir hukuka aykırı olarak gördüğü meclis kararlarını ancak yargıya taşıyabilir. Bu yeni düzenlemenin ise yerel yönetimlerin özerkliği bakımından doğru bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

5.4.3.Büyükşehir Belediyeleri

Dünyada sanayileşmeye ve diğer bazı toplumsal olaylara paralel olarak büyük kentlere göçle birlikte kentlerde altyapı, ulaşım, konut ve diğer hizmet alanlarında sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda metropoliten kentlerin yönetimine ilişkin yeni arayışlar ortaya çıkmıştır. Türkiye’de de bu arayışların sonucu olarak dünyadaki diğer örneklerin de etkisiyle Büyükşehir belediyeleri oluşturularak bu kentlerin sorunlarının çözülmesi düşünülmüştür. Bu başlık altında ilk olarak, metropoliten kentlere yönelik yeni yönetim modeli arayışları ve Türkiye’de Büyükşehir Belediyesine ilişkin gelişmeler irdelendikten sonra bazı önerilerde bulunulmuştur.

5.4.3.1.Büyükşehirlerin Yönetiminde Ortaya Çıkan Zorluklar ve Yeni Model Arayışları

Sanayileşme ve ekonomik gelişmeyle birlikte kentlere göçün, dolayısıyla da kent nüfusunun artması söz konusu kentlere yönelik yeni yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yerleşim yerlerinin birbirlerinin sınırlarıyla birleşmesi, bazı sorunların birlikte çözümünü ve bazı hizmetlerin de tek elden yürütülmesi zorunluluğunu doğurmuştur (Türkoğlu, 2009: 117).

1850’lere kadar dünyada nüfusun çoğunluğu kırsal kesimde yaşamaktaydı. Sanayi devrimiyle birlikte tarımsal üretimde makineleşmenin artması, endüstri ve imalat sanayinde büyük gelişmelerin olması, teknoloji ve ulaşım sistemlerindeki gelişmeler dünyada kentlere göçü hızlandıran en önemli etmenler arasında sayılabilir. 1800’lü yıllarda kentlerde yaşayan nüfus yaklaşık %3’lerde iken 2000’li yıllarda bu oran %50’nin üzerine çıkmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 264). Kentsel nüfusun artması ile birlikte bu kentlerin yönetimlerinde de bazı değişimler söz konusu olmuştur. Nitekim dünyada, Paris, Tokyo, Londra gibi büyük kentlerin yönetimleri diğer kentlerden farklı şekilde yürütülmektedir.

Türkiye’de kentleşme olgusu, 1950’li yıllardan itibaren kendini iyice hissettirmeye başlamıştır. Devletçi ekonomik anlayış bu dönemde yerini liberal anlayışa bırakma eğilimine girmiştir. Dönemin iktidarı Demokrat Parti’nin izlediği ekonomik politikalar ve tarımda makineleşmenin giderek daha yoğun kullanılmaya başlanması özellikle emek yoğun tarım kesiminde işsizliğe neden olmuştur (Şengül, 2010: 106). Aynı dönemde kentlerde de sanayileşme ile birlikte iş gücüne ihtiyaç söz konusudur. Bir taraftan kırsal kesimin iticiliği, diğer taraftan kentlerin çekiciliği kentlere göçü hızlandırmıştır.

Türkiye’de iç göç hareketleri çoğunlukla nüfusu 100.000’in üzerindeki kentlere olmuştur. Kentlere yönelik aşırı göçün bir sonucu olarak kentin etrafında yeni yerleşim yerleri oluşmuştur. Nüfusu ve demografik yapısı genişleyen ve değişen kentlerin hizmet ihtiyacında da farklılıklar olmuş, klasik anlayışıyla buralara hizmet götürme konusunda bazı sorunlar çıkmaya başlamıştır.

Kentlerin büyümesi ile birlikte bazı kentsel sorunlar artık o kentin sorunu olmaktan çıkarak komşu kentleri de ilgilendirir duruma gelmiştir. Örneğin, bir kentin su ihtiyacı altyapı ihtiyacı artık tek başına kendi sınırlarında çözülebilen sorunlar olmaktan çıkarak ancak komşu kentlerle ortak çözülebilecek sorunlar haline gelmiştir. Özetle bazı hizmetlerin çözümü için daha büyük alanda hizmet sunumu gerekirken, bazı hizmetler içinse hizmette yerellik anlayışı çerçevesinde halka yakın hizmet birimlerine ihtiyaç doğmuştur.

Bütün bu gelişmeler büyüyen kentlere yönelik yeni yönetim sistemleri arayışını doğurmuş ve bu bağlamda dünyada Paris, Tokyo, Londra örneklerinde olduğu gibi diğer kentlerin yönetim sisteminden farklı bir yönetim sisteminin benimsenmesi gerekmiştir. Bu bağlamda Fransa örneğinden hareketle Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi sistemi getirilmiş bazı hizmetler kentin tamamına sunulmak üzere büyük şehir belediyelerine verilirken bazı hizmetler ise yerellik anlayışı çerçevesinde ilçe ya da ilk kademe belediyelerine bırakılmıştır.

Bu doğrultuda 1984 tarihinde büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü belirlemek, hizmetlerin planlı, etkin ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak amacıyla başta İstanbul, Ankara, İzmir daha sonra da farklı tarihlerde 16 ilde

Büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Son olarak, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla on dört ilde daha büyükşehir belediyesi kurularak büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına ve yapılarına yönelik köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

5.4.3.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kısa Tarihçesi

Yukarıda da ifade edildiği gibi sanayileşme ve diğer bazı sosyal olaylar neticesinde bazı kentlere yoğun göç yaşanmış ve bu kentlerin yönetim sorunları mevcut yasal düzenlemelerle çözülemeyen hale gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de de İstanbul, İzmir, Ankara gibi kentlerin sorunlarının çözümü için diğer kentlerin yönetimlerinden farklı bir yasal düzenlemeye gidilmiştir.

Türkiye’de büyük kentlerin yönetim sorunlarına çözüm olarak düşünülen yöntem Fransa’da uygulanmakta olan sistemle benzerlik göstermektedir. Fransa’da, Paris, Marsilya, Lyon şehirleri için uygulanan sistemle Türkiye’deki Büyükşehir yönetim sistemi arasında benzerlikler söz konusudur. (Tortop vd., 2006: 214).

1982 Anayasası’na göre (md.127/3) büyük yerleşim yerleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebileceğine yer verilmiştir. Bu doğrultuda 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde büyükşehir, ilçelerde de ilçe belediye meclislerinin oluşturulması ve buralarda büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının seçimi öngörülmüştür.

1984 tarihinde çıkarılan 195 numaralı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kararname ile Büyükşehir yönetimine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu Kararname ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de Büyükşehir Belediyesi adıyla yeni bir yönetim şekli getirilmiştir. Yine aynı tarihte bahsi geçen bu Kararname (1984) 3030 sayılı Kanun’la (değiştirilmiş olarak) kabul edilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 204).

3030 sayılı Kanun’la büyükşehirlerin yönetim yapısında büyük değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Büyükşehirlerde, Büyükşehir ve ilçe belediyeleri olmak üzere ikili bir yapı oluşturulmuştur. Bu Kanunla büyükşehirlerde, planlı programlı bir şekilde hizmetlerin sürdürülmesi amaçlanarak, büyükşehir ile diğer ilçe belediyeleri ve bunların merkezi yönetimle ilişkileri düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre, Bir

yerleşim yerinde büyükşehir yönetiminin kurulabilmesi için nüfusun 300.000'i geçmesi gerekmektedir. Ayrıca Kanunda, bu tür yerleşim yerlerinde birden fazla ilçe olması gerekiyordu. Kanunun çıkarıldığı dönemde bu şartları haiz sadece üç il mevcuttu ve bu doğrultuda İstanbul, Ankara ve İzmir'de Büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Büyük kentlerdeki bu yeni yapılanmaya büyük talep söz konusuydu. Ancak bu Kanun doğrultusunda Büyükşehir yönetimi oluşturmak yeni ilçelerin kurulması anlamına gelmekteydi ki bu, aynı zamanda merkezi yönetim için ek masraf demektir (Şengül, 2010: 109). Büyük kentlerde yeni ilçe oluşturmak yerine farklı bir uygulamaya gidildi. Bu doğrultuda çıkarılan 1993 yıl ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir sınırları içerisinde birden fazla ilçe olmayan yerler için ilçe yerine alt kademe belediyeleri uygulaması getirildi. Daha sonra 10.07.2004 tarihinde büyükşehir belediyelerine ilişkin yeni bir düzenlemeye gidilerek, belediyelerin kuruluşundan yetki ve görevlerine, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birbirleriyle ilişkilerinden merkezi yönetimle aralarındaki ilişkiye kadar birçok alanda yenilikler getirilmiştir. Bu Kanun'la (5216) getirilen yenilik ve değişimler aşağıdaki kısımlarda karşılaştırmalı olarak irdelenmektedir.

Son olarak, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, On üç ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuş, aynı kanun 14.03.2013 tarihinde değiştirilerek Kanun adındaki On Üç ifadesi On Dört olarak değiştirilerek kurulması düşünülen büyükşehirliere Ordu İli de eklenmiştir.

6360 sayılı Kanunla⁹ kısaca, büyükşehir belediyelerinde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş, mevcut İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinde olduğu

⁹(6360) MADDE 1 – (1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

(2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.

(3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

gibi hizmet alanı, ilin bütün sınırlarını oluşturan büyükşehir yönetimi sistemine geçilmiş, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin ve il sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu illerde daha önce il özel idarelerinin yetki ve görev alanı içerisindeki hizmetlerin bir kısmı belediyelere devredilirken, bir kısmı da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir. Aslında bu Kanun ile hizmetlerin daha etkin ve verimli olmasının yanında, yerellik ilkesi doğrultusunda hizmetlerin hizmete en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışının amaçlandığı söylenebilir. Aşağıda yeni Kanunla getirilen yenilikler eski düzenlemelerle karşılaştırmalı olarak irdelenerek değerlendirmelerde bulunmaktadır.

5.4.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu

Türkiye’de Büyükşehir belediyeleri 3030 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekteydi. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’u ile büyükşehirlerle yönelik birçok değişiklik söz konusu olmuştur. Yine aynı şekilde 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla da büyükşehir belediyelerine ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Örneğin, 3030 sayılı Kanun’a göre, bir yerleşim yerinde Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfusun en az 300.000 olması ve ilgili yerleşim yerinde birden fazla ilçe olması gerekmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, büyükşehir belediye yönetimine yönelik talepler söz konusu olunca 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarıldı. Bu KHK’nin çıkarılmasındaki amaç, 3030 sayılı Kanun’daki büyükşehir kurulacak kentteki birden fazla ilçe ifadesini ortadan kaldırmaktı. Böylece bu KHK ile artık yeni ilçe oluşturarak ek maliyetler yerine birden fazla ilçe ya da alt kademe belediyesi olma zorunluluğu getirilmiş oldu (Şengül, 2010: 109). 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun’a göre, bir yerleşim yerinde Büyükşehir belediyesi kurulmasında amaç, büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak (md.1) olarak belirtilmektedir.

(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

(5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

(6) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.

Bu Kanununa göre (5216/md.3);

Büyükşehir belediyesi: *“En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,”*

Büyükşehir belediyesinin organları: *“Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını,”* İlçe belediyesi: *“Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini,”*

İlk kademe belediyesi: *“Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi,”* ifade etmektedir.

Yine Kanuna göre herhangi bir yerleşim yerinde büyükşehir belediyesi yönetimi kurulabilmesi için en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesinin varlığı şartı koşulmuştu. 3030 sayılı Kanun’daki büyükşehirlerle yönelik ikili yapının 5216 sayılı Kanunla da korunduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde 504 sayılı KHK ile getirilen ilçe belediyesi dışında ancak ilçe belediyelerinin yetkisine sahip belediyelerin varlığı da korunmuş ancak KHK’deki alt kademe belediyesinin ismi bu kanunla (5216) ilk kademe olarak değiştirilmişti.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı “Ondört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İilde İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 5216 sayılı Kanunda birçok temel değişiklik yapılmıştır. Bu doğrultuda yapılan değişikliklerden biri, büyükşehir tanımlamasına yöneliktir. 5216 sayılı Kanunun 3-a bendi şu şekilde değiştirilmiştir; *“a) Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,”* ifade eder. Görüldüğü gibi Kanundaki tanımlamaya göre, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarını kapsadığı ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilk kademe belediye teşkilatına artık yer verilmediği anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un (md.4) eski haliyle, 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 dönüştürülebileceği şeklinde bir düzenleme söz konusuydu. 5216 sayılı Kanunla, 3030 sayılı Kanun'daki nüfus ölçütü de değiştirilmişti. 3030 sayılı Kanundaki büyükşehir için gerekli 300 bin nüfus ölçütü 5216 sayılı kanunla 750 bin olarak tespit edilmişti. Ayrıca belirlenen nüfus ölçütü ilgili yerleşim yerinin otomatik olarak Büyükşehir hakkı kazandığı anlamına gelmemektedir. Bu koşulları taşıyan kentler ancak çıkarılacak bir kanunla büyükşehir statüsü kazanabilir şeklindeki düzenleme de 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece büyükşehir olma nüfus kriterinde ilin toplam nüfusu dikkate alınacağından eski düzenlemeye göre büyükşehir olma koşulunun daha da kolaylaştığı söylenebilir. Nitekim bu kanunla ondört ilde daha büyükşehir belediyesinin kurulmuş olması bunu desteklemektedir.

Kanunun 5. maddesinde, büyükşehir belediye sınırlarının, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları olduğu, ilçe belediye sınırlarının, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu, ilk kademe belediye sınırlarının ise büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırının olamayacağına yer verilmişti ancak yine 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla, 5216 sayılı Kanunun 5. maddesi değiştirilerek, "Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları bu ilçenin mülki sınırlarıdır." şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

Büyükşehir belediyesine katılma ile ilgili olarak Kanunda, Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağına, Bu bağlamda katılma kararının, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacağına yer verilmiştir (md.6).

5.4.3.4. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları

Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev yetki ve sorumlulukları geniş bir şekilde sayma yoluyla belirlenmiştir Buna göre, Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır (md.7):

- a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.*
- b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.*
- c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.*
- d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.*
- e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.*
- f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak 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 güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*
- g) 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; ilân 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.*

- h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapma üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.
- n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
- o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
- r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

- s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
- v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.
- y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
- z) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.”

Kanunda ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- c) Sıhî işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler

sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

e) Defîn ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) (Ek: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

(Değişik son fıkra: 1/7/2006-5538/23 md.) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.

İlçe ve ilk kademe belediyeleri ile Büyükşehir belediyelerinin görevleri genel olarak değerlendirildiğinde, ilk olarak, Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin daha çok kentin tamamını ilgilendiren görevler olduğu ilçe ve ilk kademe belediyelerinin ise daha yerel nitelikte görevler olduğu söylenebilir. İkinci olarak, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevlerinden bir kısmının uygulanmasının ancak Büyükşehir belediyelerinin onayı ile gerçekleştiği ya da Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve ilk kademe belediye kararlarına zaman zaman müdahale yetkisinin olduğu hatta yerine geçerek karar alma yetkisine sahip olduğu (imar hususunda olduğu gibi) söylenebilir. Bir üçüncü husus ise Büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılırken ilçe ve ilk kademe belediyelerine, kanunlarla münhasıran Büyükşehirlere verilen görevlerin dışında kalan görevler verilmiştir. Yani hukuki bir tabirle Büyükşehirlerin bu manada özel görevli, ilçe ve ilk kademe belediyelerin ise genel görevli belediyeler olduğu söylenebilir.

Kanunun 11. maddesinde büyükşehir belediyelerinin imara ilişkin denetim yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesinin, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili olduğu belirtilmektedir. Denetim yetkisinin kapsamı ise, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içermektedir. Kanunda bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgelerin en geç onbeş gün içinde verileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, imar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve

kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından da yararlanılabilir.

Kanunda, denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verileceği, bu süre içinde eksiklik ve aykırılıkların giderilmemesi halinde, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olduğu belirtilmektedir. Görüldüğü gibi Büyükşehir belediyelerinin imar uygulamalarında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevlerini yapmaması ve verilen sürede de eksiklikleri gidermemeleri durumunda ilgili belediyelerin yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi verilmiştir.

Yine aynı şekilde Kanuna göre, ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı yapılar için de büyükşehir belediyelerinin ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde büyük bir denetim yetkisi söz konusudur. Şöyle ki, büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirileceği, belirlenen imara aykırı uygulamanın, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmemesi durumunda, büyükşehir belediyesinin 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddelerinde (ruhsat alınmaksızın oluşturulan yapılanmalara uygulanan yaptırım) belirtilen yetkilerini kullanma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir.

Yine aynı şekilde, 5216 sayılı Kanun'un 8. maddesinde, büyükşehir belediyelerine, alt yapı hizmetlerinin sürdürülmesinde büyükşehir sınırları içerisinde koordinasyon sağlama görevi verilmiştir. Buna göre büyükşehir sınırları içerisindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yürütülmesinin sağlanması için belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulacağına yer verilmiştir. Kanuna göre, Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ayrıca bu kurul toplantılarına ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcilerinin de davet edilerek görüşlerinin alınacağına yer verilmiştir.

Kanuna göre, alt yapı koordinasyon merkezi tarafından ilgili kuruluşlarla birlikte kesinleştirilen alt yapı yatırımları için ilgili kurumların bütçelerinde bu hizmete ayrılmış olan paylar bu birimin hesabına aktarılır. Bütçelerinde yeterli pay ayrılmamış olan kurumların yerine büyükşehir belediyesi ya da ilgili bağlı kuruluş bütçesinden ödeme yapılır. Harcanan bu miktar ilgili kamu kurumunun bütçesinden bir sonraki yıl yeniden değerlendirme oranı da dikkate alınarak geri iade edilir. Bu ücreti iade etmeyen kuruluş Büyükşehir sınırları içerisinde yeni bir yatırım yapamaz. Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Kanuna göre, koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunun 9. maddesinde ulaşım hizmetlerinde koordinasyonun sağlanması görevi de Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Kanunda, (Değişik birinci fıkra: 12/11/2012-6360/8 md.) Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı bir Ulaşım Koordinasyon Merkezinin kurulacağına yer verilmiştir. Bu bağlamda ilçe belediye başkanları kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcilerinin de davet edilerek görüşlerinin alınacağı belirtilmiştir.

Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri, sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde

il trafik komisyonunun yetkilerinin bu merkez tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. Ulaşım koordinasyon merkezi kararlarının ise ancak büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmesi söz konusudur. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Kanuna göre, koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Büyükşehirlerde kanun gereği kurulacak olan koordinasyon kurullarının çalışma usul ve esasları ile bu kurullara katılacakların içişleri bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi, merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayeti olarak değerlendirilebilir. Ülkenin genelinde bir birliğin sağlanması bakımından böyle bir düzenleme doğru gibi görünse de Kanundaki bu düzenlemenin yerel yönetimlerin özerkliği (idari özerklik) ile uyduğu söylenemez. Bunun aşağıdaki şekilde düzenlenmiş olmasının günümüz yerel yönetim anlayışına daha uygun olduğu söylenebilir: “koordinasyon kurulunun çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelik büyükşehir belediye meclisi tarafından çıkarılır. Ancak bu yönetmeliğin çıkarılmasında Danıştay’ın olumlu görüşünün alınması gerekir. Ayrıca yönetmeliğin yürürlüğe girmesi için vesayet makamına bildirim zorunludur. Vesayet makamı gerektiğinde bu yönetmeliğe karşı yargıya başvurabilir.”

Günümüzde büyük kentlerin en önemli sorunlarının başında alt yapı hizmetleri ile ulaşım (trafik) hizmetleri gelmektedir. Kanunun ilgili maddelerinde yapılan düzenlemelerde de görüldüğü gibi, özellikle kentin tamamını ilgilendiren alt yapı, ulaşım gibi alanlarda büyükşehirlere, bütün kurum ve kuruluşları bağlayacak önemli yetkiler verilmiştir. Bu alanlara ilişkin oluşturulan koordinasyon kurullarının kararlarının diğer kurum ve kuruluşların bu alana yönelik kararlarının üstünde olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü bu gibi hizmetlerin kentin tamamında koordineli olarak bir bütün halinde sürdürülmesi gerekir.

Büyükşehir ile ilçe ya da ilk kademe belediyelerinin görev taksiminde, hizmetin durumuna göre belediyeler arasında belli bir mantık çerçevesinde paylaşım yapıldığı söylenebilir. Hizmet kentin tamamını ilgilendiren bir hizmetse büyükşehir belediyesine, hizmet yerel nitelikte görülebilecek bir hizmet ise ilçe ya da ilk kademe

belediyelerine verildiği söylenebilir. Örneğin, çöplerin hanelerden toplanması yerel nitelikte görüldüğünden ilçe ya da ilk kademe belediyelerinin görevleri içerisinde sayılmışken, kentin tamamının çöplerinin imhası ya da yeniden değerlendirilmesi ise Büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır. Yine aynı şekilde, mezarlık yeri tayini büyükhşehre aitken, defin işlemleri ilçe ya da ilk kademe belediyelerine verilmiştir.

5.4.3.5. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Büyükşehir belediyelerinin organları, Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye encümeni ve Büyükşehir belediye başkanı olarak sıralanmaktadır. Bu başlık altında, Büyükşehir belediyesinin organlarının oluşumu, yetki ve görevleri, birbirleriyle olan ilişkileri, yeni düzenlemeler bağlamında karşılaştırmalı olarak irdelenmektedir.

5.4.3.5.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Kanun'a göre, Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve 2972 sayılı Kanun'a göre, Büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı doğrudan seçmenler tarafından seçilirken, meclis üyeleri büyükşehir belediyesine bağlı ilçelerin %5 oranındaki kadar üyenin büyükşehir belediye meclisine gönderilmesiyle oluşur. Büyükşehir belediyesine ilçe belediyelerinden aldıkları oy sıralamasına göre %5'e denk gelen üyeler hem ilçe belediye meclisi hem de büyükşehir belediye meclislerinin üyesi olurlar.

Kanuna göre, Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları da, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, (md.13) büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer

toplantıların süresi ise en çok beş gündür. Meclis, kendi belirleyeceği tarihte bir ay tatil yapar. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılabilir. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına da duyurulur.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda meclis toplantısına ilişkin düzenleme söz konusu olmayıp Belediye Kanunu'na gönderilmedi bulunulmuştur. Eski düzenlemeye göre belediye meclisi yılın belli aylarında toplanmakta ve Kasım ayı da ilk toplantı olarak kabul edilmekteydi. Yapılan değişiklikle birlikte Kasım ayı ilk toplantı olmaktan çıkarılmış ve meclisin kendi belirleyeceği tarihte bir ay tatil yapacağı hükümleri eklenmiştir. Yine ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin %5'i ile belediye başkanları Büyükşehir belediyesinin doğal üyesi olduklarından toplantıların çakışmaması adına Kanunda büyükşehir belediye meclislerinin her ayın ikinci haftası toplanması öngörülmüştür.

Meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması yetkisi yeni düzenlemede büyükşehir belediyesi başkanına verilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Düzenlemede, olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konunun görüşülemeyeceğine yer verilmiştir.

Kanunda, büyükşehir belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebileceği belirtilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kanuna göre, büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük

mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (md.14).

Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgili olarak, meclis kararlarına karşı on gün içerisinde yargı yoluna (idari yargıya) gidebileceği şeklinde bir düzenleme söz konusuydu. Anayasa Mahkemesi (Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/28, K.: 2010/30) Kanundaki süreye ilişkin bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Buna göre, artık idari yargıya gitme süresi genel olarak idari işlemlere karşı yargı yoluna gitme süresi olan 60 gündür. Yani meclis kararlarına karşı 60 gün içerisinde kararın iptali için idari yargıya başvurulabilir.

İdarenin bütünlüğü çerçevesinde meclis kararları vesayet denetimine tabi tutulmaktadır. Ancak vesayet makamı olan mülki amirin, meclis kararlarını geciktirme, erteleme ya da iptal etme gibi bir yetkisi yoktur. Mülki amir, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı 60 gün içerisinde yargı yoluna gidebilir. Diğer bir ifade ile meclis kararları üzerindeki vesayet denetiminin sadece konuyu yargıya intikal ettirmekten ibaret olduğu söylenebilir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Büyükşehir belediyeleri, bazı konularda ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine geçip karar alacak kadar önemli yetkilere sahiptir. Buna göre, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır. Görüldüğü gibi kanunda, imara ilişkin konularda büyükşehir belediyesinin gerektiğinde ilçe meclisi kararını değiştirerek kabul edebilme yetkisi söz konusudur. Ayrıca Kanunda, belli sürede büyükşehir belediyesi meclisinin ilçe ya da ilk kademe belediyeleri meclis kararlarını görüşmemesi de meclisin zımnî kabulü şeklinde bir düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Kanunda ihtisas komisyonlarının, her siyasi parti grubunun ve bağımsız

üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşacağına yer verilmiştir. Kanuna göre bazı komisyonlar zorunlu bazıları ise isteye bağlıdır. Buna göre, Büyükşehir belediyelerinde kurulması zorunlu komisyonlar; imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor ile ulaşım komisyonlarıdır (md.15). Bunların dışında Büyükşehirlerde isteğe bağlı olarak meclis kararı ile komisyonlar oluşturulabilir.

Kanunda komisyonların toplantı günlerine sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on işgünü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınır. Komisyon toplantılarına zaman sınırlaması getirilmesi iki farklı şekilde değerlendirilebilir. İlk olarak, komisyon işlerinin gecikmesinin önüne geçmek, ikinci olarak da, komisyon üyelerine ödenen huzur hakkı dolayısıyla kamunun zarara uğramasına mani olmak şeklinde değerlendirilebilir.

Kanunda, komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabileceğine de yer verilmiştir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Kanunda komisyon raporlarının aleni olduğu, çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere de büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verileceği belirtilmektedir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde uzman kişilerden yararlanma konusunda sadece başkan danışmanlığı uygulamasının yaygın olarak kullanıldığı, ancak komisyon toplantılarına kanunda öngörülen kurum temsilcilerinin katılması uygulamasının ise yok denecek kadar az olduğu ve böyle girişimlerin de belediye yetkililerince hoş karşılanmayacağı söylenebilir.

5.4.3.5.2.Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı Kanun'a göre (md.16), büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye 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.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda encümenin yapısıyla ilgili bir yenilik getirilmiştir. Buna göre, eski 3030 sayılı Kanun'da encümen sadece atanmış üyelere oluşmaktaydı. 3030 sayılı Kanun'da encümen üyeleri; genel sekreter, Büyükşehir belediyesinin imar, fen, yazı işleri, personel, hukuk ve hesap işleri müdürlerinden oluşmaktaydı. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte encümene yukarıda da ifade edildiği şekliyle seçilmiş üye zorunluluğu getirilmiştir. Kanuna göre, büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine ise bu miktarın yarısı ödenir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda encümenin görevlerine yer verilmemiştir. Ancak Kanunda, (md.28), Belediye Kanunu'nun ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyelerinde de uygulanacağı şeklinde bir düzenleme söz konusudur. Bu bağlamda Belediye Kanunu'ndaki encümenin görev ve yetkilerinin benzer şekilde büyükşehir encümeni için de geçerli olduğu söylenebilir (Şengül, 2010: 121).

5.4.3.5.3.Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesinin bir diğer organı da belediye başkanıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından çoğunluk usulüne göre beş yıllık bir süre için doğrudan seçilir.

Kanunda başkan vekilliği için Belediye Kanunu'na atıf yapılarak oradaki esas ve usullere göre başkan vekili seçileceğine yer verilmiştir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olamayacağı belirtilmektedir. Yine diğer belediyelerde olduğu gibi, büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları da görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (md.17).

Kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri sıralanmıştır. Buna göre büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- “a)Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.*
- b)Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*
- c)Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.*
- d)Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.*
- e)Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.*
- f)Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.*
- g)Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.*
- h)Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.*
- i)Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.*
- j)Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.*
- k)Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.*
- m)Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürliülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürlü merkezleri oluşturmak”.*

Büyükşehir belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması başkanın belediyedeki diğer aktörler karşısında güçlü konuma gelmesini sağlamıştır. Kanun bir bütün olarak değerlendirildiğinde, başkanın meclise başkanlık etmesi, encümene başkanlık etmesi, encümenin memur üyelerini ataması, encümen ve meclis kararlarının yürürlüğe girmesindeki rolü, büyükşehir belediyesi personelini ataması gibi görevleri başkanın belediyedeki konumunu güçlendirmektedir. Bu bağlamda büyükşehir ölçeğinde kenti etkileyecek politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında belediye başkanının birinci derecede belirleyici konumda olduğu söylenebilir (Şengül, 2010:124). Meclis ve encümen karşısında başkanın gücünün ve kentsel yaşamı etkileyecek kararlarda belirleyici olmasının nedeni olarak; onun doğrudan halk desteğiyle göreve gelmiş olması gösterilebilir. Dolayısıyla Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin konumu dünyadaki diğer eşdeğerleriyle karşılaştırıldığında, “güçlü başkan modeli” şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Kanunda belediye başkanlığının sona ermesine de yer verilmiştir. Buna göre, Belediye Kanunu’ndaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir (md.19). Ayrıca Kanuna göre büyükşehirlerde belediye başkanları, Kanunda öngörüldüğü şekliyle kendilerinin bilgi ve tecrübelerinden yararlanmak üzere nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yükseköğrenim kurumlarından mezun olmaları gerektiği vurgulanmıştır.

Danışman olacak kişilerde belirtilen bu şartların dışında başkaca şart aranmadığından, bu görevin siyasi kaygılarla kötüye kullanılmasının önüne geçmek üzere kanun koyucu danışmanlara yönelik bazı sınırlamalar getirmiştir. Buna göre, danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dahil, ilgililer açısından herhangi bir hak oluşturmaz. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz. Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir (md.20).

Uygulamada özellikle milletvekilliği danışmanlığının tamamen siyasi kaygılarla bölgelerinde önemsenen ya da oy potansiyeli sayıca yüksek ailelerin yakınlarının danışman olarak milletvekillerine gezilerinde refakat ettikleri sıkça rastlanılan bir durumdur. Büyükşehir belediyelerinde de benzer uygulamalar olmakla birlikte belediye başkanlarının danışmanlık konusunda alanlarında uzman kişileri seçme hususunda biraz daha fazla özen gösterdikleri söylenebilir.

5.4.3.5. Büyükşehir Belediyesi Teşkilâtı ve Personeli

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda (md.21) büyükşehir belediyesi teşkilatının; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacağına yer verilmiştir. Kanun, büyükşehirlerde birimlerin kurulmasını, kaldırılmasını veya birleştirilmesini büyükşehir belediyesi meclisinin yetkisine bırakmıştır. Kanuna göre, büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Başkana işlerinde en büyük yardımcı genel sekreterdir. Buna göre, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi, belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında, mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

Büyükşehir belediyelerinde belediye personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Ancak personelin atama şekli personelin belediyedeki konumuna göre değişmektedir. Personelden, müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Müdülden (müdür hariç) daha alt konumdaki personelin ise meclise sunulması söz konusu değildir.

Büyükşehir belediyelerinde genel sekreterin atamasında ise merkezi yönetimin etkisi söz konusudur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar, bakanlık müstakil daire başkanları, 1. hukuk müşaviri ve daire başkanlığı kadrosuna atananlar ise bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen

ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynen yararlanırlar.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.

Bu Kanunun (5216) yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli illerinde, il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir. Diğer bir ifade ile İstanbul ve Kocaeli İllerinin tamamı o illerin Büyükşehir hizmet alanını oluşturmaktadır. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde ise yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur (geçici md.2) şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Ancak, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte artık büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde il mülki sınırları ile büyükşehir belediye sınırları birleştirilmiştir.

Yine 6360 sayılı Kanunla ilgili illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Ülke genelini ilgilendiren eğitim gibi konular valilik denetiminde bırakılmak kaydıyla il özel idarelerinin görev alanında olan yol, su gibi yerel hizmetlere ilişkin konuların Büyükşehir belediyesi görev alanına bırakılmış olmasının isabetli bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Bucak idareleriyle ilgili olarak da uygulamada fiili olarak ortadan kalkmış olan bir yapının hukuki olarak varlığı zaten tartışılması gereken bir konudur. Kanunda, sadece büyükşehir yönetimleri sınırlarındaki bucakların kaldırıldığına ilişkin

düzenleme mevcuttur. Aslında bu düzenlemenin Türkiye’de bucak yönetimlerinin kaldırılması şeklinde olması daha isabetli bir uygulama olabilirdi.

5.4.3.6. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı

Büyükşehir belediye gelirleri, vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanma olmak üzere üç ana grupta toplanabilir. Vergi gelirleri; genel bütçeden ayrılan paylarla belediye vergilerinden oluşur. Vergi dışı gelirler; harçlar, harcamalara katılma payları, belediye tarafından yönetilen kurum ve teşebbüslerden elde edilen gelirler ile diğer çeşitli gelirlerin toplamıdır. Borçlanma ise; iç ve dış finansman kaynaklarından elde edilen kredilerdir (Eryılmaz, 2010: 167).

Buna göre, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyesinin gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır (md.23):

- a) a) (Mülga: 2/7/2008-5779/8 md.)*
- b) (Mülga: 2/7/2008-5779/8 md.)*
- c)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.*
- d)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.*
- e)7’nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.*
- f)7’nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50’sinden sonra kalacak %50’si.*
- g)Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.*
- h)Kira, faiz ve ceza gelirleri.*
- i)Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.*
- j)Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.*
- k)Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.*
- l)Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.*
- m)Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.*

n)Şartlı ve şartsız bağışlar.

o)Diğer gelirler.”

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri büyük oranda (yarıdan fazla) merkezden sağlanan gelirlerden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin merkezden kaynaklanan gelirlerinde Bakanlar Kurulu'nun bu gelirlerin sınırlarında yukarı ya da kanunun ön gördüğü sınıra, aşağı çekme yetkisinin olması, büyükşehir belediyelerinin mali bakımdan merkezi yönetime bağımlı olmasına sebep olmaktadır. Buna karşın, ekonomik faaliyetlerin büyük oranda büyükşehir sınırlarında olması, büyükşehir belediyelerine gelir imkanı sağlamaktadır (Türkoğlu, 2009: 125).

Kanunda büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin birbirlerine karşı olan borçlarına ilişkin de ayrıca düzenleme yapılarak bu kurumların birbirlerinden alacakları yasal güvence altına alınmıştır. Şöyle ki, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri mali yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır.

Ayrıca Kanunda kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından kaynaklanan zararların da ilgili kişiye rücu yoluyla tahsil edileceğine yer verilmiştir. Buna göre, gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır. Görüldüğü gibi kanun koyucu, kamu görevlilerinin görevlerini ihmalleri nedeniyle kamunun zarara girmesinin önüne geçerek bu zararların sorumlular tarafından ödeneceğini hükme bağlamıştır.

Kanun'da Büyükşehir belediyesinin giderleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (md.34):

“a)Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

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

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

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

e)Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

f)Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

g)Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.

h)Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

i)Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

j)Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

k)Dava takip ve icra giderleri.

l)Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

m)Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

n) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 12/11/2012-6360/9 md.) Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

o)Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

p)Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

r)Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.”

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri ve giderleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye gelirlerinin giderleri karşılamada yetersiz olduğu söylenebilir. Büyükşehir belediyeleri yapmakla yükümlü olduğu görevlerini kendisine sağlanan gelirlerle karşılayamayınca bu görevleri yerine getirebilmek için zaman zaman borçlanma yoluna gitmektedirler (Türkoğlu, 2009: 125). Belediyeler kaynak yetersizliği nedeniyle borçlanmanın dışında özelleştirme yoluyla da kaynak sıkıntısına çare bulmaya çalışmaktadırlar.

Büyükşehir belediye bütçesi ise Kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Kanunda büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken şu hususlarda yetkili kılınmıştır;

- “a)Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,*
b)Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
c)Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
d)Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.”

Görüldüğü gibi büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin bütçelerine ilişkin yerine geçerek karar alma şeklinde bir yetkisi söz konusudur. İki farklı tüzel kişilik olmasına rağmen bazı hususlarda büyükşehir ile ilçe kademe belediyeleri arasında büyükşehir lehine vesayet yetkisini bir ilişki olduğu söylenebilir. Kanunda büyükşehir belediye meclisinin yukarıdaki yetkilerini kullanması durumunda bu değişikliklere karşı ilçe belediyelerinin on gün içerisinde Danıştay’a itiraz edebileceklerine, Danıştay’ın da bu itirazı otuz gün içerisinde karara bağlayacağına yer verilmiştir. Diğer bütün konularda olduğu gibi bütçeye ilişkin konularda da Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda hüküm bulunmayan kısımlar için Belediye Kanunu hükümleri geçerlidir.

Kanunun 26. maddesinde Büyükşehir belediyelerinin şirket kurmalarına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir. Kanuna göre, büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.

Yine Kanunda, büyükşehir belediyesinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceğine ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceğine (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olacağına yer verilmiştir.

5.4.3.7. Büyükşehir Belediyelerinin Denetimi

Büyükşehir belediyelerinin denetimini genel olarak dış denetim ve iç denetim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Dış denetim; Sayıştay denetimi, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimler, Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetim, vesayet denetimi ve kamuoyu denetimi, İç denetim ise; İç denetçiler tarafından yapılan denetim, Belediye müfettişleri tarafından yapılan denetim ve ayrıca hiyerarşik denetim olarak sınıflandırılabilir.

Sayıştay denetimi, harcama yapıldıktan sonra harcamaların TBMM adına, hukuka uygunluğunun yapıldığı bir denetimdir. Bu denetim türü her yıl periyodik olarak gerçekleştirilmekte olan bir denetim türüdür. Bu denetimin düzenli olarak yapılabilmesi için daha önceden belediye içinde gerçekleştirilen iç denetimlerin düzenli olarak yapılmış olması gerekir. Çünkü bu denetim türünde Sayıştay denetçileri sadece yapılmış harcamalara ilişkin evraklar üzerinden denetim yapmaktadırlar. Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde herhangi bir hukuksuzluğun olması durumunda, ilgili kurumun yargılanması da Sayıştay'da yapılır. Sayıştay'ın kararı kesin olup herhangi bir idari ya da yargısal makama başvuru söz konusu değildir.

Büyükşehir belediyelerine yönelik yapılan denetimlerden bir diğeri de Maliye ve İçişleri Bakanlıkları tarafından yapılan denetimlerdir. Bakanlıklar aracılığıyla yapılan denetimler çoğunlukla şikayete bağlı olan ve herhangi bir hukuksuzluğa ilişkin gerçekleştirilen bir denetimdir. Bakanlık müfettişlerinin yapmış olduğu denetim daha çok durum tespiti mahiyetindedir. Yani müfettişlerin ilgili belediye

hakkında tuttukları raporların doğrudan herhangi bir yaptırımı söz konusu değildir. Bu raporlar ilgili kurumlara iletilir. İlgili kurum raporda iddia edilen hususu ciddiye alırsa olay yargıya intikal ettirilebilir.

Büyükşehir belediyelerine yönelik yapılması muhtemel denetimlerden biri de Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılabilecek olan denetimdir. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanının istemi üzerine denetim yapar. Bu kurulun yapmış olduğu denetimin de doğrudan bir yaptırımı yoktur. Kurul denetçileri tarafından tutulan rapor Cumhurbaşkanına iletilir. Cumhurbaşkanı Başbakanlık ve diğer ilgili birimlere bu raporu iletir. İlgili birimler bu durumu yargıya intikal ettirebilir ya da başka denetim yollarına başvurabilirler.

Büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetim türlerinden bir diğeri de vesayet denetimidir. İdarenin bütünlüğü çerçevesinde gerçekleştirilen vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi olarak bilinmektedir. Bu doğrultuda, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki amire bildirim öngörülmüştür. Mülki amir kendisine gönderilen belediye meclisi kararlarında herhangi bir hukuka aykırılık tespit ederse durumu yargıya intikal ettirebilir.

Bir diğer denetim türü de kamuoyu denetimidir. Belediyeler için doğrudan yaptırımı olmasa da demokratik ülkelerde halk (seçmen) memnuniyeti her geçen gün önemini artırmaktadır. Bu bağlamda belediyeler halkın memnuniyetini, şikâyetlerini dikkate almak durumundadırlar. Bunun içindir ki belediyeler zaman zaman kamuoyu yoklaması yaptırarak halkın nabzını tutmakta ve hizmetleri bu doğrultuda yönlendirmekte ve geliştirmektedirler.

Büyükşehir belediyelerinde gerçekleştirilen denetim türlerinden bir diğeri de 5018 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehirlerdeki iç denetçiler tarafından yapılan denetimdir. İç denetçilik sistemi Avrupa Birliği Uyum Programları çerçevesinde oluşturulmuş bir müessesedir. Bu birimlerin belediyelerce yeterince etkin olarak işletildiği söylenemez. Çünkü belediyelerde klasik anlamda denetim yapan birimler kaldırılmadan böylesine bir birimin oluşturulmuş olması zaman zaman yetki ve görev karmaşasına neden olabilir.

Belediyelerdeki denetim türlerinden biri de belediye müfettişleri tarafından yapılan denetimlerdir. Yukarıda ifade edildiği şekliyle 5018 sayılı Kanun çerçevesinde Büyükşehir belediyelerinde oluşturulan iç denetçilikle birlikte, artık müfettişler yönetsel anlamda denetim yapmaktadırlar. Daha çok şikâyet üzerine belediye başkanı ya da yetkililerce görevlendirilen müfettişler konuyu inceleyerek ilgililere rapor hazırlamaktadırlar.

Doğrudan bir denetim şekli olarak adlandırılmazsa da, hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılmış olan belediye başkanının İçişleri Bakanlığı tarafından geçici olarak görevden alınmasından da bahsetmek gerekir. Vesayet denetimi bağlamında değerlendirilebilecek olan bu yetkinin kullanımı zaman zaman siyasi kaygılarla kullanılabilmekte veya bu şekilde değerlendirilebilmektedir. Bunun içindir ki, bu yetkinin kullanılmasına özen gösterilmesi, en son tercih edilebilecek bir yetki kullanımı şeklinde düşünülmesi gerekir.

5.4.4.Köy Yönetimi

Anayasa'nın 127. maddesinde il özel idareleri ve belediyelerle birlikte köyler de yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda köylerin hukuksal anlamda bir yerel yönetim olduğuna dair kuşku yoktur. Ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, yapısı, personeli ve bütçesi birlikte değerlendirildiğinde, bu birimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi ve kamu tüzel kişiliklerinin olması dışında yerel yönetim bağlamında başkaca bir özelliklerinin olduğu söylenemez. Bununla birlikte yerel yönetim olma bakımından büyük eksiklikleri olsa da köy yönetimlerinin dış kaynaklı olmayan, tarihsel kökenleri bakımından geçmişten günümüze taşınan bir yönetim şekli olduğu söylenebilir (Güler, 1998: 66).

Köyler, Osmanlı yönetiminden devralınan geleneksel yönetim birimleridir. Bunlar, Cumhuriyetin ilk yıllarında yasal dayanağı olmadan varlıklarını sürdürmüşler, 18.03.1924 tarihli ve 442 sayılı yasa ile de yasal zemine kavuşturulmuşlardır. Köy Kanunu'nda köy, birkaç bakımdan tanımlanmıştır. Kanunun birinci maddesinde, nüfusu iki binden aşağı olan yurtlar (köy), nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlar (kasaba), yirmi binden çok nüfusu olanlar (şehir) olarak adlandırılmıştır. Kanunda, nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba

itibar olunarak bu gibi yerleşim yerlerinin Belediye Kanunu'na tabi olduğu belirtilmiştir.

Kanunun bu maddesi irdelendiğinde, yerleşim yerleri nüfus bakımından bir değerlendirmeye tabi tutulmuş, nüfusu iki binin altında olan yerleşim yerleri köy olarak kabul edilmiştir. Ancak Kanunun devamında, nüfusu iki binin altında bile olsa belediye mevcut olan nahiye kaza ve vilayet merkezlerinin kasaba kabul edileceği, köy statüsünde olmayacağı, bu yerleşim yerlerinin Belediye Kanununa tabi olacağına vurgu yapılmıştır. Kanunun bu kısmı, il ve ilçe merkezleri için hala geçerliliğini sürdürürken nahiyeler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Çünkü özellikle 1980'lerden bu yana daha önce nahiye konumunda olan bazı yerleşim yerlerinin ilçe yapılmış olması, bazılarının ise göç ya da başka nedenlerle nüfuslarının oldukça azalmış olması gibi nedenlerle yasal zeminde varlıklarını muhafaza etseler bile fiili anlamda ortadan kalkmış durumdadırlar. Dolayısıyla Kanundaki, nüfusu iki binin altında bile olsa nahiye olduğu için belediye teşkilatına sahip yerleşim yeri pratikte söz konusu değildir. Zaten 5393 sayılı Belediye Kanunu da nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin kapatılmasını öngörmektedir.

Kanunun ikinci maddesinde ise, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanların, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil edeceği ifade edilmiştir. Burada yapılan köy tanımı irdelendiğinde, bir yerleşim yerinde toplu yaşayan ve genel olarak da çiftçilikle geçimlerini sağlayan insanlar için gereksinim duyulan, bağ, bahçe, tarla, otlak, yaylak, baltalık gibi şeylere sahip olan yerleşim yerleri köy olarak tanımlanmıştır.

O dönem kanun koyucularının topluma bakışlarını Kanunun bu maddesini farklı bir açıdan yorumlayarak tespit etmek mümkündür. Şöyle ki, Kanunun yürürlüğe girdiği 1924 tarihinde köylerde yaşayan insanların hiç şüphesiz, tamamı Müslüman değildir. Türkiye'de İslam dininin dışında farklı dinlere ve inançlara mensup insanlar da vardır. Dolayısıyla Kanundaki köy tanımlamasında bir ibadet hane olan camiden bahsedilip diğer ibadethane ya da inanç merkezlerinden bahsedilmemiştir.

Aslında Kanundaki bu ifade iki şekilde değerlendirilebilir. İlk olarak, dönemin yöneticileri İslam inancı dışındakileri dikkate almamış göz ardı etmiş olabilirler. Bu ihtimal dönemin meclis yapısı, savaş koşulları ve yöneticilerin şahsi kimlikleri düşünülünce zayıf bir ihtimal olarak görülmektedir. Bir diğer ihtimal ise farklı inanca sahip toplulukların sayılması yerine toplumda çoğunluğa sahip halkın ibadethanesi olan caminin adının zikredilip diğerleri için ise “gibi” ifadesinin kullanılmasıdır. Bu durum hem tartışmaların sonlandırılması bakımından en uygun yoldur ki, iyi niyetli bir yaklaşımla, dönemin Kanun koyucularının bu düşünce doğrultusunda kanunu bu şekliyle çıkardıkları düşünülebilir.

Kanunun 7. maddesinde, “*köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.*” ifadesi kullanılarak, hem farklı bir açıdan köy tanımı yapılmış hem de Kanunla köy yönetimlerine Tüzel Kişilik (Şahsi Maneviye) verilmiştir. Tüzel kişiliğin bir sonucu olarak, köyün orta malının kanun karşısında Devlet malı gibi korunacağı, bu türlü mallara el uzatanların Devlet malına el uzatanlar gibi ceza göreceği belirtilmiştir (md.8).

Kanunda köy sınırıyla ilgili olarak aşağıdaki şekilde bir düzenleme getirilmiştir (md.4):

“1-Eskiden beri bir köyün sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, zeytinlik, palamutluk, baltalık ve ortaklar sınır içinde kalmalı.

2-Dağlık ve ormanlık havalide ötede beride dağınık olan evler, tarlalar, meralar parça parça en yakın köye bağlı sayılmakla beraber bunlar sınır haricinde bırakılmalı yalnız her birinin adı sınır kağıdının altında yazılmalı.

3-Sınır mümkün olduğu kadar kolay anlaşılacak surette dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçmeli ve bu dere, tepe ve yolların veya işaretli yerlerin köylüce adları ne ise behemehal sınırdaki sırasıyla yazılmalı.

4-Eğer bir köyün sınırını derelerden, tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek kabil olmazsa o halde sınır mümkün olduğu kadar düz yapılmalı ve büyük taşlar dikilerek sınır gösterilmeli.

5-Bir köy ahalisinden bazı kimselerin başka bir köy arazisi içinde kalan dağınık tarla, bağ, bahçe gibi yerleri sahibinin bulunduğu köyün sınırında değil öteki köyün sınırında gösterilmeli.

6-Bir köyün sınırı mutlaka diğer köyün sınırıyla birleşmek lazım gelmez. İki köyün sınırları arasında eskiden beri hiçbir köyün malı sayılmayan

boş arazi, dağlar, ormanlar, yaylaklar varsa bunlar gene sınırın dışında bırakılmalı.

7-Bir köyün malı olan yaylaların o köy ihtiyar meclisi tarafından ayrıca sınırı çizilmekle beraber bu sınır kağıdı asıl köyün sınır kağıdı ile birleştirilmeli.”

Kanunun 5. maddesinde de iki köy arasında çıkacak muhtemel sınır uyuşmazlıklarının ne şekilde çözüleceği düzenlenmiştir. Buna göre, iki köy arasında sınır çizilmesi için iki köy ihtiyar heyetinin, Hükümetin emriyle bir araya gelerek çalışacağı, uzlaşma olmaması durumunda da idare meclisinin yapacağı tetkikat ve tahkikat sonucunda konuyu altı ay içerisinde doğrudan doğruya sınır tespiti yapmak yoluyla çözeceği ve idare meclisinin bu kararının kesin olduğu ve bu kararda beş yıl değiştirilemeyeceği belirtilmektedir.

Kanuna göre, bir köy sınırı; bu kanun doğrultusunda çizildikten beş sene sonra ihtiyaç üzerine ihtiyar meclisi tarafından sınırın büyütülüp küçültülmesi için müracaatta bulunabilir. Şayet bu sınırın büyütülmesi veya küçültülmesi başka bir köye dokunmuyorsa il veya ilçe idare meclisleri kararıyla sınır tekrar düzenlenir. Sınırın değiştirilmesi başka bir köye dokunuyorsa tekrar yukarıdaki şekliyle (bir önceki paragraf mucibince) mesele çözülür şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

Kanunda iki köy arasında çıkacak muhtemel diğer sorunların çözümüne ilişkin de düzenlemeler yapılmıştır. Birkaç köy arasında müşterek olan sıvat, sulak, pınar ve baltalık gibi yerler eğer bir köy sınırı içinde kalıyorsa o köyün malı olmakla beraber diğer köylerin de eskisi gibi istifade edeceklerine yer verilmiştir. Bu gibi müşterek yerler bir köy sınırı içinde kalmıyorsa buralardan istifade eden köylerin müştereken malı olup her köyün sınır kağıdında bu hakların yazılacağı ve müştereken korunup eskisi gibi istifade edileceği belirtilmektedir.

Ayrıca Kanun, bir yerleşim yerinin köy olarak kabul edilebilmesi için o yerleşim yerinde en az yüz elli (150) kişinin olmasını öngörmüştür. Nüfusu yüz ellinin altında olan yerleşim yerlerinin, köy halkı seçmenlerinin istemi doğrultusunda etraftaki köylere bağlanacağı veya vali ya da kaymakamın bu yerleşim yerlerinin bir köye bağlanmasını emredeceğine yer verilmiştir. Bu gibi köyler hiçbir köye bağlanmaz, vali ya da kaymakam da bu konuyla ilgili herhangi bir işlem yapmazsa bu yerleşim yerleri eski gelenekleri doğrultusunda (köy olarak) işlerini yürütürler

(md.89). Yine Kanununun 90. maddesine göre, yüz elli nüfustan aşağı birkaç köyün, her köydeki seçmenlerin yarısından çoğunun isteğiyle birleşerek bu kanuna göre bir köy oluşturmaları mümkündür.

Günümüzde Türkiye’de birçok köyün nüfusu 150’nin altındadır. Bu köyler başka köyle birleşme hususunda herhangi bir girişimde bulunmamakta mevcut durumlarıyla köy olarak faaliyetlerine devam etmektedirler. Bilindiği gibi merkezi yönetim köylere, belediye ya da il özel idarelerinde olduğu gibi doğrudan yardımda bulunmak yerine il özel idareleri ya da diğer birimler tarafından hizmet götürmektedir. Dolayısıyla köylerin nüfusunun Kanunda öngörülen sayının altında olup olmaması merkezi yönetimi rahatsız etmemektedir. Oysa belediyelere merkezi yönetim bütçesinden doğrudan kaynak aktarımı söz konusu olduğundan belediye olma vasfını (kuruluş şartlarına göre) kaybeden belediyelere köylerde olduğu gibi ilgisiz kalınmamaktadır.

5.4.4.1.Köy Yönetiminin Organları

Köy Kanunu’na göre, köy yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve muhtardır (md.20).

5.4.4.1.1.Köy Derneği

Köy Kanunu’nda (md.20), köy muhtarını, ihtiyar meclisi azalarını seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplamına köy derneği denmektedir. Köy derneği, isteğe bağlı köy işlerinin zorunlu hale getirilmesi, nüfusu 150 kişinin altına düşmüş köylerin başka bir köyle birleşmesi, nüfusu 150’nin altında olan birden fazla köyün birleşerek tek köy haline gelmesi, nüfusu 5000’in üzerindeki köylerde belediye kurulması gibi durumlarda karar mekanizması olarak görev yapmaktadır.

5.4.4.1.2.Köy İhtiyar Heyeti

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından 5 yıl için seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır (md.20). Kanunda (md.23), köyün imamı ile öğretmeninin veya başöğretmenin ihtiyar meclisinin doğal üyesi olduğu belirtilmektedir.

Kanuna göre, karı, koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde aza olarak bir arada bulunmaları yasaklanmıştır. Kanunca yasaklanmış akraba yakınlıkları olanların seçilmesi durumunda, seçimlerde en yüksek oy almış olan kadın veya erkek azalıkta bırakılır. Oy sayıları eşit olursa evli olan, ikisi de evli ise yaşı büyük olan, yaşları da beraber ise çocuğu çok olanın aza olarak kalması tercih edilir. Çocuk adedi de beraber olur ise kur'a çekilerek kur'ada adı önce çıkan azalığa alınır (md.30).

Kanunda yakın akraba olanların birlikte aza olmalarının yasaklanmış olması doğru bir yaklaşım olarak görülebilir. Ancak oyların eşit olması durumunda tercih edilecek kişinin seçiminde konulan kıstaslar arasında eğitim şartının konmamış olması dikkat çekmektedir. Ancak kanaatimizce oyların eşitliği halinde konulan kıstaslar demokrasi adına bir anlam ifade etmeyen kıstaslardır. Dolayısıyla oyların eşit olmasının ardından hiçbir kıstasa bakılmaksızın doğrudan kura çekilmesi daha uygun bir davranış olarak değerlendirilebilir.

Kanunun (33/a), maddesine göre muhtar ve ihtiyar heyeti seçilmiş kişiler aşağıdaki hallerde il ve ilçe kurulları tarafından muhtarlıktan ve ihtiyar heyetliğinden çıkarılabilir. Bunlar;

- 1.Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- 2.İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- 3.Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- 4.Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,
- 5.Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
- 6.Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- 7.Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- 8.Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar,”

Ayrıca yine kanunda (33/b), köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin bu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edemeyecekleri

belirtilmektedir. Bu gibi durumlarda mahkemede köyü temsil edecek kişiyi köy derneği seçer.

İhtiyar meclisinin çalışma şekli ise Kanunda şu şekilde düzenlemiştir (md.42-43): İhtiyar meclisi haftada en az bir defa toplanır. Meclisi toplantıya muhtar çağırır. İhtiyar meclisi muhtara haber vererek kendiliğinden de toplanabilir (md.42). Toplanan ihtiyar meclisi, köy işlerini en çok lazım olandan başlayarak sıraya koyar sırasıyla hepsini köylüye yaptırmaya çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterildiği şekliyle işler sırasıyla yapılır. Kanuna göre, özellikle sağlık, yol okul gibi işlere özen gösterildiği bunların öncelik arz ettiği anlaşılmaktadır. Ancak günümüzde bu gibi hizmetler artık köy işi olmayıp sağlık, merkezi yönetim tarafından, okul ve yol ise il özel idareleri tarafından gerçekleştirilen hizmetler arasındadır.

Kanuna göre (md44) ihtiyar meclisinin göreceği işler şunlardır:

“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 ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır."

2-İhtiyar Meclisi bu Kanununun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur.

3-Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halıdan 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 kaçır gün çalışacağını kestirir.

5-Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını keser.”

Kanunda köy namına toplanan paranın harcanmasında bir yolsuzluk olduğunun anlaşılması durumunda idare kurulunun kararı neticesinde söz konusu paranın, muhtar ve ihtiyar heyetinden Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanun gereği tahsil olunacağına yer verilmiştir (md.45). Yine, mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı

ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca para cezası hükmolunarak bu paranın da Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanun gereğince tahsil olunarak köy sandığına aktarılacağı belirtilmiştir (md.46). Görüldüğü gibi, köy muhtarı veya ihtiyar heyeti tarafından köy parasına karşı herhangi bir yolsuzluk yapılması durumunda köyün parasının bir kamu alacağı olarak cebren (kamu gücü kullanılarak) tahsil edilmesi öngörülmektedir.

İhtiyar meclisine kanun koyucu daha başka bazı görevler de yüklemiştir. Köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerinin ihtiyar heyeti tarafından sulh yoluyla çözüleceği belirtilmektedir (md.53). Ayrıca, Kanunun 13'üncü maddesinde yazılan mecburi işleri yapmayan köylüye ihtiyar meclisinin kararıyla haline göre ceza kesileceği, ceza parasını vermeyenler hakkında 66'ncı maddeye göre (cezaları ödemeyenlerden mülki amir aracılığıyla öngörülen cezaların nasıl tahsil edileceğini düzenleyen madde) işlem yapılacağı, cezaya mahkum olan kişi o işten gene kaçarsa evvelki cezanın iki kat olarak uygulanacağına yer verilmiştir (md.56).

Çizelge 9: Köy ve Mahalle İhtiyar Heyeti Sayıları

| Köy İhtiyar Heyeti Sayısı (Son genel nüfus sayımına göre) | | |
|---|--------|---------|
| Nüfusu 1000'e kadar olan köylerde | 4 Asil | 4 Yedek |
| Nüfusu 1001'den 2000'e kadar olan köylerde | 5 Asil | 5 Yedek |
| Nüfusu 2000'den fazla olan köylerde | 6 Asil | 6 Yedek |
| Mahalle İhtiyar Heyeti Sayısı | | |
| Mahallede | 4 Asil | 4 Yedek |

Kaynak: 1984 tarih ve 2972 sayılı, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre oluşturulmuştur, (md.30).

2972 sayılı ve 1984 tarihli Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre mahalle ve köy ihtiyar heyeti üyelerinin sayısı yukarıdaki gibidir. Çizelgede de görüldüğü gibi köylerde ihtiyar heyetinin sayısı nüfus ölçütü esas alınarak belirlenmektedir. Asil üyeler kadar yedek üye de seçilmektedir. Mahalle ihtiyar heyetlerinin seçiminde ise köylerden farklı bir uygulama söz konusudur. Mahallelerde, nüfusa bakılmaksızın (4+4) şeklinde ihtiyar heyeti seçilmektedir.

2972 sayılı, Kanun'a göre (md.31), Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü yoktur. Kanun, en az altı aydan beri o mahalle veya köyde oturmak şartıyla 25

yaşını dolduran her Türk vatandaşının, bu Kanunda ve bu Kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, muhtar, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti üyesi seçilebileceğini belirtmektedir. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi olmak için herhangi eğitim şartı aranmaz; okur-yazar olmak seçilmek için yeterlidir.

442 sayılı Köy Kanunu'nun 41'inci maddesi gereğince görevden uzaklaştırılan köy muhtarları ile 4541 sayılı, Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 18'inci maddesine göre sıfatları kaldırılan mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri tekrar aynı görevlere seçilemezler.

2972 sayılı Kanun'a göre (md.32), mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti için, mahalle; köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi için köy; seçim çevresidir. Kanunda seçim usulü ise şu şekildedir: Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o çevre seçimi için oy kullanılır. Muhtar seçimi için bir ad yazılı oy pusulası, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti seçimi için de bu kurulların asıl üye sayısı kadar ad yazılı oy pusulası Yüksek Seçim Kurulu'nca hazırlanan özel zarfa konularak oy sandığına atılır.

Kanunda, muhtar, ihtiyar heyeti ve ihtiyar meclisi seçimlerinin çoğunluk sistemine göre yapılacağı belirtilmektedir. Bu seçimler için kullanılacak oy pusulalarının, basılabileceği, teksir edilebileceği ve her türlü araçla çoğaltılabileceğine yer verilmiştir. Muhtar seçiminde uygulanan ekseriyet sisteminin temsilde adaleti yeterince sağladığı söylenemez. Şöyle ki aday sayısının fazla olması durumunda teorik olarak çok düşük oranda oy almış birinin muhtar seçilmesi mümkündür. Bunun içindir ki muhtarın halkı temsil kabiliyetinin olabilmesi için kullanılan oyların belli oranının alınması koşulunun getirilmesi daha uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de muhtar için söylenen bu uygulama belediye başkanlığı için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin başı konumundaki muhtar ve belediye başkanlığı için yeni bir düzenleme ile belli oranda oy alma koşulunun getirilmesi bu yöneticilerin halkın desteğini yanlarında hissetme, iş ve işlemlerinde daha cesur davranma olanağı sağlayabilir.

Kanuna göre (md.33) köy veya mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda ihtiyar meclisi veya heyetinin birinci üyesinin, durumu yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülki amirine bildirmek zorunda olduğu belirtilmektedir. Kanun, boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk pazar günü seçim öngörmektedir. Seçim yapıncaya kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülki amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür.

Kanunda, seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının, köylerde tabii üyeler hariç, yarısına düşmesi halinde muhtarın, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülki amirine bildirmeye mecbur olduğuna yer verilmiştir. Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durumun 48 saat içinde ilan edileceği, ilan tarihinden sonra gelen 60'ncı günü takip eden ilk pazar günü de seçim yapılacağı, ihtiyar meclisi veya heyeti seçiminin yapılması gerektiği hallerde köy veya mahalle muhtarlığı da boşalmış ise, haziran ayı beklenmeksizin her iki seçimin de beraber yapılacağı belirtilmektedir.

5.4.4.1.3.Köy Muhtarı

Kanuna göre (md.10) muhtar, köyün başıdır. Köy tüzel kişiliğini mahkemelerde, törenlerde ve diğer yerlerde bizzat kendisi veya görevlendireceği kişi temsil eder. Bu Kanun çerçevesinde, köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Ayrıca Kanun, muhtarı bir devlet memuru olarak kabul etmiştir. Muhtar, devlet işlerinde Kanunda sayılan görevleri yerine getirmekle mükelleftir. Kanun gereği, köy muhtarına ve yapacağı işlerde köy muhtarıyla birlik olanlara karşı gelenlere, devlet memuruna mukavemet yapmış gibi muamele edilir.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre (md.34), köy sınırları içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtarla ihtiyar meclisinin görevidir. Kanunda (md.35), muhtarın göreceği işler; "Devlet İşleri" ve "Köy İşleri" olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Muhtarın göreceği "Devlet İşleri" şunlardır (md.36):

"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 olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek;
- 5-Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılınıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak;
- 6-Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler 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 yürüttürmek;
- 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.”

Devlet işlerine yönelik görevleri değerlendirildiğinde gerçekten muhtarın, adeta merkezi yönetimin bir taşra uzantısı kabul edilebilecek kadar merkeze ait ve merkezi yönetimle birlikte yürütülmesi gereken görevlerinin olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, vergi tahsildarlarına yol göstermek, köye gelenlerin niçin köye geldiklerini araştırmak, özellikle ecnebler köye gelirse bunları yetkililere bildirmek gibi bazı görevlerin de artık günümüzde bir özelliğinin kalmadığı söylenebilir. Kaldı ki, diğer konularda da merkezi yönetim veya diğer kamu kurumları (il özel idareleri, elektrik kurumu gibi) hizmetlerin görülmesine doğrudan müdahil olduklarından diğer

bir ifade ile geçmişe göre hizmet sunma usul ve yöntemlerinde ortaya çıkan değişiklikler, bu görevlerin çoğunluğunu muhtarın ilgi alanından çıkarmıştır.

Kanuna göre, muhtarın göreceği “Köy İşleri” ise şunlardır (md.37):

- “1-Köyün mecburi işlerini ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;*
- 2-Köyün isteğe bağlı işlerinin 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) göndermektedir.”*

Köy muhtarının (md39) köye ilişkin yazılarını köy katibine yazdıracağı, Köyde katip bulunmaması halinde bu işi köy öğretmenine, o da yoksa imamına yaptıracığına yer verilmiştir. Köy muhtarlarının mevcut durumları değerlendirildiğinde muhtarların çoğunlukla okuma-yazmayı sadece resmi olarak (kağıt üzerinde) bildikleri ancak herhangi bir makbuz vs. dolduracak kadar eğitimlerinin yeterli olmadıkları söylenebilir. Günümüzde çoğu köyde köy katibi diye bir uygulamadan söz edilemez. İlköğretimin taşıma sistemiyle yapılıyor olması da çoğu köyde öğretmenin olmaması neticesini doğurmaktadır. Bazı köylerde imam olmaması ve zaten imamların da artık Diyanet İşlerine bağlı memur olmaları bunların köy muhtarlarına hiçbir şekilde itibar etmemeleri neticesini doğurmakta ve dolayısıyla bunlara da köy işlerini yazdırmak mümkün görülmemektedir. Yapılacak yeni bir düzenlemeyle kaymakamlıklar tarafından köy işlerini yazmak üzere birkaç köye ortak bir katip atanması ya da köy imamlarına bu işin bir görev olarak verilmesi daha uygun bir yaklaşım olarak düşünülebilir.

5.4.4.2. Köy Yönetiminin Görevleri

Kanunda köye ait işler temel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; (md.12):

- 1-Mecburi olan işler;
- 2 -Köylünün isteğine bağlı olan işler.

Bu işlerin yaptırımı da birbirlerinden farklıdır. Buna göre, köylü mecburi olan işleri görmezse cezai bir yaptırımla karşılaşır. İsteğe bağlı olan işlerde ise ceza

yoktur. Ancak isteğe bağlı bir iş, köy derneğinin yarısından çoğunun kararıyla illerde vali, ilçelerde kaymakamın oluru ile mecburi hale getirilebilir. Bu durumda bu işi görmeyen (yükümlülüğünü yerine getirmeyen) köylü, cezai yaptırımla karşı karşıya kalır.

Kanuna göre, köylünün mecburi işleri şunlardır (md.13):

“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 hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hela) yapmak;

6-Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak 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 bulundurmayıp 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 rüzgar altı 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 bağlayacaktır.);

17-Köy korusunu muhafaza etmek;

18-Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı 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 olmayan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini (imece) yoluyla sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak;

20-Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak;

21-Köye ortaklaşa korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak;

22-Köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa veya frengili adam görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek. (Bu haber üzerine kazadan memur gelinceye 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 gelinceye 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-Köy içinde bila zaruretin hayvan koşturmamak.

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

31-Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak;

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

33-Köyde çürümüş ve kokmuş meyve ve sair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür;

34-Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yüklettirmemek;

35-Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklaşa 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 gelmeyecek kadar mazereti varsa bildirmek.”

Köyün zorunlu işleri genel olarak değerlendirildiğinde, bu işlerin çoğunlukla köylünün sağlığına yönelik birtakım önlemler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca köylünün birbirlerine zarar vermeden hatta ihtiyacı olanlara yardım ederek huzur içinde yaşamalarını öngören işler olduğu söylenebilir. Yine zorunlu görevler irdelendiğinde, köylüye her yıl bir ağaç dikme koşulunun getirildiği ve dolayısıyla ağaçlanmaya önem verildiği anlaşılmaktadır. Ancak günümüzde birçok köyde tek bir ağacın bile olmaması aslında bu görevlerin bir çoğunun sadece kağıt üzerinde yazılı olduğu ama uygulanmadığını göstermektedir.

Kanuna göre yapılması köylünün isteğine bağlı olan işler ise şu şekilde sıralanmıştır (md.13):

- 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 kaldırma ile döşemek;*
- 4-Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içerisine 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 munasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek;*
- 9-Köyü, kasaba ve komşu köylere bitişiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşulamak;*
- 10-Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatın veya yapılan eşyanın değeriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak;*
- 11-Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortaklaşa ark yapmak;*
- 12-Köye ortaklaşa her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak;*
- 13-Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak;*
- 14-Köye ortaklaşa 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 fıkrasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin 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 pasesiyle 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 koru 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-Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek.”

Köyün zorunlu işlerinde olduğu gibi isteğe bağlı işlerinde de köylünün sağlıklı yaşamının ön planda tutulduğunun amaçlandığı anlaşılmaktadır. İsteğe bağlı görevlerin bir kısmı köylerde uygulama imkanı bulurken bu görevlerden bazılarının teknolojinin gelişmesiyle birlikte artık anlamsız hale geldiği, bazılarının da değişen ve gelişen sosyal devlet anlayışı çerçevesinde fiili olarak devletin yürüttüğü görevler arasına girdiği söylenebilir.

Her şeyden önce değişen dünya düzeni, oluşan yeni yönetim biçimleri, devletin vatandaşına karşı üstlendiği yeni roller 1924 tarihinde çıkarılmış olan bu kanunun günümüz insanının ihtiyacını karşılar nitelikte olmadığını göstermektedir. Yasa koyucuların günümüz şartlarını içeren bir anlayışla yeni bir mevzuat oluşturmaları köy yönetimlerinin bu muallakta durumlarının somutlaşmasına neden olacaktır. Zaten 2012 tarih ve 6360 sayılı yasa gereği de büyükşehir sınırlarındaki köylerin

mahalleye dönüştürülmüş olması her geçen gün köy yönetimlerinin öneminin azaldığını göstermektedir.

5.4.4.3. Köy Yönetiminin Mali Yapısı

Köy yönetimi her ne kadar yasal olarak bir yerinden yönetim kuruluşu olsa da, merkezi yönetim tarafından diğer yerinden yönetim kuruluşlarına sağlanan mali imkanlar bu birimlere sağlanmamaktadır. Bu birimlerin yol, su, elektrik ve diğer ortak gereksinimleri çoğunlukla il özel idareleri ve diğer kamu kurumları tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla bu birimlerin gelirlerinin aslında, salma ve imeceden ibaret olduğu söylenebilir.

İmece, köy işlerinin bizzat köylülerin birleşmesi neticesinde yapılması olarak tanımlanabilir. Bu münasebetle de köyün doğrudan mali bir geliri olarak kabul edilmese bile Kanunun 15. maddesinde de ifade edildiği gibi, köy işlerinin bir kısmı bütün köylü birleşerek imece ile yapılmaktadır. Köy gelirlerinden bir diğeri ise salmadır. Salma (md.16), köy işlerinin, herkesin hal ve durumuna göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyle maddi alakası bulunanlara ödemeleri için belirlenen belli miktardaki mali kaynaktır.

Salma, köyde oturanlar için hane başına tespit edilir. Ancak bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar ayrı hane sahibi sayılırlar. Salma salınırken her hanenin ödeme kudreti göz önünde bulundurulur. Kanuna göre, köy dışında ikamet eden ancak köyle maddi ilişkisi bulunanların salma yoluyla köye yapacakları katkının, o köydeki ilgi ve istifadelerinin derecesi nispetiyle tespit edileceğine yer verilmiştir.

Kanunun 3. Ek maddesine göre köy ihtiyar meclisi, salınacak salmanın nispet, cins ve miktarını İkinci kanun ayı¹⁰ içinde belirleyerek on beş gün süre ile herkesin görebileceği yerlere asarak ilan ve köy dışında yaşayanlara da tebliğ eder. Salınan salmalarda kanun hükümlerine uygunsuzluk veya nispetsizlik olduğunu iddia edenler ilan veya tebliğ süresinin bitiminden itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir

¹⁰ "Aralık" ayına eskiden "Kanunievvel", "İlkanun", "Birincikanun" ; "Ocak" ayına ise "Kanunisani", "İkincikanun" denirdi. Diğer bir ifade ile kanun-i saninin bir diğer adı, yani rumi takvimdeki Ocak ayı.

ilmühaber alırlar. Bunun üzerine köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeye ve itiraz edenlere bildirmeye mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez ilçede valiye, diğer ilçelerde kaymakamlara müracaat edilebilir şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

Yine Kanununun Ek 4. maddesinde, salma kararlarının köy karar defterine geçirileceği ve değişikliklerin işaretleneceğine yer verilmiştir. Kanun, salma sorumluluğunu aynen veya nakden yerine getirmeyenlerin ilgili köy işinde bedenen de çalışabileceğini öngörmektedir (Ek md.5).

Kanununun 17. maddesinde köy parası başlığıyla köye ait gelirler sıralanmıştır. Buna göre, “Köy Parası” şunlardır:

- 1-İhtiyar Meclisi tarafından köylüye salınacak para;*
- 2-İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları;*
- 3-Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri;*
- 4-Yoluyla 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 idarelerininindir);*
- 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 sahihsiz 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.”*

Kanunda köy namına harcanacak paralar iki kısma ayrılmıştır. Bunlar; köylünün isteğine bağlı olmayan ve isteğine bağlı olan paralardır (md 18).

Köylünün isteğine bağlı olmayarak harcanacak paralar Kanunda şu şekilde sıralanmaktadır (md.19):

- “1-Köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği¹¹,
- 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.”

5.4.4.4. Köy Yönetiminin Denetimi

Her şeyden önce köy yönetimi yasal olarak bir yerinden yönetim kuruluşudur. Bu manada köy yönetiminin doğrudan bir hiyerarşik yolla denetlenmemesi gerekir. Kaymakamların köy işlerine yönelik yaptıkları denetim bir Vesayet denetimidir. Zaten Köy Kanunu’na göre de (md. 40), köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakamın bozabileceğine yer verilmiştir. Fakat onun yerine kaymakamın kendiliğinden karar veremeyeceği, kararın, gene köylü tarafından verileceği ifade edilmektedir. Ancak uygulamada muhtarlar, mülki amirler tarafından adeta bir kamu görevlisi gibi muameleye tabi tutulmaktadır.

Kanunun 41. maddesine göre, il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır. Görüldüğü gibi burada da seçilmiş bir kişinin atanmışlar tarafından görevden alınması söz konusudur. Bu durum, merkezi yönetimin bir yerinden yönetim kuruluşu olan köy yönetimi üzerinde vesayet denetimini aşan bir görünüm arz etmektedir. Oysa

¹¹ Köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 3000 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.(Değişik ikinci cümle:21/4/2005 – 5335/9 md.) Bu gösterge rakamını, muhtarlıkların bulunduğu yerleşim biriminin idarî yapısı ve nüfusu gibi kriterleri ayrı ayrı veya birlikte dikkate almak suretiyle İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine bir katına kadar farklı olarak belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu ödenek damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. Bu ödeneğin karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konular ve yılı içinde söz konusu bütçeden il özel idare bütçelerine aktarılır. Muhtar ödeneği, her ayın onbeşinci günü il özel idareleri tarafından ilgililere peşin olarak ödenir.

Madde 2 – (Mülga: 1/8/1996 - 4160/5 md.)

Madde 3 – Köy ve mahalle muhtarlarından bir sosyal güvenlik kurumundan emekli aylığı almakta bulunanların bu aylıkları muhtarlık ödeneği ve harçlardan alacakları prim dolayısıyla kesilmez.

kanaatimizce bu düzenleme; "... iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla geçici olarak görevden uzaklaştırılır ve durum mülki amirin görüşü de eklenerek yargıya intikal ettirilir." şeklinde olmalıydı ve böylece muhtarın seçilmişlik sıfatının da diğer yerel yönetim organlarının seçilmişlik sıfatlarının kaybedilmesi örneklerinde olduğu gibi ancak mahkeme kararıyla sonlandırılması gerçekleştirilirdi ki, bu yaklaşım yerel yönetimlerin özerkliği ve seçilmiş bir muhtarın demokratik hakları bakımından daha uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Anayasa'da (127. md.) her ne kadar köylere yerel yönetim olarak yer verilmişse de, köy yönetiminin yapısı, gelirleri, organlarının görevleri, denetimi, merkezi yönetimle ilişkisi birlikte değerlendirildiğinde, köy yönetimlerinin muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimle gelmesi dışında yerel yönetimlerin özerkliği anlamında bir özelliklerinin olmadığı söylenebilir. Hatta köy yönetimlerinin görevleri ve mülki amirlerle olan ilişkileri bunların birer merkezin taşra uzantısı olduğu görünümünü vermektedir. Zaten günümüzde köylerin hemen her tür ihtiyacı da özel idareler tarafından ya da merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır.

Köylerin bu genel yapısı değerlendirildiğinde, köy muhtarının il genel meclisinde doğrudan üye olması (ilçe belediye başkanlarının Büyükşehir belediye meclislerinde üye olması örneğinde olduğu gibi) köy ihtiyar heyeti ile muhtardan oluşacak bir kurulun ise il özel idarelerinin şubesi konumunda olmaları, bu kurulun, köyün sorunlarını muhtar aracılığıyla il genel meclisi başkanına iletmesi ve başkanın da konuyu meclis gündemine alması şeklinde bir uygulama, günümüzde köylerin işlevine daha uygun bir öneri olarak düşünülebilir.

5.4.4.5.Köy Personeli

Köy Kanunu'na göre köy personeli; köy ihtiyar heyetinin doğal üyesi olan köy öğretmeni ve köy imamı ile köy katibi ve köy korucusudur.

Kanunda köy öğretmenin ihtiyar heyetinin doğal üyesi olduğuna yer verilmiştir. Ancak günümüzde köy öğretmeni Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Dolayısıyla aslında öğretmenin köyle doğrudan bir ilişkisi kalmamıştır. Kaldı ki, köy nüfuslarının azalması ve yeterli öğrencinin olmaması nedeniyle artık köylerde eğitim öğretim taşınmalı olarak nispeten daha büyük

köylerde sürdürülmektedir. Bu uygulamanın bir sonucu olarak zaten birçok köyde artık öğretmen de yoktur. Böylece öğretmenin Kanunda mevcut olan ihtiyar heyeti olma durumunun fiili anlamda ortadan kalktığı söylenebilir.

Köy personelinden bir diğeri de köy imamıdır. Kanunun 85 ve devam eden maddelerinde, köy ihtiyar heyetinin doğal üyesi olan köy imamına yer verilmiştir. Buna göre, köy imamları köy derneğinin intihabı (seçme) ve müftünün kararıyla tayin olunurlar. Kanunda imamların, kamu görevlilerinin taşınması gereken genel koşulları taşımalarının yanında, ilmihal, amaliyebaa (matematikte dört işlem) ve yeterli derecede Türkiye coğrafyasını, Türk ve İslam tarihini, sağlık işlerini bilmek ve okunaklı yazı yazma şart koşulmuştur (md.84).

Kanunun imamlar için öngördüğü şartlar; Türkiye coğrafyası, Türk İslam tarihi, sağlık işleri, okunaklı yazı ve matematik (dört işlem) bilmeleri olarak sıralanmaktadır. Kanuna göre, bir köyde birden fazla imamın bulunması halinde, ihtiyar heyeti üyesi olacak imam kaymakam tarafından belirlenir (md.86). Bu özellikler irdelendiğinde, aslında o dönemde köy halkının bu tür bilgilerden yoksun olduğu, imamların bu özelliklere sahip biri olarak köy halkına yardımcı olmaları, onları bilgilendirmelerinin amaçlandığı söylenebilir.

Günümüzde artık imamlar da öğretmenler gibi merkezi yönetimin birer memurudurlar. Maaşlarını merkezi yönetim bütçesinden almaktadırlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun sağladığı hemen her haktan yararlanabilmektedirler. Köylünün de imamı seçmesi ya da kabulü geçerliliğini yitirmiştir. Bununla birlikte imamların köy ihtiyar heyeti üyesi olma vasıfları hala devam etmektedir.

Köy personelinden bir diğeri de köy korucularıdır. Köy koruculuğu, Köy Kanunu'nun 68 ve devamı maddelerinde düzenlemiştir. Buna göre Kanunda, köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulacağına (md.68), her köyde en aşağı bir korucunun bulunacağına, nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulacağına (md.69) yer verilmiştir.

Köy korucuları ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının kaymakama bildirmesi ve kaymakamın onayıyla atanırlar (md.70). Korucular, 22

yaşından küçük ve altmış yaşından büyük olamaz. Köy korucusunun, bir suç ile cezalandırılmamış ve etrafta iyi huylu, kötü alışkanlıkları olmayan biri olarak bilinen kişi olması gerekir (md.71). Köy korucuları köy muhtarının emri altındadır ve resmi işlerde onun bütün emirlerini uygulamakla yükümlüdürler (md.72). Korucular silahlıdır ve kendilerine karşı gelenler jandarmaya (kamu görevlisine mukavemet) karşı gelmiş sayılırlar (md.73). Kanuna göre köy korucuları sosyal haklar bakımından özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilirler ve bunların ücretleri köy sandığından karşılanır. Günümüzde köylerin akçal olarak yeterli imkanlara sahip olmaması nedeniyle köy korucularının ücretlerinin ödenmesinde büyük sıkıntılar çekildiği söylenebilir.

Kanunun 74. maddesine göre, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkiya türemesi gibi nedenlerle mahsulün ve köy halkının korunması amacıyla köylünün eli silah tutanlarından gerektiği kadar gönüllü korucu oluşturabilirler. Mülki amirin izni ile bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkiyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.

Şiddet olaylarının artması nedeniyle Köy Kanunu'nda 1984 yılında yapılan bir değişiklikle geçici köy koruculuğu istihdamına gidilmiştir. Buna göre Kanunda, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar geçici köy korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabileceğine yer verilmiştir.

Muhtelif zamanlarda Kanunda yapılan bazı değişikliklerle geçici köy korucularının özlük hakları düzenlenmiştir. Her ne kadar bunların isimleri köy korucusu olarak geçse de bunların köy yönetimiyle doğrudan ilişkileri yoktur. Yukarıda bahsi geçen köy korucuları özel kolluk sınıfında kabul edilirken geçici köy korucuları genel kolluk içinde yer alan görevlilerdir (Şengül, 2010: 137). Bunlar jandarma ile birlikte çalışırlar. Geçici köy koruculuğunun başlatıldığı dönemlerde bunların geçici olması düşünülmüş, Kanuna şiddet olayları sona erdiğinde geçici köy korucularının görevlerine son verileceği hükmü konmuştur. Ancak şiddet olaylarının

devam etmesi, bu istihdam biçimini adeta sürekli bir hale getirmiş, Kanunda bunların hak ve yükümlülükleri ile diğer sosyal hakları geniş bir şekilde tekrar düzenlenmiştir.

6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI

Bu başlık altında öncelikle, Türkiye’deki reform çalışmaları genel bir çerçeve içinde, Cumhuriyet öncesi ve sonrasında gerçekleştirilen çalışmalar, yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler bağlamında irdelenmektedir. Bu bölümde yine ayrıca 24 Ocak 1980 Kararlarıyla birlikte yerel hizmet anlayışında ortaya çıkan değişimler, hizmetlerin özelleştirilmesi, nedenleri ve yerel hizmetlerin sunumuna etkileri ile yerel yönetimlerin hizmet sunma yöntemleri irdelenmektedir.

6.1. Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları

Yönetimde reform, yönetme faaliyetine paralel ortaya çıkan ve bu faaliyet devam ettiği sürece de hep var olacak olan bir olgudur. Yönetme faaliyetinin insanlık tarihiyle birlikte ortaya çıktığı kabul edilirse, yönetimde reform talep ve tartışmalarının da insanlık tarihine dayandırılabilceği söylenebilir. Gerek dünyada gerekse Türk tarihi bakımından çok eskilere dayanan yönetimde reform düşüncesi Osmanlı’da da hep gündemdeki yerini korumuştur.

Osmanlı’da özellikle Tanzimat’la birlikte reform tartışmaları yoğunluk kazanmış ve yönetimde reform düşüncesi sürekli gündemde olmuştur. Osmanlı Kamu Yönetimi’nde yapılan reformlar irdelendiğinde, bunların başlangıçta “devletin nasıl kurtarılacağı” düşüncesi etrafında toplandığı, daha çok askeri ve mali konularda yöneticilere öğütler biçiminde olduğu söylenebilir. Bu öğütler içerik olarak, Osmanlı Devleti’nin o dönemdeki gerilemesinin durdurulmasının ancak “kanunu kadime riayetle” mümkün olabileceği şeklindedir. On dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde ise, ıslahat hareketlerinde daha köklü değişikliklerin yapılmasına yönelik yeni arayışların başladığı, bir önceki dönemin aksine bu dönemde kurtuluşun Batılılaşmada olduğu görüşü ön plana çıkmıştır (Yayman, 2008: 2–3). Bu anlayışın, günümüz kamu yönetimine yönelik reform çalışmalarında da devam ettiği söylenebilir.

Osmanlı’da yapılan reform çalışmalarında, “idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir araz mahiyeti taşıyan aksaklıkların, kökü aslında derinlere inen sosyal,

tarihi ve iktisadi sebeplere dayandığı” gerçeğinin gözden uzak tutulduğu, reform çalışmalarından kısa vadede çok şey umulduğu, yönetimdeki sorunların bu reformları müteakiben hemen çözülebileceğinin beklendiği söylenebilir. Bunun yanında Tanzimat Dönemi’nde yönetim ile ilgili düzenlemelerin, yönetimin yanında siyasi yapıyı da içerecek şekilde geniş tutulduğu görülmektedir (Tutum, 1994: 59–66).

Osmanlı’da, o dönemde dünyada hızla yayılmaya başlayan ulusçuluk akımına karşıt bir ideoloji olarak geliştirilmek istenen Osmanlılık, Osmanlı il yönetiminde gerçekleştirilmek istenen değişiklikler, hazırlanmak istenen anayasa gibi temel reformlar tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bunun nedeni olarak şu sebepler sıralanmaktadır (Weiker, 1968: 98):

İlk olarak, reform yapmak isteyen kamu görevlilerinin reform yapacak düzeye geldiklerinde devlet geleneklerine aşırı bağlı hale gelmesi.

İkinci olarak, İmparatorluğun toplumsal yapısının fazla elitçi olması ve reform yapmak isteyen kamu görevlilerinin takdir edilmemesi.

Üçüncü olarak, reformcuların, toplumsal yapının buna uygun olmaması nedeniyle yapılan reformları görme umutlarının olmaması.

Bu ve benzeri nedenler, Osmanlı’da reformların yapılamaması veya yapılan reformlarda da başarı sağlanamamasının nedenleri arasında sayılabilir.

Özellikle Tanzimat’la başlayan ve günümüzde hala devam eden; kamu yönetimine yönelik reform çalışmaları hiç şüphesiz yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Yukarıda Osmanlı’da yerel yönetimlerin ortaya çıkışında da ifade edildiği gibi, gerek Osmanlı’da gerekse Cumhuriyet Türkiye’sinde kamu yönetimine (bu bağlamda yerel yönetimlere) yönelik reform tartışmalarında, Batılı ülkelerdeki yönetim modelleri üzerine tartışmaların yürütüldüğü görülmektedir.

Örneğin Osmanlı’da Tanzimat’la birlikte kamu yönetiminin değişim sürecinde gerçekleştirilen tartışmalara bakılınca, bu tartışmaların Fransa’daki merkezi anlayış çerçevesinde mi yoksa İngiltere’deki adem-i merkezîyetçi anlayış çerçevesinde mi olacağı etrafında cereyan ettiği görülebilir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin Türkiye’ye getirilmesinden yeniden yapılandırılmasına kadar yapılan tartışmalar ve gerçekleştirilen değişimler irdelendiğinde, Türkiye’de yerel yönetim yapılanmasının

temelde Fransa örneğinden hareket edilerek gerçekleştirildiği, daha sonra yerel yönetimlere yönelik reform tartışmalarında da yine bu ülke yerel yönetim yapılanmasının Türk yerel yönetim yapılanmasını etkilediği söylenebilir.

Türkiye’de, yerel yönetimlerin teşkilat yapısı ve organlarının birbirleriyle olan ilişkileri bakımından Fransa yerel yönetimlerine bir benzeşmenin olduğu söylenmekle birlikte, özellikle 1980’lerden sonra belediye hizmetlerinin görülmesine yönelik değişimler irdelendiğinde, bu değişimlerin temelinde; İngiltere ve ABD öncülüğünde ortaya çıkan ve bütün dünyaya yayılan, bu bağlamda Türkiye’yi de, (aynı zamanda Fransa’yı da etkileyen) hem merkezi yönetim tarafından hem de yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin sunumu bakımından büyük oranda etkileyen Neo-Liberal uygulamalar gösterilebilir.

6.1.1. Anlam ve Kavramsal Olarak İdari Reform (Yeniden Yapılanma)

Kamu yönetiminin değişimini ifade eden çok farklı kavramlara rastlanmakta ve bu kavramlar birbirlerinin yerini ikame edecek şekilde kullanabilmektedir. Örneğin, kamu yönetiminde değişimi ifade etmek üzere zaman zaman “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler kullanılırken, zaman zaman da “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” “idari reform” gibi kavramlar kullanılabilir. Yine kamu yönetiminde değişimi ifade etmek üzere Osmanlı döneminde daha çok “ıslahat” kelimesi tercih edilirken Cumhuriyetle birlikte bu kavramın yerine sıklıkla “reform”, “idari reform”, “yeniden yapılanma”, “idareyi geliştirme”, gibi kavramlar tercih edilmektedir. İdari reform anlam bakımından; hataları giderme, düzeltme, iyileştirme şeklinde anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile de idari reform, idarenin etkin ve verimli çalışması için gösterilen gayret ya da mevcut sorunların ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması olarak tanımlanabilir (Parlak ve Sobacı, 2005: 311-312). Bütün bu kavramlar ve yapılan tanımlamalar, aslında idari reformun, yönetimde köklü değişimlerin gerçekleştirilmesinin bir karşılığı olarak kullanıldığını göstermektedir.

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, “idari reform” kavramının, “idari ıslahat”, “yönetim reformu”, “idarenin yeniden düzenlenmesi” sözcükleriyle eş anlamlı olduğu ifade edildikten sonra; “kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak,

iyileştirmek amacıyla girilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler” biçiminde tanımlandığı görülmektedir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1988: 104).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, “yönetimde reorganizasyon”, “yeniden düzenleme”, “yeniden yapılanma” ve “idari reform” gibi kavramlar anlam olarak birbirine yakın kavramlar olup birbirlerini ikame edebilmektedirler. Bu kavramlarla ifade edilmek istenen ise öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturma amacının belirtilmesidir. Diğer bir yaklaşımla reform, yönetimde var olan sorunların ortadan kaldırılması için talep doğrultusunda bahsi geçen sorunların daha akılcı ve ihtiyacı karşılar duruma çevrilmesini ifade etmektedir.

Yönetimde reform farklı araştırmacılar tarafından farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Örneğin Güler, yönetimde reformu; “yönetim alanı ile ilgili olmak, bilinçli bir faaliyet olmak, kalıcı etkiler yaratmak ve iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet” (Güler, 2005: 54) olarak tanımlayarak, reformun yönetimle ilgili kalıcı etki yaratan iyileştirme özelliğine vurgu yapmıştır.

Bir başka tanımlamada ise Sürgit yönetimde reformu; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır (Sürgit, 1972: 10). Görüldüğü gibi bu tanımda ise reformla, yönetimin amaçlarına daha çabuk ulaşılabilmesi için gösterilen çabaların tümünün kastedildiğine vurgu yapılmıştır.

Yönetimde reform, idarenin yapısında, kuruluşunda, işleyişinde ve yönetim şeklinde gerçekleştirilebilir. Bir diğer anlatımla reform, yönetimin organik yapısına yönelik olabileceği gibi, işlevlerine yönelik de olabilir.

Yönetimde reformun temelinde, statükoya ya da yetersizlikleri olan yönetsel sisteme bir alternatif oluşturma varsayımı yatmaktadır. Bu, kişinin yönetimin yetersizliğini nasıl algıladığına ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişebilir. Burada amaç, yönetimin işlevlerini yerine getirmesini engelleyen öğeleri çıkarıp bertaraf ederek, yönetimin etkililiğini artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme dahil etmektir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde yönetsel reform subjektif bir olgu olarak değerlendirilebilir. Çünkü sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi öge ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin sağlıklı olarak değerlendirildiği reformun niteliğini ve yönünü belirleyecektir. Bu tür değerlendirmeler reformu gerçekleştirecek olanların eğitim düzeyi, sisteme bakış açıları ve dünya görüşleri doğrultusunda farklı olacağından yönetsel reformun subjektif bir olgu olduğu söylenebilir (Polatoğlu, 2001: 150).

İdari reform, bireylerin var olan yönetim yapı ve işleyişini algılama şekline göre değişebilmektedir. Reform çabalarına yol gösterecek ve şekil verecek olan yönetimin algılanma biçimi, devletten devlete farklılık gösterir. Bu farklılık tarihsel geleneklerden kaynaklanabileceği gibi, çok daha farklı pratik sorunlardan da kaynaklanabilir. Bunların yanında, reformu gerçekleştirenlerin yönetime bakış açıları, konuya yönelik yazarların ve araştırmacıların geleceğe yönelik öngörülerini yönetimde reform üzerinde etkili olabilir.

6.1.2.İdari Reform Nedenleri

Yönetimde reforma ilişkin toplumsal talebin ve reforma gerekçe olarak gösterilecek sebeplerin her geçen gün arttığı söylenebilir. Reform nedenlerini genel bir değerlendirme ile şu şekilde sıralamak mümkündür: Yönetim ve ekonomi alanında teorik anlamda ortaya çıkan değişimler, özel sektörün yapı ve işleyişinde, rekabet anlayışında ortaya çıkan değişimler, değişen dünya düzeni ve teknolojiyle birlikte toplumun kamu yönetiminden beklentilerine ilişkin değişimler, toplumsal yapının kendisinde ortaya çıkan değişimler kamu yönetiminde reformu zorlayan nedenler arasında sayılabilir (Parlak ve Sobacı, 2005: 313). Aslında günümüzde yöneticileri reforma zorlayan en büyük etken, teknoloji ve iletişimin gelişmesiyle birlikte dünyanın herhangi bir yerinde ortaya çıkan bir gelişim veya değişimin anında dünyanın diğer yerlerine yayılabilmesi, toplumların yönetime karşı veya yönetimden toplumsal talep hususlarında organize olmalarının kolaylaşmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de hazırlanan hemen hemen bütün reformlarda, reform nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, 1963; Tortop vd., 2007: 485):

—Kaynakların etkin ve verimli olarak kullanılmaması: Kaynakların kullanımında hizmet önceliğinin gözetilmemesi dolayısıyla bir alanda kaynak yetersizliği nedeniyle hizmet gerçekleştirilemezken diğer alanda kaynak israfının olması.

—Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmemesi.

—Kırtasiyecilik ve bürokrasinin olması: Yönetimin aşırı mevzuat ayrıntısı nedeniyle kuralların katı bir şekilde uygulanması, kurum ve kuruluşlar arasında bir koordinasyonsuzluğun olması.

—Yöneticilerin inisiyatif kullanamamaları.

-Hizmetten yararlananların yönetimde söz sahibi olmamaları.

—Yönetim içinde görev yapan personelin etkin ve verimli bir dağılımının olmaması.

—Mali bakımdan bütün kurum ve kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olması ve buna bağlı olarak hizmetlerin aksaması.

Görüldüğü gibi aslında kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunların tespitine ilişkin, gerek akademik çalışmalarda gerekse yönetim tarafından gerçekleştirilen plan, rapor gibi çalışmalarda yönetimin işleminde ortaya çıkan aksaklıkların tespiti hususunda isabetin sağlandığı söylenebilir. Ancak yukarıda kalkınma planları irdelenirken de ifade edildiği gibi, sorun tespitinde sağlanan bu başarının sorunların giderilmesi konusunda pek sağlandığı söylenemez

6.1.3. Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Gelişim Süreci

Günümüzde gerek merkezi yönetim düzeyinde gerekse yerel yönetimler düzeyinde kamu yönetiminin yapısı, işleyişi, hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik gibi hususlar tartışılmaktadır. Aslında bu tartışmalar yeni değildir. Bu tartışmaları Tanzimat’a kadar uzatmak mümkündür.

6.1.3.1.Tanzimat'tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Gerçekleştirilen Reform Çalışmaları

Osmanlı'da reform çalışmalarının Tanzimat'la birlikte başladığı söylenebilir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, Osmanlı'da özellikle gerileme dönemiyle savaşlarda alınan yenilgiler reform çalışmalarının öncelikli olarak ordu üzerinde yoğunluk kazanmasına neden olmuştur (Ortaylı, 1983: 108).

On yedinci yüzyıla kadar Osmanlı devletini güçlü kılan Tımar Sistemi zayıflamaya başlamış bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu çöküş sürecine girmiştir. Osmanlı Devleti'nin, bünyesinde meydana gelen duraklama ve gerileme durumunu görmesi ve kabullenmesiyle birlikte reform çalışmaları başlamıştır. Aslında Osmanlı'daki ilk yenileşme hareketlerinin III. Selim zamanında başladığı söylenebilir. Bu dönemde Nizamı Cedit adında yeni bir ordu kurulmuş, yönetsel anlamda da meşveret sistemi getirilmiştir. Yine ayanların seçimle işbaşına gelmesi de III. Selim dönemine denk gelmektedir. III. Selim'den sonra da II. Mahmut benzer değişiklikleri yaparak devletin eski gücüne kavuşması için çaba göstermiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 327).

Tanzimat sonrasında da Osmanlı yönetim yapısında birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Osmanlı'da vilayet sistemine geçilmiştir. Yine İstanbul'da Şehremaneti kurularak ilk belediye uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında merkezin bir taşra örgütü konumunda olan nahiyeler oluşturulmuştur. Ayrıca bu dönemde tüzel kişilikleri olmasa da, yerel meclislerin kurulmuş olması yeniden yapılanma adına sayılabilecek en önemli hususlar arasında sayılabilir (Kalabalık, 1999: 86). Ancak bu noktada şunu vurgulamak gerekir ki, Osmanlı'da bu dönemde yerel yönetimlerin kuruluş amacı aslında yerel halkın kendi kendilerini yönetmesi arzusundan kaynaklanmamaktadır. Osmanlı yönetimi seçilmiş yerel meclislerin başına atadığı başkanlar aracılığıyla ve mali bakımdan da onları merkeze bağlayarak oralarda merkezi yönetimin etkinliğini artırmayı amaçladığı söylenebilir.

Osmanlı döneminde yapılan reform çalışmaları ile temelde Batıyı yakalayarak devletin kurtarılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak on dokuzuncu yüzyıl ile birlikte yapılan reform çalışmaları irdelendiğinde, yabancıların Osmanlı'nın reform

çalışmalarında nelerin yer alması gerektiğine ilişkin müdahalelerinin olduğu dikkat çekmektedir (Yayman, 2008: 52).

Osmanlı döneminde gerçekleştirilen reformlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

Kitabı Müktesebat 1620

Koçi Bey Risalesi 1631

Katip Çelebi Risalesi 1652

Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi 1742

Nizam-ı Cedit Projesi 1739

Sened-i İttifak'ın İlanı 1804

Serbest Ticaret Anlaşması 1838

Tanzimat Fermanı 1839

Islahat Fermanı 1856

I.Meşrutiyetin İlanı 1876

II. Meşrutiyetin İlanı 1908

Prens Sabahattin ve Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkezîyet

Yapılan bu çalışmaların aslında hepsinin kendine has bazı özellikleri olmakla birlikte, bu dönemde Osmanlı'da gerçekleştirilen reform çalışmalarının genellikle yöneticilere nasihatler şeklinde olduğu söylenebilir (Yayman, 2008: 52–62).

6.1.3.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları

Bu dönemde yapılan reform çalışmalarını planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası yapılan çalışmalar olarak sınıflandırılabilceği gibi, yabancılar tarafından yapılan reform çalışmaları ve planlı dönem sonrası yapılan (yerli) çalışmalar şeklinde de sınıflandırmak mümkündür.

6.1.3.2.1. Planlı Dönem Öncesi Yapılan Reform Çalışmaları

Bu dönem daha çok yeni Cumhuriyetin temellerinin atıldığı ve yönetim yapısının kesinleştirilmeye çalışıldığı dönemdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı'da başlayan reform çalışmalarına devam edildiği görülmektedir. Bu dönemde gerçekleştirilen başlıca çalışmalar arasında şunları saymak mümkündür.

Neumark Raporu 1949

Thornburg Raporu 1949

Barker Raporu 1951

Martin-Cush Raporu 1951

Gruber Raporu 1951

Baade Raporu 1959

Chailloux-Dantel Raporu 1959

Sayılan reform çalışmaları yabancılar tarafından gerçekleştirilen çalışmalardır. Her bir raporun kendine has birtakım özellikleri olmakla birlikte, raporlarda daha çok Türk Kamu Yönetimine ve yöneticilerine ilişkin biraz küçültücü ifadelerin yer aldığı dikkat çekmektedir. Bununla birlikte raporlarda, kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan aksaklıkların nedenleri, kamu personelinin durumları hakkında bazı doğru saptamaların olduğu da söylenebilir.

Yabancıların gerçekleştirdiği bu reform çalışmalarının yanında Türk uzmanlar tarafından gerçekleştirilen reform çalışmaları da vardır. Bunlar arasında, “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” 1933, yine 1947 yılında başbakanın emriyle devlet örgütünün daha etkin ve verimli çalışması için çeşitli bakanlıklarda kurulan komisyonlar ve TODAİE tarafından gerçekleştirilen “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma” çalışmaları sayılabilir.

6.1.3.2.2. Planlı Dönemde Gerçekleştirilen Reform Çalışmaları

Planlı dönemde yapılan çalışmaların daha düzenli ve kapsamlı olduğu dikkat çekmektedir. Bu dönemde yapılan çalışmalar arasında şunları saymak mümkündür.

Merkezi Hükümet Teşkilatı araştırma Projesi (MEHTAP) 1963

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu 1971

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 1991

Kamu Yönetimi Temel Kanunu 2004

Yapılan reformlara yönelik genel bir değerlendirme yapılacak olursa; bu çalışmalarda kamu yönetiminin sorunları irdelenmiş olmakla birlikte, daha çok şekilci düzenlemelerin ağırlıkta olması, sorunların temeline inilememesi, etkinlik ve verimlilik konusuna yeterince ağırlık verilememiş olması, çalışmaların uygulamaya

konulamaması gibi nedenlerle çalışmalardan beklenen sonuçlar elde edilememiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 333).

6.2. Reform Çalışmalarında Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler

Dünyanın hiçbir yerinde ve hiçbir zaman yönetilenlerin yöneticilerden tam olarak memnun olduğu söylenemez (Gournay, 1966: 96) Hemen her ülke gibi Türkiye’de de halk desteğinin %50’lerin üstüne çıktığı hükümetlere bile destekçilerin birçoğunun aslında hükümetlerden tam memnun olduğu için değil, çoğunlukla başka alternatiflerinin olmadığı için hükümetleri destekledikleri anlaşılmaktadır.

Aslında yönetimde reform talebi en çok halktan gelmektedir. Gerek merkezi yönetim düzeyinde gerekse yerel yönetimler düzeyinde sürekli şikayetler, hakarete varan eleştiriler yöneticileri reform yapmaya iten en büyük etmendir. Aslında halkın büyük çoğunluğu için reformdan beklenen; vergilerin düşürülmesi, ekonominin daha iyi hale getirilmesi için yapılması gereken faaliyetler, alınması gereken tedbirlerden ibarettir.

Siyasi partiler her ne kadar programlarında birçok konuda reform yapacaklarını beyan etmiş olsalar da, gerek iktidar gerekse muhalefet partilerinin kanun tekliflerinden hareketle, aslında yeterince reform talebi istedikleri söylenemez. Siyasi partilerin umumiyetle reform konusunda hem fikir oldukları husus ise yerel yönetimlerdir (Gournay, 1966: 96). Milletvekili olarak görev yapanların çoğunlukla bir yerel yönetim organında görev yapmış olması, yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarında, birlikte hareket etmelerine sebep olabilmektedir. Hatta Fransa gibi bazı ülkelerde bir milletvekilinin aynı anda hem milletvekili hem de bir yerel yönetim biriminde görevli olabilmesi, yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarında birlikte (iktidar muhalefet) hareket edebilmeyi kolaylaştırmaktadır.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, bazı hususlar yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarını zorlaştırmaktadır (Maddick, 1963: 208) Bunlar:

—Kıt kaynakların en rasyonel dağılımının ancak merkezi bir yönetim tarafından gerçekleştirilebileceği düşüncesi,

—Büyük ve teknoloji gerektiren projelerin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesinin çok zor ya da imkansız olması,

—Yerel yönetimlerin gerek personel gerekse mali bakımdan yeterli imkanlara sahip olamamaları,

—Personelin merkezi hükümet personeli olarak çalışmak isteyip yerel yönetim personeli olmak istemeyişi,

—Büyükşehirlerin taşrayı hor görmeleri ve teknik bilgi ve beceriye sahip olan kişilerin daha çok büyükşehirlerde ikamet etmeleri gibi nedenlerin, yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarını zorlaştırdığı söylenebilir.

Türkiye’de merkezi yönetimi ilgilendirmeyen bir yerel yönetim reformundan bahsetmek mümkün değildir. Yerel yönetimlere yönelik reform demek çoğunlukla ya merkezi yönetime ait olan bir yetkinin, mali olanağın yerel yönetime devri ya da merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim şeklinde bir değişim olarak anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim reformu kaçınılmaz olarak merkezi yönetimle ilişkilidir. Zaten Türkiye’de reform çalışmaları, yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde genel olarak kamu yönetimine yönelik yapılmaktadır.

Osmanlı döneminde yapılan reform çalışmaları ise yukarıda ifade edilenin aksine gerileme ya da yıkılma döneminde askeri yenilgilerin de vermiş olduğu refleksle daha çok askeri niteliği ağır basan ve Osmanlı Devleti’ni kurtarmaya yönelik alınması gereken tedbirler şeklinde olmuştur.

Osmanlı’da yerel yönetimlere yönelik en köklü değişim, Tanzimat döneminde gerçekleştirilmiştir. Yukarıda Osmanlı’da yerel yönetimlerin çıkışı bölümünde geniş olarak irdelendiği gibi, Osmanlı yönetim yapısında daha önce olmayan yerel yönetim yapılanmasına gidilmiştir. Osmanlı devlet yönetimindeki bu yenilik aslında büyük bir reform olarak değerlendirilebilir. Ancak Osmanlı’da Tanzimat sonrasına denk gelen yerelleşme çabalarının yerel demokrasinin güçlendirilmesi ya da demokratikleşme çabası olmaktan ziyade özü itibarıyla Osmanlı’nın merkezileşme çabası olarak değerlendirmek gerekir (Salur, 2004: 102). Şöyle ki Osmanlı Devleti, daha önce yetkilerini bölgesel güçlere devrederek nüfuzunu kaybettiği yerlerde bu yolla tekrar kaybettiği gücünü geri alma çabası içine girmiştir. Çünkü yerel meclisler bölgede nüfuz sahibi olan kişilerden oluşmaktaydı ve Devlet buraya kendi başkanını atayarak bir bakıma onlar üzerinde etki kurmaktaydı. Ayrıca mali bakımdan da

belediyeleri merkeze bağımlı hale getirerek belediyeler aracılığıyla bu bölgelerde nüfuzunu artırma çabasına girdiği söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti de başlangıçta Osmanlı'dan devraldığı bu merkeziyetçi anlayışı sürdürmeye çalışmıştır. Her ne kadar 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerin özerkliğine giden bir düzenleme yapılmış olsa da dönemin koşulları bu Anayasa'nın uygulanmasına imkan tanımamıştır. Kaldı ki bu Anayasa zaten üç yıl gibi çok kısa bir ömre sahip olup Anayasa kuralları uygulamaya geçirilemeden bir sonraki Anayasa; 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir.

Cumhuriyet döneminde de genel olarak kamu yönetimine yönelik reform çalışmalarının yapıldığı, bu reformların yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde planlandığı görülmektedir. Özellikle son dönem reform çalışmalarında kamu yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik, halkın katılımı gibi demokratik değerlerin ön plana çıkarıldığı dikkat çekmektedir. Bu da günümüzde yeni kamu yönetimi yönetişim gibi farklı adlarla ifade edilmektedir.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nde (MEHTAP-1963), *“Araştırma Projesi çerçevesinde kısaca ele alınmış olan taşra teşkilat birimlerinin, her halde, bütünüyle ele alınarak etraflı bir incelemeye tabi tutulmasına ihtiyaç vardır. Merkezi hükümet taşra birimlerinin mahalli idarelerle hizmet bakımından çok ve çeşitli bağları olduğu düşünülerek, yapılacak incelemede merkezi hükümet birimleri ile mahalli idare kuruluşları birlikte ele alınmalıdır.”* şeklinde ifade kullanılarak, aslında merkezi idare ile yerel yönetimlerin birbirleriyle güçlü bağlarının olduğu ve reform çalışmalarında merkezi idare ile yerel yönetimlerin birlikte değerlendirilmeleri gereğine vurgu yapılmıştır.

Yine MEHTAP'ta merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayeti bakımından İçişleri Bakanlığı'na bazı görevler verilmiştir. Bunlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- “a. Özel idare bütçelerinin tetkik ve tasdiki,*
- b. Belediyelerin kurulmasının tasdiki,*
- c. Bazı belediyelere başkan tayini,*
- d. Nüfusu 80.000'den fazla olan belediyelerin sınırlarının, başkanları mansup olan belediye bütçelerinin, belde, köy ve özel idarelerin ortaklaşa kuracakları “Birlik”lerin tasdiki,*

e. Belediye ve özel idarelerin teftişi.”

Görüldüğü gibi Proje’de aslında günümüz anlamında vesayet denetimini aşacak şekilde İçişleri Bakanlığına yönelik yetkiler öngörülmektedir.

MEHTAP’ta, büyükşehir belediyelerine ve diğer yerel yönetimlere bazı memurların İçişleri Bakanlığı’nca atanması eleştirilmekte, bu durumun bakanlığa hiçbir faydasının olmadığı gibi işlerin uzamasına yol açtığı vurgulanmaktadır. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimlerle münasebetinin eski tarihli mevzuata dayandırıldığı (1924 Anayasası), buna dayalı aksamaların giderilebilmesi için yeni yasal mevzuata uyulması (1961 Anayasası) gereğine yer verilmiştir.

MEHTAP’ta, yerel yönetimlerle ilgili olarak önemle üzerinde durulması gereken hususlar ise şu şekilde sıralanmıştır:

“a. İçişleri Bakanlığının ilgili dairesi, özel idare, belediye ve köy idareleri üzerindeki merkezi kontrol görevini iyi yapabilecek şekilde teşkilatlandırılmalı ve bu konularda tecrübeli kimselerle takviye edilmelidir.

b. Mahalli idare personeli, işe alma, imtihan, ücret, tayin, terfi, nakil, izin, emeklilik gibi personel işlemleri bakımından bir statüye bağlanmalıdır.

c. Köy muhtarlığı fahri görev haline getirilmeli, köy idaresinin devamlı bir sekreteri olmalıdır. Köyün hükümetle münasebetleri bu sekreter vasıtasıyla yürütülmelidir.

d. Belediye Başkanlığının da fahri sayılması, hem bu makamın şeref ve itibarını daha da arttıracak, hem de belediye başkanı yanında, belde işlerinin devamlı ve uzmanlaşmış bir belediye idaresi tarafından yürütülmesini sağlayacaktır.”

MEHTAP’la ilgili söylenmesi gereken bir diğer konu da, köylere yönelik yapılan yorumdur. MEHTAP’ta, yeni yönetim birimi oluşturmak yerine tarihsel köken olarak var olan ve toplumun daha kolay benimseyeceği yönetim birimlerinin korunarak hizmetlerin yöre halkına bu yolla götürülmesinin daha etkin ve verimli olacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, aslında MEHTAP’ta kamu yönetimine yönelik her düzenleme yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir. Zaten MEHTAP’ın içerisinde de yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir. MEHTAP’ta, mahalli idareler ve merkezi hükümetin taşra teşkilatının taşra birimleri

arasındaki görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının çok önemli inceleme alanı oluşturduğu, bu konuların ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gereğine vurgu yapılarak, gerekli hazırlıklardan sonra, bu konulara yönelik çalışmalara hemen başlanması tavsiye olunmuştur.

Yerel yönetimleri ilgilendiren bir diğer çalışma, 1971 tarihli **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**'dur. Bu çalışmada öncelikli olarak, yönetimde reformun ne olduğu, nedenleri, geçmişten günümüze yapılmış reformların kısaca değerlendirilmesi ve reform yapılırken hangi kurallara uyulması konularına yer verilmiştir. Ayrıca bu çalışmada, reform çalışmalarında her kuruluşun reform yapacak imkanlara sahip olmadıklarına vurgu yapılmış, reform çalışmalarının başarısız oluşu, reformun tamamından sorumlu bir örgütün olmayışına bağlanmıştır (Yayman, 2008: 244).

1971 tarihli bu reform sonrasında, 1978 yılında yerel yönetimleri yakından ilgilendiren bir gelişme söz konusu olmuştur. Yerel yönetimlerin mali ve idari sorunlarının giderilmesi, etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Yerel Yönetimler Bakanlığı (TBMM, III. Ecevit Hükümeti Bakanlar Kurulu 05.01.1978-12.11.1979) kurularak yerel yönetimlerin sorunlarına merkezi düzeyde çözüm arayacak bir kuruluş oluşturulmuştur (Akın, 1998: 97'den aktaran, Gül ve Aktel, 2004: 83). Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulmasına gerekçe olarak; İçişleri Bakanlığı'nın adeta bir Güvenlik Bakanlığı haline dönüştüğü, yerel yönetimlerin sorunlarını Bakanlar Kuruluna ileticek, gerek idari gerekse mali tıkanıklıkların giderilmesi için çaba harcayacak bir bakana olan gereksinim bu bakanlığın kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bakanlık kurulurken idari teşkilat içerisinde ayrı birimler oluşturulmayıp başka bakanlıklar bünyesinde var olan bazı birimlerin bu bakanlığa aktarılması söz konusu olmuştur.

Bakanlığa bağlanan birimler şunlardır (Keleş, 2000: 418):

- İmar ve İskan Bakanlığı'ndan İller Bankası,
- İçişleri Bakanlığı'ndan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
- Devlet Planlama Teşkilatı'ndan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi

Yerel Yönetimler Bakanlığı bu birimleri kendi bünyesinde dört Genel Müdürlük şeklinde yeniden yapılandırmıştır. Bunlar:

- Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü
- Belediyeler Genel Müdürlüğü
- Fon-Krediler, Teknik Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü
- Eğitim Genel Müdürlüğü

Yerel Yönetim Bakanlığı kurulduktan sonra çıkarılan bir yönetmelikle (1 Haziran 1978 tarihinde 16303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır) daha önce içişleri bakanlığının yerel yönetimlere dönük hizmetlerine son verilerek bu görevler Yerel Yönetimler Bakanlığı'na geçmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi biçiminde özetlenecek olan vesayet denetimi de artık bu bakanlık tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın ömrü fazla sürmemiştir (Ocak 1978 - Kasım 1979). Bakanlık, kuruluş amacı doğrultusunda yerel yönetimlerin merkezdeki temsilcisi konumuna gelmiştir. Bakanlık aracılığıyla, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, mali kaynak konusu, personel sorunları ve diğer muhtemel sorunlar merkezde sürekli gündemde tutulmaya çalışılmıştır. Ancak bu bakanlık aracılığıyla yerel yönetimlerin özerkliklerinin kısıtlandığı, Bakanlığın partizanca tutum sergilediği, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin ağırlaştığı gibi eleştiriler de yöneltilmiştir (Keleş, 2000: 417-422).

Planlı dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarından bir diğeri de “**Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**”dir (1991) (KAYA). Projenin amacı; yönetim sisteminin geliştirilmesi için daha önce yapılmış çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamak şeklindedir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 2).

Proje'nin giriş kısmında, kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi ise şu şekilde ifade edilmektedir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991 3):

“Kamu yönetim sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından

birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlamlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır.”

Proje’de, yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan değişkenlerden bazıları ise şu şekilde sıralanmaktadır (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 3);

—Hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyumlu duruma getirilmesi,

—Kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerindeki süreç boyutunda beliren iç değişimler,

—Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar,

—Yönetim-halk ilişkilerindeki değişimler, yönetim ile sosyoekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar,

—Devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişimler vb.

Proje’nin yerel yönetimler başlığını taşıyan kısmında öncelikli olarak mevcut durum tespiti yapıldıktan sonra önerilerde bulunulmuştur. Yerel yönetimlere çok geniş bir şekilde yer verilen Projede, yerel yönetimlerin mevcut durumu ve yapılan öneriler şu şekildedir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 84-87):

Projede, “Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliğine de değinilen Projede, yönetsel özerklikten bahsedilmektedir. Yani, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek, yerel yönetimler ise kendilerine verilen bu yetkileri yasal sınırlar içerisinde istedikleri gibi kullanabileceklerdir. Bu husus Projede şu şekilde ifade edilmiştir:

“Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için (vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde) çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.”

Yerel yönetimlerle yerel demokrasinin ve demokratik değerlerin yaygınlaştığı ifade edilmekte ve yerel yönetimler aracılığıyla hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulabileceği belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi tarihi köklerimizden gelen bir yönetim şekli olmamakla birlikte yüz yılı aşkın bir süredir var olduğu, üyesi olmaya çalıştığımız Avrupa Birliği’nde de bu birimlerin önemli olduğu vurgulanmış ancak, Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmetleri gereğince yerine getiremedikleri de belirtilmiştir.

Türkiye’de hizmetlerin ifası bakımından sadece yerel yönetimlerin değil aynı zamanda merkezi yönetimin de etkililik ve verimlilik hususunda sorunları olduğu bu münasebetle de sorunun çözümü için bütüncül bir yaklaşımla *“bugünkü modelin yerine taşrada gerek merkezin kimi kuruluşlarını, gerekse yerel yönetimleri kapsayacak nitelikte, Türkiye koşullarına ve gereksinimlerine uygun yeni bir model oluşturulması; bir başka deyişle, yerel düzeyde kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması”* gereğine vurgu yapılmıştır.

Projede yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler ise şu şekilde sıralanmıştır:

- a. Yerel yönetimler yeterince demokratik değildir.
 - Yerel yönetimler merkezin sıkı vesayeti altındadır.
 - Kararlarda halkın katılımı yoktur
 - Yerel yönetimler saydam değildir
- b. Yerel yönetim kuruluşları yeterince güçlü değildir.

—Yerel yönetimlerin yetki alanı çok dardır.

—Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama konularında yeterince yetkileri yoktur.

—Yerel yönetimler yeterli akçal kaynaklara sahip değildir.

c. Yerel yönetim kuruluşları, toplumunun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememektedirler.

—Kırsal alanlara hizmet götürme konusunda hem merkezi yönetimin taşra kuruluşları hem de yerel yönetim birimleri bakımından yönetsel ve örgütsel boşluk vardır.

—Büyükşehir belediyelerinin kurulması isabetli olmakla birlikte, ilçe belediyeleri düzeyinde kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunları vardır.

—Belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılamamaktadır

—Türk yerel yönetim sistemine ilişkin olarak yukarıda açıklanmış olan sorunlara köklü bir çözüm henüz gerçekleştirilememiştir.

Projede mevcut duruma ilişkin sorunlar (özetle) yukarıdaki şekilde tespit edildikten sonra, merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesinin artık bir zorunluluk olduğu vurgulanmıştır.

Projede yerel yönetimlere, güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir nitelik kazandırılması bu raporun amacı olarak ifade edilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 87-93). Bu doğrultuda, model için öngörülen ana ilkelerden bazıları şunlardır:

a. Demokratik yerel yönetim,

b. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin bir bölümünün, yerel yönetim birimlerine aktarılması,

c. Nüfusu 500'ün üzerinde olan köylerin, belediye statüsüne kavuşturulması,

d. Yerel yönetimlere özkaynaklarını artırma olanağı sağlanması,

e. Demokratik yönetsel vesayet ilişkilerine olanak sağlanması,

f. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılması, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri, aralarında uyum

sağlanarak, bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmesi, yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak yasalar hazırlanması.

Yine Projede, kırsal yörelerde üç basamaklı bir yerel yönetim modelinin olması öngörülmektedir. Bu modelin koşullarından bazıları;

a. Temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimidir; il yerel yönetimi üst basamak, küçük belediyelerle, köyler alt basamak birimidir.

b. Vali ve kaymakam yürütme organı işlevi öngörülmektedir.

c. Yerel yönetimler arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkileri kurulmaktadır.

Projede, öngörülen bu üçlü yerel yönetim yapısının organlarının nasıl oluşacağı, birbirleriyle olan ilişkileri, çalışma şekli, mali kaynak temini, gibi hemen her konuda ayrıntılı şekilde düzenleme yapılmıştır.

2004 yılında çıkarılmak istenen ancak Cumhurbaşkanının vetosu sonrasında çıkarılmaktan vazgeçilen “**Kamu Yönetimi Temel Kanunu**” da kamu yönetiminin değişimi bağlamında önemli bir belgedir. Bu Tasarı ile kamu yönetiminin yeri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden (ama klasik Türk Kamu Yönetimi anlayışı dışında) düzenlenmesi öngörülmekteydi. Şöyle ki Tasarıda, adalet, savunma, güvenlik, maliye, hazine, piyasaların düzenlenmesi, istihbarat, dış ilişkiler, gümrük, ulusal planlama, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık, diyanet ve vakıflar, milli eğitim ve sosyal güvenlik hizmetleri merkezi yönetimin görevleri arasında sayılmış, bunların dışında kalan görevler ise yerel yönetimlere bırakılmıştı (Gül ve Aktel, 2004: 85).

Mevcut durum itibarıyla, idare hukuku ifadesiyle merkezi yönetim genel görevli, yerel yönetimler ise özel görevlidir. Yani, yerel yönetimlerin görevleri mevzuatta sayılmıştır. Bunun dışındaki görevler ise merkezi yönetime aittir. Oysa Tasarıda merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında tam tersine bir ilişki öngörülmekteydi (merkez özel görevli yerel yönetimler ise genel görevli olacaktı). Zaten bu durum dönemin Cumhurbaşkanınca da veto gerekçesinde, “yerel nitelikli devlet yapısına geçmek” şeklinde değerlendirilmiş, bunun bir Anayasa ihlali olduğu beyan edilmiştir.

Bunun dışında Tasarı irdelendiğinde, görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en yakın birime verileceği (subsudirite ilkesi) ifade edilmiştir (md.5). Yine yerel ve ortak ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir (md.8). Tasarıda yerel yönetimlere yerel özerklik verildiği (idari ve mali) ancak bu özerkliğin, idarenin bütünlüğünü zedeleyecek düzeyde olamayacağı vurgulanmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimine de sınırlamalar getirilmiştir. Tasarıda vurgulanan bir diğer önemli nokta da, “Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz” (md.9) hükmüdür. Bir sonraki mali özerkliği düzenleyen (md.10) madde ile birlikte değerlendirildiğinde, Tasarı’da yerel yönetimlerin özerkliğine ne derece vurgu yapıldığı anlaşılabilir. Ancak bu noktada da şunu vurgulamak gerekir ki, burada bahsedilen özerklik yönetsel özerkliktir.

Aslında bu Tasarı ile kamu yönetiminde üç temel değişikliğin öngörüldüğü söylenebilir: “Yerelleşme”, “Özelleştirme” ve “Yönetişim”. Yukarıda da ifade edildiği gibi bu Tasarı kanunlaştırılmamış ancak tasarıda öngörülen hususlardan bir kısmı sonraki tarihlerde farklı isimler altında tekrar kanunlaştırılmıştır.

Yerel yönetimleri ilgilendirmesi münasebetiyle bu bağlamda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve son olarak 12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı Kanun’dan bahsetmek gerekir. Bu kanunlarla, yerel yönetimlerin kuruluşundan yetki ve görevlerine birçok konuda değişiklik yapılmıştır. Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi büyük oranda sınırlandırılmıştır. Ayrıca yerel hizmetlerin sunulmasında da özelleştirme uygulamalarına izin verildiği hatta teşvik edildiği söylenebilir. Bahsi geçen bu yasalara, yukarıda Türkiye’de yerel yönetim yapıları başlığı altında yer verildiğinden ve yine aşağıda hizmetlerin özelleştirilmesi başlığıyla tekrar değinileceğinden dolayı tekrardan kaçınmak amacıyla ilgili konulara sadece bilgi maksatlı yer verilmiş ayrıntılarına bu başlık altında değinilmemiştir.

6.3. Türkiye’de 24 Ocak Kararları Sonrası Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışındaki Değişim

1980’lerde ABD ve İngiltere’nin öncülüğünde dünyada yeni bir gelişme söz konusu olmuştur. Neo-liberal anlayış, önce bu ülkelerde kamu yönetimlerini de kapsayacak şekilde egemen olmaya başlamış daha sonra da bütün dünyaya yayılmıştır. Bu dönemde yeni kamu yönetimi ya da yönetim gibi uygulamalar kamu yönetimlerine egemen olmaya başlamıştır (Özer, 2005: 223; Özgür, 2003: 183). Bu doğrultuda kamu yönetimleri küçülmeye, kamu hizmetleri özel kesim mantığıyla sunulmaya, kamuya ait mallar ve hizmetler (hizmetlerin görülmesi) özelleştirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda dünyada, küreselleşmeye paralel olarak yerelleşme süreci de devam etmektedir. Bir yandan Birleşmiş Milletler, IMF, Dünya Bankası, AİHM, NAFTA, Avrupa Birliği gibi kurum, kuruluş ve oluşumların (birliklerin) her geçen gün önemleri artarken diğer yandan da buna paralel olarak yerel yönetimlerin önemi artmakta, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki ifadesiyle hizmetlerin hizmete en yakın birim tarafından görülmesi esas ve usulleri (md.4) kamu yönetimlerinde egemen bir kural haline gelmektedir.

Türkiye de doğal olarak dünyadaki bu gelişim sürecinden etkilenmiş ve bu doğrultuda hem yönetim yapısını hem de hizmet sunma anlayışını değiştirmiştir. “24 Ocak Kararları” olarak adlandırılan kararlar dünyadaki, özetle bahsedilen bu değişimin adeta Türkiye’ye yansımasıdır. Bahsi geçen Kararlar, Türkiye’nin o dönemdeki olağanüstü koşulları nedeniyle uygulanamamıştır. Dünyadaki bu değişim Türkiye’de etkilerini 1983 sonrasında iktidara gelen Turgut Özal Hükümetleriyle göstermiş, kamu yönetiminin küçültülmesi, hizmetlerin özel kesim aracılığıyla yürütülmesi, kamuya ait malların özelleştirilmesi uygulamaları başlamıştır. Daha sonra gelen hükümetler de siyasi görüş farkı olmaksızın hemen hepsi az ya da çok bu uygulamalara devam etmiş ve etmektedirler.

Yeni kamu yönetimi ve yönetim olarak adlandırılan bu uygulamalar merkezi yönetimle birlikte yerel yönetimlerde de uygulanmaya, bu doğrultuda yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve bu uygulamalar hala devam etmektedir. Çalışmanın yerel yönetimlerle ilgili olması münasebetiyle bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir

Belediye Kanunu'ndan bahsetmek gerekir. Bu kanunlar irdelendiğinde, kanunlarda ilgili birimlerin görevleri sayılırken hemen her fıkrada, “yapmak”, “yaptırmak”, “işletmek” “işlettirmek”, “kiraya vermek” gibi ifadelerin kullanıldığı görülmektedir. Bu ifadelerden, ilgili birimlerin görevlerini yerine getirirken bu görevleri kendileri yapabileceği gibi özel kesime de yaptırabilecekleri anlaşılmaktadır.

Diğer yandan yerel yönetimlere verilen görevler ve onlara tanınan gelirler değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin, görevlerini yerine getirecek gelirlerinin olmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla burada yerel yönetimlerin adeta hizmetleri özelleştirilmesi teşvik edilmektedir. Zaten yukarıda bahsedilen anlayış da kamu yönetiminin “kirlenen öder” ya da “tüketen öder” anlayışı çerçevesinde işlemini öngören bir anlayıştır. Bahsi geçen bu anlayış çerçevesinde yerel hizmetlerin sunumunda da bir değişim söz konusu olmuştur. Yerel yönetimler hizmetleri bizzat kendileri sunmak yerine kendi gözetim ve denetimleri altında özel kesime gördürmeye yani özelleştirmeye başlamışlardır. Bu bağlamda aşağıda kısaca özelleştirme ve nedenlerine değinildikten sonra yerel yönetimlerin özelleştirme yöntemleri irdelenmektedir.

6.3.1.Özelleştirme

Günümüz dünyasında gelinen noktada, hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi yerine özel kesim tarafından ifa edilmesi genel kabul görmektedir (Davis, 2000: 1;). Bu bağlamda bu başlık altında, özelleştirmenin ne olduğu, nedenleri, özelleştirme hakkında ileri sürülen lehte ve aleyhte argümanlar ile yerel hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamalarına yer verilmiştir.

6.3.1.1.Kavramsal Olarak Özelleştirme

Genel anlamıyla özelleştirme, mal ve hizmet üretiminin kısmen ya da tamamen özel kesime devri olarak tanımlanmaktadır (Gormley, 1991: 3). Özelleştirme, kamu mülkiyetinden özel mülkiyete yönelim, kamunun rolünün azaltılması, kamuya ait olan üretim araçlarının kısmen veya tamamen özel kesime devri olarak da ifade edilebilir (Feigenbaum, 1999: 5). Bir başka tanımlamada ise özelleştirme, “... idare tarafından yerine getirilen bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere bırakılması, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetinin finansmanının gerçek bedelinin veya

önemli bir bölümünün yararlanandan alınmak suretiyle (vergi yerine harç veya fiyat) özelleştirilmesi ve kamusal düzenlemelerle ekonomik hayat üzerindeki zorlamaların azaltılması veya basitleştirilmesi, piyasa mekanizmasının işlevinin artırılması” şeklinde tanımlanmaktadır (Yarrow’ 2006’dan aktaran, Koçak, 2011: 40). Genel olarak özelleştirme denince yapılan bu tanımlar anlaşılma ile birlikte yerel yönetimlerde özelleştirme denince kısaca yerel yönetimlerin özel kesimden hizmet satın alımı şeklinde anlaşılmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 380; Kay, 1992: 187). Yani yerel yönetimlerin özelleştirilmesi bir bakıma kentlerdeki kamu hizmetlerinin, özel sektör aracılığıyla halka arzı anlamına gelmektedir.

Kamuya ait mal ve hizmetlerin kısmen veya tamamen özel kesime devri olarak tanımlanabilecek olan özelleştirmeyi iki farklı yönüyle irdelemek mümkündür. Bunlardan ilki; kamuya ait malların özelleştirilmesidir. Bu tür özelleştirme uygulamalarında, özelleştirme sonucunda ilgili mal ile kurumun mülkiyete yönelik ilişkisi kesilmektedir. Bazı istisnalar dışında (örneğin telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinde hizmetin sürdürülmesi gerekir) özelleştirme yoluyla ilgili malı satın alan kişi ya da kuruluş o malın üretimine devam edip etmemekte tamamen serbesttir.

Özelleştirmenin belki de asıl çalışmayı yakinen ilgilendiren yanı ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Uygulamada her ne kadar hizmetlerin özelleştirilmesi ifadesi kullanılsa da kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde özelleştirilen hizmetin kendisi değil gördürülmesidir. Yani, sorumluluk kamu kurum ve kuruluşunda kalmak kaydıyla hizmetin gördürülmesi özel kesime devredilmektedir. Hizmeti özel kesim sunsa bile hizmetin aksaması veya kesilmesinden vatandaşa karşı ilgili kurum sorumludur. Bir diğer ifade ile kamu kurum ve kuruluşları yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini özelleştirmek yoluyla hizmetin görülmesine ilişkin sorumluluktan kurtulamazlar. Örneğin toplu taşıma veya çöp toplama görevi mevzuatla belediyelere verilmiştir. Bu hizmetlerin özelleştirilmiş olması belediyeleri sorumluluktan kurtarmaz. Toplu taşıma hizmetlerinde ya da çöplerin toplanmasında çıkacak muhtemel aksaklıklardan ilgili belediye sorumludur.

6.3.1.2.Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesinin Nedenleri ve Merkezi Yönetim Özelleştirmelerinden Farkı

Özelleştirme nedenleri denince genel olarak araştırmalarda, siyasi, idari ve ekonomik nedenler olarak ayrı başlıklar altında irdelendiği görülmektedir. Her ne kadar böylesine bir ayrıma tabi tutularak konu irdelenmekteyse de, aslında bu nedenlerin birbirlerinden bağımsız değerlendirilemeyecekleri ve birbirleri ile iç içe girdikleri söylenebilir. Bu düşünceden hareketle bu çalışmada konu böylesine bir ayrıma tabi tutulmaksızın, birlikte değerlendirilmiştir. Çalışma ile ilgili bir diğer husus ise, konuya yönelik lehte ve aleyhte görüşlere yeri geldikçe değinilmiş olup değerlendirme yapılmış, ayrı başlıklar halinde yer verilmemiştir.

Özelleştirme nedenleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 381-384; Koçak, 2011; 40. Eken ve Eryılmaz, 1990: 57; Mouffe, 1985: 67; Akalın, 2003: 219; Çelebi, 1995: 133; Bozlağan, 2003: 277; Hayek, 2004: 15):

Özelleştirme, ideolojik yaklaşım olarak görülmektedir. Bu bağlamda bu ideolojiyi benimseyenler aynı zamanda kamu hizmetinin özel kesim tarafından yürütülmesi anlayışını da benimsemekte ve uygulamaktadırlar. Bu yaklaşımdan hareketle demokrasi ile liberal ekonomik düzen arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Demokraside savunulan siyasi özgürlüğün aynı zamanda ekonomik anlamda da savunulması gerekir. Buna karşın başka bir görüşte ise demokrasi ile liberalizm birbirine zıt iki yaklaşımdır. Liberalizm serbest piyasa koşullarının oluşumunun sağlanmasını savunurken, demokrasi aslında sosyal eşitlik ve siyasal katılımı savunur. Liberal demokrasinin zorluğu, bu iki yaklaşımın birbirlerinin argümanlarını reddetmelerine rağmen birinin varlığının diğerinin varlığına muhtaç olmasıdır.

Özelleştirme nedenlerinden bir diğeri de üretim araçlarının sahipliği ve yönetimine ilişkindir. Üretim araçlarının kamunun elinde olması durumunda siyasi iktidarı ele geçirenler aynı zamanda ekonomik anlamda da yönetimi ele geçirmiş olacaklardır. Bu araçların özelleştirilmesi aslında siyasi iktidarı ele geçirmenin önemini bir derece olsun azaltacağından iktidar mücadelesi nispeten demokratik değerlere daha uygun bir şekilde yapılabilecektir. Kaldı ki, üretim faktörlerinin kamuda olması durumunda siyasi iktidarı ele geçirenlerin ekonomide etkinlik ve verimliliğin dışında siyasi kaygılarla bazı yatırımlar gerçekleştirebilmeleri mümkün

olacak ve bütün olarak düşünülduğünde ekonomik anlamda ülkenin zararı söz konusu olacaktır.

Özelleştirmenin nedenlerinden bir diğeri de, özelleştirme sonucunda mal ya da hizmet üretenlerin çoğalması hususudur. Bu durum piyasada rekabetin sağlanmasına, mal ve hizmet üretiminde fiyat ve kalite bakımından bir yarışın olmasına dolayısıyla hizmetten yararlananlara yönelik daha kaliteli ve aynı oranda ucuz bir hizmetin sunulmasına neden olacaktır (Kutlu, 2003: 82; Örnek, 1998: 164).

Özelleştirme zaman zaman sermayenin tabana yayılması amacıyla da uygulanabilmektedir. Böyle bir uygulama durumunda sermaye tabana yayılacak ve işletmelerin denetimi daha kolay olabilecektir. Kaldı ki, işletmelerin kamuya ait olması durumunda kötü yönetim ya da herhangi bir nedenle bunların iflasları söz konusu değildir. Dolayısıyla zarar eden kamuya ait bir şirketin zararı genel bütçeden kaynaklanacak ve böylece genelde toplum zarar edecektir.

Özelleştirmenin nedenlerinden bir diğeri de özelleştirme sonucunda yönetimin kasasına belli miktarda paranın girmesi ve kısa vadede bir gelir elde edilmiş olmasıdır. Ancak buna karşın şunu da ifade etmek gerekir ki, kısa vadede sağlanan mali kaynak her ne kadar görünürde fayda sağlamış olsa da elde edilen gelir etkin ve verimli halde kullanılmadığı takdirde uzun vadede bu daha vahim neticelerin doğmasına neden olabilir.

Kamu hizmetinin özelleştirilmesinde, yap işlet devret, yap işlet gibi yöntemlerin kullanılmasıyla yönetim, hiçbir masraf yapmaksızın hizmet arzında bulunabildiğinden, hizmetlerin sunumunda bu ve benzeri yöntemlerin kullanılması yönetime büyük kolaylık sağlayacaktır. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, kamu hizmetlerine yönelik kirleten öder ya da tüketen öder anlayışının egemen olmasıyla birlikte artık kamu hizmetleri varlıklıların daha fazla yararlanabildiği bir şekle bürünecektir. Bu durumun hiç şüphesiz Anayasadaki sosyal devlet ilkesiyle bağdaştığı söylenemez.

Özelleştirme nedenlerinden bir diğeri de, devletçilik anlayışının piyasa ekonomisi koşullarının gerisinde kalmasıdır. Yani işletmelerin devlete ait olması durumunda işletmeler yeterince etkinlik ve verimlilik açısından

denetlenememektedirler. İlgili işletmeleri yönetenlerin kurallara uymuş olmaları yeterli görülmektedir. İşletmelerde birçok konuda söz söyleme hakkına sahip olmayan memur konumundaki görevliler zaten çoğunlukla işletmelerin rasyonel çalıştırılması konusunda da yeterli değildirler.

Özelleştirme nedenlerinden bir diğeri de işletmelerdeki patron çalışan ilişkisidir. Özel kesimde işletmelerin karları zaman zaman pirim, kar payı vs. isimlerle çalışanlara kısmi anlamda bile olsa verilebilmektedir. Ancak kamu işletmelerinde genel olarak böyle bir durum söz konusu olmadığından, kamu kesiminde çalışanlar kendi faydalarını artırmak için zaman zaman illegal yollara başvurabilmektedirler.

Kamu işletmeleri çoğunlukla tekel durumundadır. Dolayısıyla kamu işletmelerinin ürettiği mal ya da hizmetlerde rekabet söz konusu değildir. Rekabetin olmadığı yerde ilgili malın ya da hizmetin etkin ve verimli olmasını özendirerek bir durum yoktur. Bu durum mal ve hizmet üretimini olumsuz yönde etkileyecektir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi özelleştirme nedenleri aslında birbirleriyle bağlantılıdır. Özelleştirmeye yönelik yapılan tartışmalarda konunun genel olarak ideolojik bir yaklaşımla irdelendiği söylenebilir. Özelleştirmeye yönelik yapılan değerlendirmelerde; bir yandan özelleştirmenin halka yapılabilecek en büyük hizmet, diğer yandan da özelleştirme uygulamalarının vatana ihanet olarak değerlendirilebilecek kadar farklı değerlendirmeler yapılabilmektedir. Akademik anlamda böylesine iki geniş yelpazede tartışılrsa da, uygulamada genel olarak ideolojik fark gözetilmeksizin hem merkezi yönetim hem yerel yönetimler düzeyinde özelleştirme uygulamalarının çok sıkça karşılaşılan bir uygulama olduğu söylenebilir.

Genel olarak özelleştirme nedenleri olarak sıralanan hususların aynı zamanda yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Ancak yerel yönetimlerin hizmetleri özelleştirmesinin merkezi yönetimden farklı nedenleri de söz konusudur. Bu bağlamda öncelikli olarak şunu ifade etmek gerekir ki, yerel yönetimler kendilerine ait malların özelleştirilmesine pek sıcak bakmamaktadırlar ve uygulamada da bu yola başvurmamaktadırlar.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden farklı olarak hizmetleri özelleştirmelerinin nedenleri arasında şunları sıralamak mümkündür (Koçak, 2011: 51; Ulusoy ve Akdemir, 2004: 381):

—Yerel yönetimler hizmet sunumunda finansal anlamda sıkıntı çekmektedirler. Hizmetlerin özelleştirilmesi durumunda yerel yönetimler bu sıkıntıdan kurtulacaktır.

—Yerel hizmetlerin fiyatlandırılmaları daha kolaydır. Dolayısıyla hizmetin özelleştirilmesi durumunda hizmetten yararlananlardan kolaylıkla ilgili hizmetin bedeli tahsil edilebilir

—Yerel yönetimlerin, hizmetleri özelleştirirken yap işlet devret, yap işlet, kiralama gibi yöntemler uygulaması durumunda ilgili hizmete hiç yatırım yapmadan hizmetin gerçekleştirilmesi sağlanacak aynı zamanda da sözleşme süresi bitince de yerel yönetim doğrudan ilgili hizmet malına sahip olabilmektedirler.

—Kentlere yönelik hızlı göç, yerel yönetimlerin yerel hizmetleri karşılamalarında bazı sıkıntılarla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Bazı kentlere yönelik mevsimlik göçler de bu bağlamda değerlendirilebilir. Ani bir nüfusun kente gelmiş olması yerel yönetimleri hizmet sunumu bakımından zor duruma düşürebilmektedir. Özelleştirme yoluyla ihtiyaç duyulan hizmetlerin zamanında satın alınması yerel yönetimlere büyük kolaylık sağlamaktadır.

—Yerel yönetimler çoğu kez hizmet sunumunda yeterli teknik personel araç gerece de sahip değildirler. Kaldı ki özellikle küçük yerleşim yerlerindeki yerel yönetimlerin bu tür teknik malzeme, araç gereç bulundurmaları için imkanları yetmeyebilir veya bunlara sahip olmak ekonomik anlamda da uygun olmayabilir. Bu tür durumlarda hizmetlerin özel kesimden karşılanması çoğunlukla bir zorunluluk halini almaktadır.

Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin hizmetleri özelleştirmelerinde merkezi yönetimden farklı olarak başka gerekçeleri de söz konusudur. Gerek genel olarak özelleştirme nedenleri gerekse yerel yönetimlerin hizmetleri özelleştirme nedenleri bu sayılanlarla sınırlı değildir. Arzu edildiği takdirde bunlar çoğaltılabilir. Ancak çalışmanın salt olarak bu konuyla sınırlı olmaması nedeniyle konunun temelde aydınlatılması bakımından nedenlerin bir kısmına yer verilmekle yetinilmiştir.

6.3.2.Yerel Hizmetlerin Görülüş Yöntemleri

Yerel yönetimler hizmet sunarlarken, halkın taleplerini kendi ideolojileri, merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri yönlendirme ya da zaman zaman zorlamaları, dünyadaki değişim gibi etkenleri göz önünde bulundurmaktadırlar. Bu bağlamda değerlendirildiğinde yerel yönetimler hizmetleri, ya bizzat kendileri ya da özel kesim aracılığıyla sunmaktadırlar. Özel kesim aracılığıyla hizmetlerin sunulmasında da hizmetin daha etkin ve verimli, halkı azami memnun edecek bu bağlamda da hizmetin en az maliyetle nasıl sunulacağından hareketle hizmet yöntemini tercih etmektedirler. Yerel yönetimlerin hizmet sunma yöntemleri genel olarak aşağıdaki şekilde sıralanabilir. Ancak bu yöntemler mutlak olmayıp bunların dışında farklı isimlerle de hizmetlerin sunulması mümkündür. Hatta bazı hizmetlerin sunumuna yönelik sadece o hizmeti ilgilendiren yasal düzenlemeler bile yapılabilmektedir. Bu tür özelleştirme yöntemleri genellikle akademik anlamda adsız sözleşmeler olarak adlandırılmaktadır (Gözler, 2009: 268; Horgan ve Emrealp, 1993: 8).

6.3.2.1.Emanet

Yönetimin kamu hizmetlerini kendi araç gereç ve imkanlarıyla, her türlü hasar ve zararı kendisine ait olmak üzere yerine getirmesi emanet olarak adlandırılmaktadır (Odyakmaz, 1999: 152). Daha kısa bir ifade ile emanet, kamu hizmetinin yönetimin kendisi tarafından yerine getirilmesi olarak da tanımlanabilir. Örneğin, çöplerin toplanması/toplatılması belediyelere kanunla görev olarak verilmiştir. Eğer belediye, kendi çöp aracı ve personeliyle çöpleri topluyorsa, bu kamu hizmeti (çöp toplama faaliyeti) emanet usulüyle yerine getiriliyor demektir.

6.3.2.2.Satış

Satış yöntemi; Devlet ya da diğer kamu tüzel kişiliklerinin mülkiyetindeki malvarlıklarını veya hisselerini özel kesime devrederek ilgili faaliyet alanından çekilmeleri olarak tanımlanabilir. Satış yöntemine kamu tüzel kişiliklerinin mülkiyetindeki her türlü mal varlıkları konu edilebilir.

Bu yöntemde, doğrudan satış, (blok satış, çalışanlara satış, yarım kalmış tesislerin satışı) veya hisse senedi yoluyla satış (tek bir alıcıya, doğrudan finans

kuruluşlarına, belli yöre halkına, çalışanlara satış ya da halka arz şeklinde olabilir) gibi farklı uygulamalar söz konusu olabilir. (Koçak, 2011: 146-148). Söz konusu bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı ilgili kamu tüzel kişiliğinin özelleştirmeden beklentisine göre değişebilmektedir. Örneğin, gelir elde etmek için özelleştirme düşünülüyorsa, tek bir alıcıya veya serbest piyasa koşullarında finans kuruluşlarına doğrudan veya hisse senedi yoluyla satılabilir. Şayet sermayenin tabana yayılması isteniyorsa halka arz veya belli gelirin altında olanlara arz gibi yöntemler düşünülebilir. Burada hangi yöntemin kullanılacağında önemli olan ilgili kamu tüzel kişiliğinin özelleştirmeden beklentisidir. Bu beklenti aynı zamanda satış yönteminin de tayini anlamına gelir.

Günümüzde satış yöntemi yoluyla özelleştirme genel olarak merkezi yönetim tarafından uygulanan bir yöntemdir. Yerel yönetimler genellikle aşağıda yer verilen diğer yöntemleri kullanarak hizmetlerin gördürülmesini özel kesime devretmeyi yeğlerken mal varlıklarının özelleştirilmesine pek sıcak bakmamaktadırlar. Çünkü bu tür kuruluşlar (BİT), zaman zaman hizmetlerin özelleştirilmesinde özel kuruluşların aralarında anlaşarak kamunun zarara girmesinin önünde engel (kamu için bir güvence) olabilmektedirler. Şöyle ki, belediyelere ait şirketler aracılığıyla örneğin katı atık ihalesine katılarak bu ihaleye katılan firmaların kötü niyetli olarak aralarında anlaşmalarının önüne geçilmekte, böylece ilgili hizmet kamuya (halka) daha düşük maliyete arz edilebilmektedir.

Belediyelerin mal varlıklarını (bünyelerindeki şirketleri) özelleştirmemelerinin bir diğer nedeni de, bu tür yerlere eleman istihdamının, belediyelerin kendi bünyelerine eleman istihdamından çok daha kolay olması nedeniyle zaman zaman seçim öncesinde verilen vaatlerin yerine getirilmesi için buraların bir istihdam kapısı olarak değerlendirilmesi ihtimalidir.

6.3.2.3.İmtiyaz

Bir özel kişinin kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca sermaye, kar ve zararı kendisine ait olmak üzere, hizmetten yararlananlardan alınacak ücret karşılığında, hizmetin özel kişi tarafından kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür (Gözler, 2009: 313; Günday, 2004: 307). Tanımdan da anlaşılacağı gibi, bir hizmet

imtiyaz yoluyla özel kişiye devredilirken, daha önce var olan bir hizmetin yürütülmesi devredilebileceği gibi, hizmetin özel kişi tarafından kurulup işletilmesi şeklinde de gerçekleşebilir. Burada ilgili kamu tüzel kişisine imtiyazı veren, imtiyazı alan özel hukuk tüzel kişisine ise imtiyazcı denir.

İmtiyaz usulünün dört özelliğinden bahsetmek gerekir (Gözler, 2009: 314):

—İmtiyaz yönetimin iki yanlı işlemi; yani bir sözleşmedir.

—İmtiyazın konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesidir.

—Hizmetten yararlananlar bir bedel (ücret) öderler

—İmtiyaz sahibi hizmeti kendi nam ve hesabına işletir.

-İmtiyaz genellikle 40-50 yıl gibi uzun sürelidir. Hizmet bitiminde sözleşme hükümlerine göre kamu hizmeti bedelsiz olarak ilgili kamu tüzel kişisine devredilir.

10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun gereği devlet adına imtiyaz verme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Anayasa gereğince de (155/2) imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde Danıştay'ın görüşünün alınması zorunludur. Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi imtiyaz verme yetkisine sahipti. Belediye meclisinin imtiyaz hakkındaki kararının İçişleri Bakanı tarafından onaylanması gerekmekteydi.

Yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, Belediyelerin Yetki ve İmtiyazlarını düzenleyen 15. maddesinde, *“Belediyelerin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”* şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Yine aynı Kanunun belediye meclisinin görevlerini düzenleyen 18/J maddesinde, imtiyaz verme yetkisinin belediye meclisinin görevi olduğuna yer verilmiştir.

Kanunda bahsi geçen imtiyaz verilebilecek hizmetler ise şunlardır:

15/e) *“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 işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.”

15/f) *“Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.”*

15/g) *“Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.”*

Yine aynı şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da (9/i), il özel idaresi adına imtiyaz verme yetkisinin il genel meclisinin yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre de Kanunun, Büyükşehir Belediyesinin Yetki ve İmtiyazlarını düzenleyen 10. maddesinde; *“Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.”* denerek Belediye Kanunu’ndaki belirtilen imtiyaz verme hakkının aynı şekilde Büyükşehir Belediye Meclisleri tarafından kullanabileceği belirtilmiştir.

6.3.2.4.İltizam

Hizmetin bir bedel karşılığında özel kişiye gördürülmesi veya bir şeyin teslimi konusunda yönetim ile özel kişi arasında yapılan sözleşmeye iltizam sözleşmesi, sözleşme yapan kişiye de mültezim denir (Odyakmaz, 1999: 155; Koçak, 1997: 43).

Bu sözleşme türü daha çok Osmanlı döneminde halktan vergi toplamak için uygulanan bir yöntem olarak bilinmektedir. Günümüzde ise göl ve nehirlerle deniz kıyılarında hazineye ait dalyanlar ve volilerden yararlanılması, askeri birlikler ve okulların yiyecek giyecek gibi ihtiyaçlarının belli bir süre düzenli olarak karşılanması gibi durumlarda bu sözleşme türü kullanılabilir. Ayrıca belediyeler de emlak vergisinin tahakkukundan tahsiline kadar her türlü hizmeti bu sözleşme yoluyla özel kişilere devredebilmektedir (Odyakmaz, 1999: 155). Ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi bu sözleşme daha çok Osmanlı’da vergi uygulamaları ile bilindiğinden ve bu uygulamaların o dönemde halk üzerindeki olumsuz etkisi

nedeniyle bu sözleşme türünün kullanımında sanki yönetimin bir acziyeti varmış görüntüsü verdiği bu nedenle de yönetimlerin bu sözleşme türü yerine başka sözleşme türlerini tercih ettikleri söylenebilir.

6.3.2.5.Müşterek Emanet

Hizmetin kurulması, hasar ve zarar yönetime ait olması kaydıyla bir hizmetin yürütülmesinin, gelir üzerinden bir pay verilmek üzere özel kişiye devredilmesidir (Gözübüyük, 2004: 286). Müşterek emanet sözleşmesinde hizmeti yürüten özel kişi emeği ve bilgisi ile hizmeti yürütür. Masraflar hizmetten yararlananlardan alınan bedellerin bir kısmı ile karşılanır. Masraftan arda kalan kısım ise yönetim ile sözleşmeci özel kişi arasında daha önce sözleşmede belirtilen şartlar doğrultusunda paylaşılır. Bu sözleşme türü pek yaygın olarak kullanılan bir yöntem değildir. Osmanlı döneminde deniz fenerleri sözleşmesinde bu yöntem uygulanmıştır.

Bir hizmetin yönetimle özel kişi arasında yapılan bir sözleşme gereği özel kişi tarafından yerine getirilmesi bakımından Müşterek Emanet Sözleşmeleri imtiyaz sözleşmelerine benzemektedir (Günday, 2004: 307). Bu iki sözleşme arasında bazı farklar söz konusudur. Bunlar: İmtiyaz sözleşmelerinde imtiyazcı (sözleşme ile hizmeti yürüten özel kişi) hizmeti yürütürken tamamen bir girişimci mantığıyla hareket eder. Sermaye imtiyazcı tarafından karşılanır. Hasar ve zarar da imtiyazcıya aittir. Müşterek emanet sözleşmelerinde ise sermaye tamamen yönetim tarafından karşılanır. Hasar ve zarar yönetime aittir. Toplanan bedel sözleşmede belirtilen şartlar doğrultusunda yönetimle özel kişi arasında paylaşılır.

6.3.2.6.İdari Hizmet Sözleşmesi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel küme olarak sayılmıştır. Bunlar: Memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. Kanunda bahsi geçen bu personellerin her birinin çalıştıkları kurum ve kuruluşlarla olan hukuki rejimleri farklıdır. Anayasa'nın 128. maddesinde; devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceğine yer verilmiştir. Dolayısıyla "sözleşmeli personel", Anayasada bahsi geçen diğer kamu görevlileri olarak kabul edilmektedir.

Kanunda sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için gerekli olan, zorunlu ve ayrıksı durumlarla sınırlı olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinme gösteren geçici işlerde sözleşme ile çalışan ve işçi sayılmayan kamu görevlileri olarak belirtilmiştir. Her ne kadar Kanunda sözleşmeli personel için böyle bir düzenleme söz konusu ise de, kamu kurum ve kuruluşları ile iktisadi teşebbüslerde çalışan ve işçi statüsünde olmayan kamu görevlilerinin ilgili idarelerle aralarındaki hukuki rejim, idari hizmet sözleşmesi olarak kabul edilmiş olup asli ve sürekli işlerde çalıştırılmaktadırlar (Odyakmaz, 1999: 152; Giritli, vd., 2008: 1045.) (Anayasa Mahkemesinin 22.12.1988 gün ve E.1988/5, K.1989/55, Ağustos 1988 gün ve 19908 sayılı RG. ve Danıştay'ın (8.Daire) 5.7.1989 gün ve E.1989/468, K.1989/649 sayılı kararları)

Bilindiği gibi idari sözleşmeler ya kanun gereği idari sözleşme olarak kabul edilmektedirler, (yani kanunda bir sözleşmenin idari sözleşme olduğu belirtilmişse söz konusu sözleşmenin idari sözleşme olduğu şüphe götürmez) ya da yukarıda da ifade edildiği gibi mahkeme kararlarıyla bir sözleşme idari sözleşme olarak kabul edilebilir ki, bu tür sözleşmelere de “niteliği gereği idari sözleşme” denmektedir (Odyakmaz, 1999: 151). Hizmet sözleşmeleri bunların bir örneğini oluşturmaktadır.

Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli yürütülmesi için idare ile özel şirket arasında yapılan bir sözleşme gereği hizmetin özel kesim aracılığıyla yürütülmesi de hizmet sözleşmesi olarak kabul edilmektedir. Örneğin belediyeler, kanun gereği yapmakla yükümlü oldukları atıkların toplanması, kanalizasyonların temizlenmesi, sayaçların okunması gibi hizmetler için yapılan sözleşmeler birer idari sözleşmedirler. Bu tür sözleşmelerde her ne kadar hizmetin gördürülmesi özel kesime bırakılmış olsa da, ilgili kurum (örneklerde belediye) sorumluluktan kurtulamaz. Hizmetin aksamasından hizmetten yararlananlara karşı kendisi sorumludur. Bu tür hizmet sözleşmelerinde hizmetin tamamının özel kişiye devredilmesi zorunlu değildir. Hizmetin bir kısmı da devredilmiş olabilir. Sözleşmeye konu hizmetten yararlananlar genellikle hizmet bedellerini ilgili kuruma (belediyeye) öderler. Ancak, zaman zaman ücretin tahsili de özel kesime bırakılmış olabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 397). Hizmet bedellerinin toplatılmasının

devrinde hizmetin niteliğine göre bedel tespiti yapılabilir. Örneğin, katı atıkların toplatılmasında toplanan katı atığın ağırlığı dikkate alınmakta iken, su sayaçlarının okutulmasında saat sayısı, ulaşım ile ilgili olarak taşıma yapılacak yolun uzunluğu ya da yolcu sayısı gibi durumlar dikkate alınabilir.

6.3.2.7.Yap-İşlet-Devret

Bir kamu hizmetinin, üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin yerli veya yabancı bir özel hukuk kişisine devrini içeren sözleşmelerdir. Yap-İşlet-Devret sözleşmeleriyle genellikle serbest piyasa ekonomisinin gelişmediği ülkelerde girişimciyi desteklemek ve/veya (özellikle büyük sermaye gerektiren hizmetler için) sermaye kıtlığı nedeniyle ülkeye yabancı sermayenin çekilmesi amaçlanır. Aslında Yap-İşlet-Devret sözleşmesi, kaynak harcamaksızın hizmetin kurulması ve yürütülmesinin sağlanması ve sözleşme sonucunda da hizmetin ücretsiz olarak idareye kalmasını içermesi bakımından imtiyaz sözleşmesine benzemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 394; Bilgen, 1990: 3). Uygulamada çok cazip olan bu yöntem, son zamanlarda yol, köprü, tünel, tramvay gibi hizmetlerde hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin sıkça başvurdukları görülmektedir.

Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri 4 Aralık 1984 yılında çıkarılan “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ve ona bağlı yönetmelikle Türk hukuk sistemine girmiştir. İdarenin bu kanuna dayalı olarak yapmış olduğu bir sözleşmeyi Danıştay’ın bunun bir imtiyaz sözleşmesi olduğu gerekçesiyle iptal etmesi üzerine 8.6.1984 gün ve 3996 sayılı yasa ile bu sözleşmenin bir imtiyaz sözleşmesi olmadığı açıkça belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi de kanundaki; bu sözleşmenin imtiyaz teşkil etmeyeceğine ilişkin maddelerini iptal etmiştir. Bu konulardaki tereddütlerin giderilmesi maksadıyla 13.8.1999 gün ve 4446 sayılı yasa ile Anayasa’nın 47. maddesine eklenen fıkraya göre; “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir” hükmü getirilmiştir. Anayasada yapılan değişiklik sonrasında Mahkeme tarafından daha önce 3996 sayılı yasanın iptal edilen hükümleri

20.12.1999 gün ve 4493 sayılı yasa ile yeniden düzenlenerek yasalaştırılmıştır (Gözübüyük, 2004: 289; Odyakmaz, 1999: 158).

Yap İşlet Devret yönteminin özellikleri kısaca şu şekilde sıralanabilir (Gözübüyük, 2004: 288):

—Yap-İşlet-Devret yöntemi özellikle büyük sermaye ve ileri teknik donanım gerektiren bütün işlerde uygulanabilir.

—Yap-İşlet-Devret yöntemi merkezi yönetim tarafından kullanılabilceği gibi diğer kamu tüzel kişilerince de kullanılabilir.

—Yap-İşlet-Devret yöntemini kullanacak kurum ve kuruluşların Yüksek Planlama Kurulu'ndan izin almaları gerekir.

—Yap-İşlet-Devret yöntemi Türk hukuk kurallarına göre kurulmuş sermaye şirketi ya da Türkiye'de faaliyetlerine izin verilmiş yabancı sermaye şirketleri ile imzalanabilir.

—Sözleşme yapılırken Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz.

—Sözleşme en fazla 49 yıllığına yapılır.

—Sözleşmeye konu hizmetin ücreti ilgili bakan (kamu kurumu) tarafından belirlenir.

—Sözleşme süresinin bitmesiyle birlikte hizmete ait tüm tesisler, taşınır ve taşınmaz mallar her türlü borç ve taahhütten arı (arındırılmış) olarak ilgili kuruma devredilir.

—Bu sözleşmeye imtiyaz hükümleri uygulanmaz. Çünkü bu bir imtiyaz sözleşmesi değildir.

—Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir. Uyuşmazlıklar adli yargıda giderilir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Yap-İşlet-Devret yöntemi, günümüzde özellikle büyük sermaye ve teknik donanım gerektiren hizmetler için hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından sıklıkla kullanılmaktadır (Nicolos, 1995: 32). Bilindiği gibi yerel yönetimler mali yetersizlik nedeniyle özellikle büyük sermaye gerektiren hizmetleri gerçekleştirememektedirler. Dolayısıyla yerel yönetimler, tramvay, metro, büyük katlı otopark gibi sermaye ve teknik donanım gerektiren bu tür işleri, bu yöntemle sermaye şirketlerine yaptırmayı tercih etmektedirler. Çünkü belediyeler bu

yolla, hiçbir sermaye harcamaksızın hizmeti kurdurup işletilmesini sağladıkları gibi sözleşme sonunda da hizmete ait tesis ve her türlü mala ücretsiz olarak, çalışır vaziyette sahip olmaktadır.

6.3.2.8.Yap-İşlet

16.7.1997 gün ve 4283 sayılı Yap-İşlet modeli ile “Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile bu model yasal zeminde yerini almıştır. Yasa gereğince ülke enerji politikaları doğrultusunda üretim şirketlerine enerji üretmek için mülkiyeti kendilerine ait olmak ve süresi yirmi yılı geçmemek üzere termik santral kurma ve işletme izni verilebilecektir. Şartname, TEAŞ tarafından belirlenecek ancak, sözleşmenin feshi, anlaşmazlıkların çözüm mercii gibi hususlar taraflar arasında belirlenebilecektir.

Mevzuatı gereği her ne kadar mevcut haliyle doğrudan yerel yönetimleri ilgilendirmese de gerekli yasal düzenlemeler yapıldığı takdirde bu yöntemin, özellikle kentlerin su ihtiyacının karşılanması ve katı atıkların bertaraf ve yeniden değerlendirilmesi hususlarında yerel yönetimler için yararlı olabileceği düşünülebilir.

Yerel yönetimler mevzuatı irdelendiğinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda Belediye meclisinin görevleri sayılırken (18/j bendinde); “*Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.*” ifadesi kullanılmıştır. Görüldüğü gibi belediyelerin, hizmetleri “Yap-İşlet” modeliyle özelleştirebileceklerine yer verilmiştir. Yine gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun diğer maddeleri, gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun gerekse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ilgili maddeleri incelendiğinde, Kanunlardaki “işletmek, işlettirmek”, “kurmak, kurdurmak” “yapmak, yaptırmak” gibi ifadeler, ilgili yerel yönetimlerin hizmetleri kendileri yapabilecekleri gibi başkasına da yaptırabileceklerini göstermektedir. Eğer yerel yönetimler hizmetleri bizzat yerine getirmeyi değil de başkasına yaptırmayı tercih ettikleri durumda bu tercih edilen yöntemlerden birinin de “Yap İşlet” yöntemi olabileceği düşünülebilir (Koçak, 2011: 163).

6.3.2.9. Ruhsat-İzin

Devlet veya diğerk kamu tüzeli kişileri tarafından, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yerine getirmek zorunda oldukları bir kamu hizmetinin, özel hukuk gerçek veya tüzel kişiliğine bir izin (ruhsat) veya lisans yoluyla gördürülmesidir. Bir kamu hizmetinin gördürülmesinin Ruhsat-izin yoluyla özel hukuk kişisine gördürülmesi özel kişinin talebi doğrultusunda gerçekleşmiş olsa da bu izin işlemi yönetimin tek yanlı işlemi olup yönetim ile özel hukuk kişisi arasında düzenlenmiş bir sözleşme değildir. Dolayısıyla idare bu işlemi iptal edebileceği gibi izin sonrasında bile hizmetin sunumuna ilişkin değişiklikler yapma yetkisine sahiptir. (Gözler, 2009: 311; Koçak, 2011: 164).

Türkiye’de gerek devlet gerekse diğerk kamu tüzeli kişilikleri, görev alanlarındaki birçok kamu hizmetlerini bu yolla özel hukuk kişilerine gördürülmektedirler. Bunlar zaman zaman ilgili yönetim ile özel hukuk kişilerinin paralel olarak hizmeti sürdürmesi şeklinde olabileceği gibi zaman zaman da hizmetin tamamen özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi şeklinde gerçekleşebilmektedir. Hatta aynı hizmet farklı kamu tüzeli kişiliklerinde farklı uygulamalara tabi tutulabilmektedir. Ancak bu yöntemle konu olan hizmeti (ruhsat yoluyla yürütülen hizmet) yapmakla yükümlü olan, ilgili kamu tüzeli kişilikleridir. Dolayısıyla hizmette herhangi bir aksamadan da kendileri sorumludur. Kaldı ki, ruhsat yoluyla bir hizmeti yürüten özel hukuk kişisi bu hizmeti yürütmek zorunda da değildir. Çünkü her ne kadar hizmet toplumsal gereksinim duyulan bir kamu hizmeti olsa da özel hukuk kişisi bu hizmeti kar saikiyle yürütmektedir. Karlı bulmadığı için veya başka bir nedenle hizmeti yürütmekte olan özel hukuk kişisi hizmeti arzdan vazgeçebilir. Bu takdirde yönetim hizmetin devamını sağlamakla mükelleftir.

Örneğin Türkiye’de ilk ve ortaöğretime yönelik hizmetler, merkezi yönetime paralel olarak özel hukuk kişileri tarafından da ruhsat yoluyla sürdürülmektedir. Yine cep telefonları frekansları da bu yolla (ruhsat) yürütülen hizmetler arasında sayılabilir.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak ruhsat yöntemi ile yürütülen hizmetlere, toplu taşıma hizmetleri örnek olarak verilebilir. Örneğin, Türkiye’de İstanbul, Ankara,

İzmir, Malatya gibi birçok yerleşim yerinde toplu taşıma hizmetleri bir yandan ilgili belediyelerce emanet yoluyla, diğer yandan da aynı hizmet özel hukuk kişileri tarafından ruhsat yoluyla sürdürülmektedir. Buna mukabil yine örneğin Kars, Ardahan gibi bazı yerleşim yerlerinde ise bu hizmetler ilgili belediyelerce doğrudan sürdürülmeyip, ruhsat yoluyla tamamıyla özel hukuk kişilerine terk edilmiş durumdadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi yönetimler zaman zaman bazı hizmetleri ruhsat yoluyla ya tamamen veya kendi sunumuna paralel özel hukuk kişilerine ruhsat yoluyla gördürebilirler. Ancak burada önemli olan hizmetin devamının sağlanmasıdır. Hizmetin sekteye uğramasından her halükarda ilgili yönetimler sorumludur.

6.3.2.10.Kiralama

Bir kamu hizmetinin arzı için gerekli sermayenin idare tarafından karşılanarak kurulup çalışır hale getirildikten sonra, hizmetin işletilmesi için ilgili yönetimle özel kişi arasında, sözleşme süresini, yönetime ödenecek ücreti ve hizmetin işleyişiyle, süre bitiminde tekrar kiralanıp kiralanmayacağı gibi hususları içeren bir sözleşme gereği hizmet arzının özel kişiye devredilmesidir (Bozlağan, 2002 : 222). 4046 sayılı Kanun'da da kiralama; *“kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesi”* olarak tanımlanmaktadır. Tanımlardan da anlaşıldığı gibi, hizmet için gerekli finansman, yönetim tarafından karşılanmaktadır. Hizmeti kiralayan özel kişi sadece hizmetin işletilmesi için bilgi ve becerisini kullanır. Hizmetin yürütülmesi esnasında bir zarar söz konusu olursa bu zarar doğrudan kiracıya aittir.

Hizmet için gerekli tesislerin kurulmuş olması, yalnızca bakım ve onarım gibi hizmetlere ihtiyaç duyulması günümüzde kiralama yöntemini cazip hale getirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 389). Kiralama yöntemi yerel hizmetlerin görülmesinde de her geçen gün giderek yaygınlaşmaktadır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait bazı belediye otobüs hatları, hat ve otobüsüyle birlikte kiralama yöntemiyle özelleştirilmektedir. Yine su temini, katı atıkların toplatılması hizmetlerinde bu yöntemden yararlanılabilir.

Kiralama yöntemi zaman zaman imtiyaz yöntemine benzetilmektedir. Ancak imtiyazla kiralama arasında bazı temel farklar söz konusudur (Zengin, 2003: 71; Koçak, 2011; 167):

—İmtiyazda hizmet için gerekli finansman özel kişi tarafından karşılanmaktadır. Kiralamada ise bu, yönetim tarafından karşılanır.

—İmtiyazda sözleşme süresi uzundur. Yatırılan sermayenin imtiyazcı tarafından geri alınması ve bir miktar da kar edilmesi için uzun bir zamana ihtiyaç vardır. Oysa kiralamada bu süre daha kısadır. Kira sözleşmesinin imtiyazda olduğu gibi uzun bir zaman dilimine yayılmasını gerektirecek bir zorunluluk söz konusu değildir. Dolayısıyla kira sözleşmeleri imtiyaza göre çok daha kısa süreleri kapsayacak şekilde gerçekleştirilmektedir.

—İmtiyaz sözleşmesinde imtiyazcı, hizmeti yürütürken yönetime dayanan veya kendisini aşan bazı doğa olayları nedenleriyle zarar eder veya hizmeti yürütemez duruma gelirse yönetimden zararının karşılanmasını ya da hizmeti yürütecek konuma getirilmesini isteyebilir. Oysa kiralama yönteminde zararın her türlü özel kişiye aittir. Kira sözleşmesine, konuya yönelik özel bir madde konmadıkça herhangi bir zararın yönetim tarafından karşılanma zorunluluğu yoktur.

Kiralama yönteminin uygulanmasında bazı sorunlar çıkabilmektedir. Bu sorunlar ve çözüm önerileri şu şekilde ifade edilebilir (Yasin, 2007: 133-135; Koçak, 2011: 165-166): Kiralama yoluyla özelleştirilen kamuya ait bir mal, kira sözleşmesi bitmeden satış yoluyla özelleştirilebilir mi? Hukuki olarak kamuya ait bir malın özelleştirilmesi, kira sözleşmesini otomatik olarak sona erdirmez. Böyle bir durumun olması halinde yönetim kiracının zararını karşılamak durumundadır.

Kiralama ile ilgili ortaya çıkabilecek bir diğer sorun da, kiralama yoluyla özel kesime devredilmiş bir mal kiracı tarafından başkasına kiraya verilebilir mi? Bu gibi durumlar için iki farklı durum değerlendirmesi yapmak gerekir. Şayet ilgili mal niteliği gereği kiraya verilecek bir malsa (örneğin otel gibi) bu durumda ikinci bir kişiye kiralamada bir mahsur söz konusu değildir. Ancak böyle bir durum söz konusu değilse, kural olarak kiracı ilgili yönetimin muvafakatı olmaksızın malı bir başkasına kiraya veremez. Uygulamada zaman zaman böyle alt kiralama uygulamalarının

yapıldığı, hatta alt kira sözleşmesini yapanların (alt kiracı) bazen ihaleye katılma koşullarını bile taşımadığı durumlar olabilmektedir. Bu gibi sorunların ortaya çıkmaması için ilgili belediye ya da diğer kamu tüzel kişiliklerinin hizmet malını kiraya verirken alt kiralamanın yapılıp yapılmayacağı, yapılacaksa alt kiracıların taşınması gereken özelliklerin açıkça kira sözleşmesine konması, sorunların çıkmaması adına daha uygun olabilir.

Son bir durum ise sözleşmenin bitimine yönelik değerlendirmedir. Kural olarak kira sözleşmesinin bitmesi, ilgili hizmetin özelleştirilmesinin de sona erdiği anlamına gelir. Yani sürenin dolmasıyla birlikte kiralanan mal otomatik olarak yönetime geçer. İlgili malın yeniden kiraya verilip verilmemesi tamamen yönetimin takdirindedir.

6.3.2.11.Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım

Vakıf, dernek gibi kuruluşların ya da bireysel olarak kişilerin kamu hizmetlerinin sunumunda görev almasıdır (Koçak, 2011: 170). Dünyada hemen hemen bütün ülkeler, vakıf, dernek gibi kuruluşları ve bireysel olarak kişileri kamu hizmetlerinin sunumunda görev almaya teşvik etmektedirler. Çünkü kamu kaynakları çoğunlukla hizmetlerin istenildiği gibi arzına yetmemektedir. Dolayısıyla toplumun diğer imkanlarını da harekete geçirmek kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasını sağlayacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 390).

Osmanlı'da yol, su, kaldırım, temizlik, sağlık, eğitim, kimsesizlere yardım, gibi birçok alanda gönüllü kuruluşların kaliteli hizmetler sundukları bilinen bir gerçektir. Günümüzde de gönüllü kuruluşlar veya kişiler tarafından yerel yönetimlere yönelik, cadde ve sokakların temizliği, sahillerin, mesire alanlarının, mezarlık yerlerinin bakım ve temizliği, geleneksel ve kültürel programların gerçekleştirilmesi, yangın gözcülüğü ve yardımı gibi konularda çalışmaların yapılabilmesi mümkündür (Gökbayrak, 2003: 48; AYDIN S., 2007: 208). Ancak gönüllü kuruluşlar veya kişilerin bazı kamu hizmetlerinin sunumunda gönüllü olarak yer alabilmeleri için bu gibi hizmetlerin sunulmasında kişileri manevi anlamda tatmin edici veya toplumsal prestijlerini artırıcı bir durumun olması gerekir. Aksi takdirde bu kuruluş veya kişilerin hizmeti yürütmelerinde bir süreklilik sağlamak zorlaşabilir.

Gönüllü kuruluş ve kişilerin kamu hizmetlerinin sunumunda görev almaları, ilgili yönetimlere, başta maddi olmak üzere birçok katkı sağlasa da, hizmetlerin tamamıyla gönüllülere bırakılmasının bazı sakıncaları söz konusu olabilir. Öncelikle gönüllülerin hizmeti sunmaları yasal bir zorunluluk değildir. Dolayısıyla gönüllüler hizmeti kesintiye uğratabilirler. Bir diğer husus, hizmetin kalitesiyle ilgilidir. Aynı şekilde, gönüllülerin her yerde hizmet kalitesini aynı seviyede (yasaların öngördü şeklinde) tutmaları mümkün olmayabilir. Zaten onları buna zorlayacak yasal bir düzenleme de söz konusu olmayacağından aynı hizmet farklı yerlerde farklı kalitelerde sunulabilir. Dolayısıyla gönüllü kişi ya da kuruluşların yerel yönetimlerin bir alternatifi değil, kamu hizmetlerinin sunumunda tamamlayıcı bir unsur olarak yer almalarının daha uygun bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

6.3.2.12.Fiyatlandırma

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin ürettiği mal ve hizmetlerin bedellerinin piyasa şartları da dikkate alınarak hizmetten yararlananlardan alınmasıdır (Bozlağan, 2002: 222). Özellikle 1980'lerden sonra bütün dünyada ve dolayısıyla Türkiye'de de kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet üretim anlayışında bazı değişiklikler olmuş, "kırleten öder" ya da "tüketen öder" anlayışı egemen bir anlayış halini almıştır. Bu doğrultuda eski klasik kamu hizmetlerinin özelliklerinden biri olan hizmetin meccaniliği (hizmetin bedava olması) ilkesi artık günümüzde belli bazı temel hizmetler hariç yok denecek bir düzeye gerilemiştir.

Mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması bazen hizmetten yararlanmanın bir bedeli iken (ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanma karşılığında ücret talep edilmesi gibi), bazen de vergi yerine hizmetten yararlananlardan harç alınması şeklinde gerçekleşebilmektedir (Tokatlıoğlu, 2005: 104). Örneklerden de görüldüğü gibi bu yöntemin uygulanması durumunda üretilen mal ve hizmetlerin bedelleri vergilerden değil, harç olarak ya da doğrudan tüketim bedeli olarak hizmetten yararlananlardan tahsil edilmektedir.

Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılmasının yararları aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 391-392).

—Hizmetlerin düşük fiyata ya da bedava sunulması savurganlığa yol açabilir.

—Hizmetten yararlanmayanların, az ya da çok yararlananların hepsinin aynı kefede değerlendirilmesi (hizmet finansmanına aynı oranda katılmaları) toplumsal adalete uygun düşmez.

—Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılmaları, hizmetlerin arz-talep bağlamında üretimlerinde etkinlik ve verimlilik kazandırır.

—Mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması belediyelerin gelir sorununu da büyük oranda ortadan kaldırır.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde sayılan bu faydaların yanı sıra bazı sakıncalar da söz konusu olabilir. Şöyle ki, belediyelerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmaları halinde, mali imkansızlık nedeniyle bu hizmetlerden yararlanamayanlar söz konusu olabilir. Bu gibi sorunların çözümü için de bir sonraki başlıkta irdelenecek olan kupon yöntemi bir çözüm yolu olarak düşünülebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 391-392).

Hizmetlerden, doğrudan bedel tahsili yerine uygulanabilecek diğer bir yöntem ise harç yoluyla hizmetin fiyatlandırılmış olmasıdır. Burada da uygulanacak harç bedellerinin tespitinde farklı kriterler göz önünde tutulabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 391-392). Harçlar, yaş, cinsiyet, gelir düzeyi gibi toplumsal sınıflara, yine talebin yoğun olduğu ve olmadığı anlar gibi zamana, hemşehri olup olmama gibi hukuki aidiyete göre farklı özellikler göz önüne alınarak bu hizmetlerin bedellerinin tespiti yapılabilir.

6.3.2.13.Kupon

Fiyatlandırılmaları olanaklı mal ya da hizmetlerin yeterli pazarın mevcut olup ancak ödeme gücüne sahip olmayan insanların olduğu durumlarda uygulanan bir yöntemdir. Bu yolla, dar gelirlilerin, engellilerin, çocukların, öğrencilerin ya da belli mesleğe sahip insanların ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri özel kesimden teminleri sağlanmış olur (Bozlağan, 2002: 223).

Bu yöntemin uygulanmasında yerel yönetimler, ilgililere doğrudan aynı ya da nakdi bir ödeme yapmak yerine ilgililere vesika (kupon) vererek onların bu vesikalarla istedikleri yerden alışverişlerini yapabilmelerini sağlamaktadırlar. Bu yolla aynı zamanda tüketiciler aracılığıyla piyasadaki mal ve hizmet üretimi de

denetlenmiş olur. Çünkü ilgili hizmeti belli bir yerden almak zorunda olmayan tüketici, hiç şüphesiz kendisine daha iyi ve kaliteli üretim yapan yeri tercih edecektir.

Bu yöntemin, pratikte uygulanması çok kolay olmakla beraber suiistimallere açık olması nedeniyle fazla yaygınlaşmaması gerekir. Günümüzde belediyelerin, ekmek, kömür, giyecek, yiyecek gibi aynı yardım dağıtımları yerine ilgililere bu yardımları kupon yoluyla yapmaları, yukarıda da ifade edildiği gibi, bir yandan piyasa şartlarında ilgili mal ve hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza üretimini sağlarken diğer yandan da bu hizmetlerden yararlananların hizmeti talep edecekleri yerleri seçme hakları olacak, kendileri adeta birer dilenci muamelesi yerine müşteri muamelesine tabi tutulacaklardır. Ayrıca bu yöntemin uygulanmasıyla hemen her ay belediyelerin önündeki onur kırıcı kuyruklara da son verilmiş olacaktır.

Her ne kadar belediyelerde henüz böyle bir uygulamaya geçilmemişse de günümüzde bankalar ve bazı büyük iş yerleri, çalışanlarına yemek yemeleri ve alışveriş yapabilmeleri maksadıyla kupon ya da kontör gibi uygulamalar yapmakta, bu kişiler de anlaşmalı yerlerden ihtiyaçlarını gidermektedirler. Bu tür uygulamalar, bir yandan çalışanı memnun ederken diğer yandan da işyeri sahipleri kuponların kendi işyerlerinde harcanmasını sağlamak için cazip yollara başvurumaktadırlar.

6.3.2.14.Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler

Özellikle sosyal hizmet sunan özel kuruluşların teşviki amacıyla, vergi indirimlerinden yararlanmalarının sağlanması veya ilgili hizmeti kurarken ya da yürütürken karşılarına çıkan muhtemel mevzuat engellerinin ortadan kaldırılması, bürokratik engellere takılmalarının önüne geçilmesi yönünde alınan önlemlerdir (Zengin, 2003: 80).

Yerel yönetimler bakımından değerlendirildiğinde, yerel yönetimler kendi bölgelerinde sosyal nitelikli hizmet sunabilecek kişi ya da kuruluşlara vergi, harç ya da muafiyetler sağlayarak, onlara bazı farklı imkanlar sunarak ilgili kişi ya da kuruluşun ya da vakıf dernek gibi kar amacı gütmeyen diğer kuruluşların hizmet sunumuna katılımını teşvik edebilirler.

Teşvik ya da idari düzenlemeler kurum ve kuruluşlara yönelik olmanın yanında yerel hizmetlerin görülmesine katılımın sağlanması amacıyla halka yönelik de

olabilir. Yerel yönetimler bazı idari düzenlemeler veya teşviklerle yöre halkının, cadde ve sokaklarının, kendi evlerinin önü veya bahçelerinin düzen ve temizliklerinin yapılmasını sağlayarak bu alana daha az kaynak ayırabilirler. Bu yolla tasarruf edilecek kaynaklar da başka yerel ihtiyaçlara aktarılabilir.

Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler her ne kadar doğrudan bir kamu hizmetinin görülmesi veya özelleştirilmesi şeklinde bir yöntem olmasa da (Koçak, 2011: 172), bu yolla bölgeye özel sektör çekilerek, bazı mal ve hizmet üretimi sağlanmış olur. Ayrıca, vakıf dernek gibi kar amacı gütmeyen kuruluşların ve halkın aktif katılımlarının sağlanması, yukarıda da ifade edilen “gönüllü kuruluşlar ya da kendi kendine yardım yöntemi” aracılığıyla hizmetlerin yerine getirilmesi oranını artırır.

6.3.2.15.Yasal Kurumsal Serbestleşme

İdarenin bir hizmet alanını özel kesime açması veya tamamıyla terk etmesidir. Diğer bir ifade ile de, kamu sektörünün özel sektör rekabetini sekteye uğratacak her türlü yasal ve idari düzenlemeleri kaldırması veya düzeltmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 206: 393). Bu yöntemde çoğunlukla merkezi yönetim veya yerel yönetimlerin tekel olarak yürütmekte oldukları mal ya da hizmetleri özel sektöre açmaları söz konusudur. Hizmetin özel kesime açılması üç şekilde gerçekleşebilir: İlk olarak, yönetim bir yandan hizmeti kendi sunarken diğer yandan da aynı hizmeti özel kesimin de sunmasına izin verebilir. Devlet okullarının yanında özel okulların, devlet hastanelerinin yanında özel hastanelerin, belediye otobüslerinin yanında özel halk otobüslerinin veya minibüslerin sunduğu hizmet örneklerinde olduğu gibi. İkinci olarak yönetim, hizmetin tamamını özel kesime devrederek ilgili alanda hizmet sunmaktan vazgeçebilir. Üçüncü olarak da, daha önce (ne kamu kuruluşları ne de özel kuruluşlar tarafından) hizmet sunulmayan bir alanda özel kesimin hizmet sunmasına izin verilebilir.

Su, elektrik, toplu taşıma, telefon hizmetleri gibi alanlarda halkın ihtiyacı göz önünde tutularak bu alanlarda sadece devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerince bu hizmetler tekel olarak yürütülmekteydi. Ancak gelişen dünya düzeni, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, toplumsal refah düzeyi, toplumsal bilinçlenme gibi durumlar

artık bu alanlarda devletin tekel olma mantığını ortadan kaldırmıştır. Bu gibi hizmet alanlarında, yukarıda da ifade edildiği şekliyle her ülke kendi sosyo-politik durumu çerçevesinde hizmetin yürütülmesini ya kendine paralel özel kesime açmakta, ya da tamamıyla hizmeti özel kesime devretmektedir. Bazen de toplumsal talep olmadığından ya da o günün şartlarında teknolojik veya ekonomik imkansızlıklar nedeniyle hizmet sunumuna kapalı olan hizmet alanları özel kesime açılabilir.

7. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetim; genel olarak belli bir coğrafi alanda yaşayan topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla kurulan, karar organları yerel halk tarafından belirlenen, yasalarla belirlenmiş birtakım yetki ve görevleri, kendisine ait özel bütçesi, malı ve personeli olan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanabilir. Bu kurumların kendilerine has gelirlerinin, mallarının ve personelinin ve merkezden bağımsız bütçelerinin olması, yasal sınırlar içerisinde bütçelerini istedikleri yerel hizmetlere istedikleri gibi harcayabilme yetkilerinin bulunması bunların merkezi yönetime karşı özerkliklerinin olduğunu göstermektedir. Ancak burada bahsi geçen özerkliğin, siyasi özerklik olarak değil, yine merkezin koymuş olduğu kuralları kendi karar organlarının isteği doğrultusunda kullanabilme; yönetsel özerklik olarak anlaşılması gerekir.

Çağdaş anlamda yerel yönetim ve yerel demokrasi, kurumsal bakımdan toplumun tamamı üzerinde hakim olan merkezi yönetimlere karşıt olarak ortaya çıkmıştır. Yani tarihsel süreç içerisinde bir taraftan devlet güçlenirken, diğer taraftan da bir bölge ya da şehir mali ve idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmek suretiyle yerel yönetim denen hukuki varlık oluşmuştur.

Yerel yönetimler, hemen hemen her demokratik ülkede anayasal kurumlar olarak hukuk mevzuatında yerlerini almışlardır. Yerel yönetimlerin zaman içinde ülkelerin yönetim yapılarında konumlarını ve etkinliklerini daha da artırdıkları söylenebilir. Aslında yerel yönetimlerin konumlarının her geçen gün artmasını, demokratik bilincin gelişmesi ve demokrasiye olan inancın artmasının bir sonucu olarak da değerlendirmek mümkündür. Demokratik bilincin artması her şeyden önce toplumda eğitim düzeyinin yükselmesiyle paralel bir gelişim süreci olarak da değerlendirilebilir.

Toplumsal gereksinimlerin tamamını tek bir merkezden yürütmek rasyonel bir davranış olarak kabul edilemez. Çünkü merkezden alınan kararlarda, toplumsal gereksinimlerde isabet oldukça az olabilir. Şunu kabul etmek gerekir ki, hizmet üretmede ilgili birimlerin hizmet alanı ne kadar küçülürse, yerel halkın tercihlerini

daha iyi belirtmeleri söz konusu olur ve yönetimdeki etkinliklerinin artırılması sağlanır. Bu durum aynı zamanda katılımcı demokrasinin bir sonucudur. Ancak bahsi geçen bu küçülme, hizmetlerin daha etkin ve verimli olduğu coğrafi alanın altına inmemelidir. Günümüzde Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkması ve yaygınlaşmasındaki temel gerekçelerden biri de; hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması için gerekli coğrafi sınırlar içerisinde, ilgili hizmetin tek elden yürütülmesi anlayışından kaynaklanmaktadır.

Dünyadaki farklı yönetim sistemleri göz önüne alınca, aşırı merkezîyetçi yönetim anlayışına sahip devletlerde bile, yerel yönetimler bir şekilde var olmuşlardır. Geçmişten günümüze genel bir değerlendirme yapılıncaya, tarihsel seyir içerisinde devlet yönetiminde zaman zaman merkezîyetçiliğe zaman zaman da ademî merkezîyetçiliğe ağırlık verildiği söylenebilir. Günümüz yönetim anlayışlarındaki eğilim, yerel yönetimlerin her geçen gün geliştiği, yetki alanlarının ve konularının genişlediği şeklindedir.

Bir hizmetin yerel yönetimlere mi yoksa merkezi yönetime mi bırakılması konusu hizmetin içeriğine ve toplumsal ihtiyaca göre tespit edilmelidir. Eğer hizmet ulusun tamamını ilgilendiriyorsa; adalet, güvenlik uluslar arası ilişkiler gibi, bu tür hizmetlerin mutlaka merkezi yönetim tarafından sürdürülmesi gerekir. Eğer hizmet ulusun tamamına yönelik değil de sadece herhangi bir yörede yaşayan halkın gereksinimi şeklindeyse bu tür hizmetlerin de yerel yönetimlere bırakılması daha uygun olur. Ancak zaman zaman bazı hizmetler yerel olmakla birlikte bir kentin sorunu olmaktan çıkıp birkaç kenti ilgilendirir durumda olabilir. Bu tür hizmetlerin sunumunun ise yerel yönetimler birliğine ya da bölge kuruluşlarına bırakılması daha uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin aslında devletlerle birlikte var oldukları bilinmektedir. Tarihsel bir olgu olarak ortaya çıkmış olan devletin ise ne zamandan beri var olduğu kesin olarak bilinmemektedir. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler devletlerle birlikte ortaya çıkmış olsa bile ortaya çıkan bu birimlerin bugünkü anlamda; tüzel kişiliğe sahip olmaları, merkezden bağımsız mal, personel ve bütçeye sahip olmaları, karar organlarının yerel halk tarafından göreve getirilmesi ve özerklik gibi özelliklere sahip olduğu söylenemez.

Tarihi gelişim içerisinde yerel yönetimlerin ilk örnekleri, aslında merkezin bir uzantısı gibi sadece bazı görevleri yerine getirmişlerdir. Günümüz koşullarına yakın özelliklere sahip yerel yönetimlere ilk olarak Fransa'da 1789 Devrimi sonrasında gelen yıllarda rastlandığı söylenebilir. İngiltere'de ise yerel yönetimlerin ortaya çıkması 1835'lerden sonraki yıllara denk gelmektedir.

Yerel yönetimlere ait özellikleri tam olarak taşımasa da, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan gerçek anlamdaki yerel yönetimlere Türkiye'deki köy yönetimleri örnek oluşturabilir. Klasik anlamda yerel yönetim olarak adlandırılacak olan bu yerleşim birimlerinde belli insan toplulukları komşuluk ilişkisi içerisinde yaşamış, toplu yaşamaktan dolayı ortaya çıkan ihtiyaçları kendileri veya seçtikleri kişi veya organlar aracılığıyla gidermişlerdir. Türkiye'deki köy örneklerinin benzerlerine başka ülkelerde de rastlamak mümkündür.

Yerel yönetimler ya tarihsel süreç içerisinde sosyal bir olgu olarak ortaya çıkmış ya da bir ihtiyaç nedeniyle devlet tarafından kurulmuşlardır. Bu bağlamda komünlerin, gerçek anlamda sosyal bir olgu olarak yerel yönetimlerin kaynağını oluşturdukları söylenebilir. Diğer bir ifade ile kişilerin toplu yaşamalarından doğan ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için doğal olarak oluşturdukları komünlere daha sonra hukuki şekil verilmesiyle yerel yönetimlerin ortaya çıktığı söylenebilir.

Kentlerin ortaya çıkışıyla ilgili olarak kent kuramcıları farklı nedenlere bağlı açıklamalar yapmaktadırlar. Örneğin ilk kent kuramcılarında Fustel de Coulanges, kentlerin ortaya çıkışını dini faktörlerle, Maine ve Maitland, kentleri hukukun gelişimiyle, yine kent kuramcılarında Below, kentlerin ortaya çıkışını zanaat işlevi ile açıklamışlardır. Rietschel, kentlerin pazar olgusuna bağlı olarak ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Cooley, kentlerin oluşumunu ulaşımın kolaylığı ile Weber ise ekonomik faktörlerle ikinci derecede de sosyal ve politik faktörlerle açıklamışlardır.

Şüphesiz her kuramcı kendi ilgisi doğrultusunda kentlerin ortaya çıkışını değerlendirmeye çalışmıştır. Tarihsel süreç içerisinde paleolitik çağdan bu yana toplumların yaşantılarını ekonomik kaygılar şekillendirmiştir. Şöyle ki göçebe toplulukların avcılık ve toplayıcılıkla geçimlerini sağladıklarından besinlerini takip amacıyla göç ettikleri, yerleşik yaşama geçen toplulukların da yine buğday gibi bazı

ürünleri toprakta yetiştirmeyi öğrenmeleri üzerine besinlerini beklemek için yerleşik hayata geçtikleri anlaşılmaktadır.

İlkel toplumdan endüstriyel şehirlere doğru gerçekleşen bu gelişim sürecinde zamana bağlı olarak şehrin yönetimiyle ilgili farklı uygulamalara gidilmiştir. Herhangi bir sınıf farkının olmadığı dönemlerde komünler halinde bir yaşam sürdürülürken, ticaretin başlaması, zanaatın gelişmesiyle birlikte kentler yeni bir hukuksal kimliğe bürünmüş ve bugünkü belediyelerin temelini oluşturmuşlardır. Sanayinin bazı bölgelerde toplanması, nüfus artışına neden olmuş ve bu nüfus yoğunluğuna bağlı olarak bazı yerleşim yerleri için Büyükşehir belediyeleri gibi farklı yönetim şekilleri uygulanmıştır.

Günümüzde yerel yönetimlerin yapıları, görevleri ve merkezi yönetimlerle ilişkilerine bakılınca, hemen hemen her ülke yerel yönetimlerinin kendine özgü bazı özelliklerinin olduğu, ülkenin yönetim şekli aynı isimle adlandırılrsa bile aslında birbirlerinden birçok bakımdan farklılıklar taşıdığını söylemek mümkündür. Bu farklılıkların nedenleri arasında ülkelerin tarihsel gelişimi, ekonomik, siyasi ve toplumsal yapılarındaki farklılıklar sayılabilir. Bu nedenlerden dolayı da, aslında dünyada ne kadar ülke varsa her ülkeye özgü o kadar da yerel yönetim türü olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlere yönelik yetki ve görev yönünden, yeryüzünde başlıca genellik, yetki ve liste ilkeleri uygulanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin görevleri kuruluş yasalarında sayılmıştır (5302, 5393, 5216, 442). Diğer bir ifade ile Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri bakımından liste yöntemi benimsenmiştir.

Anayasa’da (1982) yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddede “... mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” ifadesi yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, Anayasa’da sözü edilen yerinden yönetim ilkesini siyasal değil yönetsel yerinden yönetim ilkesi şeklinde benimseyerek kurulmuş üniter bir devlettir. Devletin yapısı aslında güçlü bir merkezi yönetime bağımlı yerel yönetimler öngörmüştür. Osmanlı’dan günümüze yerel yönetimlerle ilgili gerek anlayış gerekse yerel yönetimlerin hukuksal

statülerinde birçok değişiklik olmuşsa da temelde güçlü devlet ve bağımlı yerel yönetim anlayışının devam ettiği söylenebilir.

Türkiye’de modern anlamda belediyeciliğin geçmişi, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar götürülebilir. Osmanlı İmparatorluğu’nda, kentlerin iç bünyesinde oluşan sosyo-ekonomik ve demografik değişiklikler, İmparatorluğun dış dünya ile olan ilişkilerinin sonucu ortaya çıkan yeni şartlar, Osmanlı kentlerinin yeniden yapılanmasını yani değişimi zorunlu hale getirmiştir. Belediyeler, bu değişimin bir sonucu olarak Fransa örneğinden hareketle oluşturulmuş olan kurumlardır.

Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat dönemi, devletin yapısının adeta yeni bir yaklaşımla değişime uğradığı bir dönemdir. Bu değişimin aynı zamanda yerel yönetim anlayışını da temelden etkilediği söylenebilir. Zaten Belediye kavramının toplum hayatına girişi de Tanzimat Fermanı ile gerçekleşmiştir. Bazı araştırmacılar tarafından, Tanzimat’a kadar özünde ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk şehirciliğinin, Tanzimat’la birlikte yerini cemiyet sistemine bıraktığı söylenmektedir.

Bütün geleneksel imparatorluklar gibi, Osmanlı İmparatorluğu’nda da yerel demokrasiden söz etmek olanaksızdır. Osmanlı’da ne yöneticilerin eğilimi, ne de halkın yaşam tarzı demokrasiye ve siyasal katılıma uygundu. Adalet ve iyi yönetim denince, halkın mal ve can güvenliğinin sağlanması anlaşılmaktaydı. Buna karşılık yönetilenler de yöneticilere itaat etmek zorundaydılar. Yani iyi yönetim, halkın yönetime katılması anlamını taşııyordu. Osmanlı toplumunda esas olan devlete itaatti. Aslında bu itaatin, biraz da dinsel motifinin olduğu söylenebilir. İslam toplumlarında yöneticilerin zaman zaman Allah’ın yeryüzündeki temsilcisi gibi görünmesi (halifetullah), belki de bu topluluklarda yönetimi ele geçirenlerin bazı geleneksel değerleri sanki İslami bir motifmiş gibi göstererek, uzun süre yönetimde kalmalarının, bunun bir sonucu olarak da demokrasinin ve katılımın gelişmemesinin nedenleri arasında sayılabilir.

Tanzimat öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı şehirlerinde yerel hizmetler vatandaşlar tarafından seçilen temsilciler yoluyla değil, bizzat merkezi yönetimin temsilcileri tarafından ya da onların gözetiminde gönüllü kuruluşlar ve meslek

örgütleri tarafından yürütülmekteydi. Bu geleneksel kurumların merkez karşısında herhangi bir özerklikleri yoktu. Yerel hizmetlerden sorumlu bu geleneksel kurumlar arasında kadılar, vakıflar ve loncalar sayılabilir.

Osmanlı'da batılı anlamda yerel yönetim yapılanması, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın başlarında farklı toplumsal ve tarihsel gerçeklerden kaynaklanarak ortaya çıkmıştır. Aslında batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkması, Osmanlı sınırlarındaki gayrimüslim halkın temsili maksadıyla ve temelde de batılı ülkelerin baskıları sonucunda gerçekleşmiştir. Bununla birlikte Osmanlı'da yerel yönetimlerin, Osmanlı merkezîyetçiliğinin yerleşmesi ve güçlendirilmesi için bir araç olarak düşünüldüğü söylenebilir. Şöyle ki, merkezi yönetim daha önce pek etkisinin olmadığı yerlerde artık yerel yönetimlere yapmış olduğu atamalarla oralardaki etkisini daha da güçlendirmiştir.

Osmanlı'da özellikle liman kentlerinde ortaya çıkan demografik çeşitlilik ve gelişen ticari ilişkiler, bu kentlerde yerel hizmetlerin görülmesi bakımından klasik yapı dışında farklı bir idari örgütlenmeye gidilmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Hiç kuşkusuz 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı'yla ülke yönetimi merkezi yönetim anlayışıyla yeniden yapılandırılırken, kamu yönetimi mevzuatı yeni baştan oluşturulmuş, yerel yönetimlerle ilgili olarak da birçok düzenleme yapılarak Osmanlı'da modern belediyeciliğin temelleri atılmıştır. Başta İstanbul olmak üzere bütün Osmanlı topraklarında belediyelerin kurulmasının düşünüldüğü ve mevzuatın da bu bağlamda şekillendirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'de Cumhuriyet döneminde dünyadaki gelişmelere paralel olarak yerel yönetim anlayışında büyük değişimler söz konusu olmuştur. 1963 yılı itibarıyla planlı kalkınma çabası içine giren Türkiye'nin bu planlar çerçevesinde zaman zaman başarılı örnekler verdiği söylenebilir. Bu bağlamda kalkınma planları genel olarak değerlendirildiğinde; birinci beş yıllık kalkınma planından günümüz dokuzuncu beş yıllık kalkınma planına kadar bütün kalkınma planlarında yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir. Planlarda yerel yönetimlerle ilgili ifadeler ve uygulama birlikte değerlendirildiğinde, planların uygulamaya göre daha demokratik ve özerk bir yerel yönetim anlayışını benimsediği ama uygulamaya bu anlayışın yansımadağı söylenebilir.

Anayasalar, bir ülkenin yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumunu, görevlerini ve devleti oluşturan organların birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen temel metinlerdir. Türk anayasa tarihinde 1876 Anayasası'ndan 1982 Anayasası'na kadar her anayasada yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir.

Türkiye'de yerinden yönetim kuruluşları, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve köyler olarak sıralanabilir. Anayasadaki yerel özerklik bakımından değerlendirildiğinde, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin bu manada bir idari özerkliğe sahip olduğu ancak köyler ve il özel idareleri üzerinde zaman zaman merkezi yönetimin yerel özerkliği zedeleyecek yetkilerinin olduğu söylenebilir.

Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu ve yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Kanunu birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin yetki ve görevlerine ilişkin eskiye kıyasla liste yönteminden biraz daha genel yetkiye doğru bir yönelimin olduğu söylenebilir. Bunun yanında, 5393 sayılı Kanun'daki, mülki amirin belediye kararlarını geri göndermesi yetkisine son verilerek hukuka aykırılık iddialarında, mülki amir tarafından kararın sadece yargıya götürülmesi gibi örnekler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminde hukuka uygunluk denetiminin ön plana çıktığını, yerindelik denetimi anlamına gelecek düzenlemelerin ise nispeten ortadan kaldırıldığını göstermektedir.

İlgili Kanunlarda büyükşehir yönetimlerine tanınan yetki ve görevlerin daha çok büyükşehirin tamamını ilgilendiren yetki ve görevler olduğu söylenebilir. Vesayet bakımından da büyükşehir belediyelerinin kararları üzerinde merkezi yönetimin (istisnalar dışında) sadece hukuka uygunluk denetimi yetkisinin olduğu; hukuka aykırılık iddialarının mülki amirler tarafından yalnızca yargıya götürülebildiği söylenebilir.

İl özel idareleriyle ilgili olarak da, getirilen yeni düzenlemeyle birlikte (5302) Valinin il genel meclisinin başkanı olma özelliğine son verilmiştir. Ancak valinin il encümenindeki görevi, il özel idaresinde yürütme organı olması, meclis kararlarını geri gönderme yetkisinin olması gibi hususlar düşünüldüğünde, il özel idarelerinin Anayasadaki yerel özerklik koşullarını taşıdığı söylenemez.

Köy yönetiminin yetki ve görevleri ile mülki amirlerle olan ilişkileri değerlendirildiğinde, bunların adeta merkezi yönetimin taşra uzantısı gibi bir görünüm arz ettikleri, Merkezi yönetime karşı herhangi bir özerkliklerinin olmadığı söylenebilir.

Yerel yönetimler mali bakımdan değerlendirildiklerinde, yerel yönetimlerin görevlerine paralel gelirlerinin olduğu söylenemez. Kalkınma planlarında ve diğer birçok yasal mevzuatta ve akademik çalışmalarda yerel yönetimlerin akçal sorunları gündeme getirilmiş olmasına rağmen uygulamada yerel yönetimlere sunmakla yükümlü oldukları hizmetlere paralel öz kaynak sağlanamamıştır. Yerel yönetimlerin mali ihtiyaçları çoğunlukla merkezi yönetim bütçesinden karşılanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir.

Türkiye’de farklı zamanlarda, bazen yabancı bazen de yerli araştırmacı ve bürokratlar aracılığıyla kamu yönetimine yönelik idari reform çalışmaları yapılmıştır. Bu reform çalışmalarında yerel yönetimlere de ağırlıklı olarak yer verilmiş; yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm önerileri isabetli bir şekilde sıralanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin reform niteliğindeki bu düzenlemelerde tespit edilen sorunlar ve çözüm önerilerinin uygulamada tam olarak gerçekleştirildiği söylenemez. Çoğunlukla bu tespit ve öneriler kağıt üzerinde kalmış, hayata geçirilememiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisinin yerel özerkliğe uymadığı, mali açıdan da yerel yönetimlerin öz kaynaklarına kavuşturulması gereğine sürekli vurgu yapılmasına rağmen uygulamada bu gibi sorunların hala devam ettiği söylenebilir.

Küreselleşme ile birlikte dünyada bir taraftan ulus üstü kuruluşların yetki ve görevlerinde artışlar söz konusu olurken, diğer taraftan da yerel yönetimlerin önemi her geçen gün artmaktadır. Özellikle 1980’lerde başta ABD ve İngiltere olmak üzere bütün dünyada uygulanmaya başlayan neo-liberal anlayış Türkiye’de de etkisini göstermiş, bu bağlamda kamu yönetiminin küçülmesi, diğer bir ifade ile kamunun hizmet sunmaktan vazgeçerek kural koyan ve denetleyen bir konuma geçmesi söz konusu olmuştur.

24 Ocak Kararları'yla Türkiye'de de uygulanmak istenen bu düşünce, demokrasinin kesintiye uğraması nedeniyle uygulanamamıştır. İhtilal sonrası sivil hayata geçilmesiyle birlikte hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde, hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından bizzat yerine getirilmesinin yerine (emanet yöntemi) hizmetlerin özel kesim aracılığıyla yerine getirilmesi (özelleştirme) uygulamalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu dönemden sonra yapılan yasal düzenlemelerde de, “yaptırmak”, “işlettirmek”, “kiraya vermek”, “ruhsat vermek” gibi ifadelerin kullanılması bu uygulamanın benimsendiğini göstermektedir.

Ayrıca yapılan yasal düzenlemelerde yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde artış söz konusu olurken buna paralel gelir sağlanamamıştır. Bu durum yerel yönetimleri hizmet satın almaya; diğer bir ifade ile hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamalarına yöneltmiştir. Bunun bir uzantısı olarak da Anayasanın sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmasa da, artık kamu hizmetinin meccaniliği ilkesine büyük oranda son verilerek, hizmetlerin hizmetten yararlananlar tarafından doğrudan finansmanın benimsendiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri (2003), **Kitler ve Özelleştirilmeleri**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet (2005), **Osmanlı Devletinde Belediye Teşkilatı ve Belediye Kanunları**, İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.
- AKIN, Özden (2009), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, (Ed), Birgül Ayman Güler, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: İmge Kitabevi, Güncelleştirilmiş İkinci Bası, s.413–468.
- AKŞİT, Niyazi (1981), **Tarih Ansiklopedisi**, İstanbul: Serhat Dağıtım.
- AKURGAL, Ekrem (2005), **Anadolu Kültür Tarihi**, Ankara: TÜBİTAK Yayınları, 17. Basım.
- ALADA, Adalet Bayramoğlu. (2001), “Türkiye’de “Belediye”nin 70 Yıllık Tarihine Kronolojik Yaklaşım: 1930–2000”, **Cevat Geray’a Armağan**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25.
- ALICI, Orhan Veli (2007), **Belediyelerin İç ve Dış Denetimi**, Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13741/plan6.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2007), “Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik”, **Kamu Yönetimi Reformu Kayfor IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiri Kitabı**, Muğla 2007, s.161–179.
- AYDIN, Saadet (2007), “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Düşünceler”, **Kamu Yönetimi Reformu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiri Kitabı**, Muğla 2007, s.207–220.
- AYHAN, Ufuk (2010), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 70, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der70m5.pdf>, Erişim Tarihi: 12.02.2010.
- BEGEL, Egon Ernest (2007), “Kentlerin Doğuşu” (1996), **Kent ve Kültürü**, Cogito, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- BİLGİN, Pertev (1990), “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında”, **Kamu Hukuku Bülteni**, Sayı 3, Mart 1990, s.1–6.
- BOZLAĞAN Recep (2002), “Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri”, (Ed.) Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: alfa Yayınevi, s.203-234.
- BOZLAĞAN, Recep (2003), “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, (Ed.) Hüseyin Özgür, Muhittin Acar, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ankara: 2003, s.277–304.
- BUMİN, Kürşat (1990), **Demokrasi Arayışında Kent**, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- BÜLBÜL, Duran (2010), “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, s.67–74, http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/amerika_hakkinda_abd_yonetim_sekli.pdf, Erişim Tarihi: 12.02.2010.
- CANATAN, Bilal. (2001), **Yerellik İlkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınevi.
- CANPOLAT, Hasan (1999), “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, (Ed.) Muammer Türker, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: Şubat 1999, s.319–340.
- CHANDLER, J.A. (Ed.) (1993), **Local Governments in Liberal Democracies**, London, Routledge.
- ÇELEBİ, Kemal (1995), “Demokrasi ve Özelleştirme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No. 11.12.13, Nisan, Temmuz, Ekim, s.129-134.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, Nurcan ÖZİŞİK (2010), “Tarihsel Yörelere Yerel Yönetimler”, **Yerel Siyaset**, Yıl 4, Sayı 42, Temmuz 2010, s.49–54.
- ÇOMAKLI, Şafak Ertan (2001), “Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyete Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, **Türk Dünyası Araştırmaları**, Sayı 134, Ekim, s.75–80.

- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif (2003), “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 12 (3) Temmuz, s.7–21.
- DAVIS, Jeffrey (2000), **Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization**, International Monetary Fund, Washington DC.
- DİKMEN, Ahmet Alpay, Cahit EMRE (2004), “Amerika Birleşik Devletleri”, (Ed.) Birgül Ayman Güler, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: Kamu Yönetimi Uygulama Merkezi, s.185–224.
- DOĞAN, Hasan Hüseyin (2006), “Türkiye’nin Ulusal Kalkınma Planlarında Bilim ve Teknoloji Politikası”, **Ulusal Bağımsızlık İçin Türkiye İktisat Politikaları Kurultayı Bildiriler Kitabı**, Malatya: 2006, s.631–667.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- Dördüncü Kalkınma Planı 1979-1983, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- DPT 9. Kalkınma Planında Kentleşme-Yerelleşme Vizyonu (Özel İhtisas Komisyonu Raporu) (2010), **Yerel Siyaset**, Yıl 4, Sayı 43, Eylül 2010, s.34–38.
- EKEN, Musa, Bilal ERYILMAZ (1990), “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 387, Haziran 1990, s.52–65.
- ERBAY, Yusuf (1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 2, Nisan 1999, s.58–74.
- ERGİN, Osman Nuri (1995) **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, Cilt 1–9, Yıldız Matbaacılık.
- EROĞLU, Cem (2006), **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Ankara: Kırılgaç Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 5. Bası.
- ERTAN, Metin (1999), **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- ERTÜRK, Hasan, Neslihan SAM (2009), **Kent Ekonomisi**, Bursa: Ekin Yayınevi.
- ERYILMAZ, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

- ERYILMAZ, Bilal (2008), **Kamu Yönetimi**, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- FEİGENBAUM, Harvey, Jeffrey Henig, Chris Hamnet (1999), **Shrinking The State**, The Political Underpinnings of Privatization, Cambridge University Pres.
- Feodalizm Nedir, Tanımı (Derebeylik), (İdeolojiler Tarihi) (2013), <http://www.filozof.net/Turkce/ideolojiler-tarihi/670-feodalizm-nedir-tanimi-derebeylik-nedir-feodalizm-feodalizm-tarihi-feodalizm-isleyisi-feodalizm-dusuncesi-derebeylik-tarihi-derebeylik-sistemi-feodalizm-sistemi-avrupada-feodalizm.html>, Erişim Tarihi, (10.07.2013).
- GİRİTLİ, İsmet, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER (2008), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- GORMLEY, William, T. (1991), **Privatization and Its Alternatives**, The Universty of Winsconsin Press.
- GOURNAY, Bernard (1966), “Fransa’da İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Yıl 1971, s.96-102.
- GÖKBAYRAK, Şenay (2003), **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2010), **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa: Ekin Yayınevi, Güncelleştirilmiş 10. Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2004), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 21. Bası.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2006), **Yönetimsel Yargı**, Ankara: Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 25. Bası.
- GÜL, Hüseyin, Mehmet AKTEL (2004), “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Bildiriler Kitabı, Çanakkale, s.79-90.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara: İMGE Kitabevi, 2. Baskı.
- GÜLER, Birgül Ayman, (Ed.) (1999), **Su Hizmetleri Yönetimi**, Ankara: TODAİE.

- GÜLER, Birgül Ayman. (1998), **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: TODAİE.
- GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınları.
- GÜNDÜZÖZ, İlker (2005), **Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği**, Doktora Tezi, Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÜRAN, Sait (1996), “Administrative Law”, Edited by, D. Wallace, Tuğrul Ansay, **Introduction to Turkish Law**, Turhan Kitabevi, Kluwer Law International, The Hauge, London, Boston.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan (1977), **Felsefe Ansiklopedisi Kavramlar ve Akımlar, Cilt 1 (A-D)**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- HAVILAND, William A., Harald E. L., Prins, Dana Walrath, Bunny Mcbride (2008), **Kültürel Antropoloji**, Türkçesi, İnan Deniz, Erguvan Sarıoğlu, İstanbul: Kaktüs Yayınları.
- HAYEK, Friedrich A. Von (2004), **Kölelik Yolu**, Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Aslan, Ankara: Liberte Yayınları.
- HORGAN, Drew, Sadun. EMREALP (1993), “Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, **Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı, El Kitapları Dizisi**, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, IULA-EMME İstanbul: Kent Basımevi. s.8–26.
- HUOT, Jean-Louis, Jean-Paul Thalman, Dominique Valbelle (2000), Çev. Ali Bektaş Girgin, **Kentlerin Doğuşu**, Ankara: İmge Kitabevi.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, Erişim Tarihi, 14.07.2013.
- IULA-EMME (1993), **Yerel Yönetim Yapılanmaları**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul: Yerel Yönetim Geliştirme Programı.
- KALABALIK, Halil (1999), “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 71, Sayı 425, s.61-103.

- Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13736/plan1.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- KARAER, Tacettin (1990), “Fransa’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1990, s.58–71.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), “Fransa”, (Ed.) Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, s.21–84.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2009)i “Fransa”, (Ed.) Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2. Basım, s.39-168.
- KARASU, Koray (2004), “İngiltere”, (Ed.) Birgül Ayman, GÜLER, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: A.Ü.S.B.F. Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, s.91–177.
- KARASU, Koray (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, (Ed.) Birgül Ayman, GÜLER, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2. Basım, , s.169–312.
- KAVRUK, Hikmet (2001), “Delhi Anakent Yerel Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4, s. 96–107.
- KAY, John (1992), “Privatization in Western Economies”, **Privatization**, Ed. Horst, Siebert, Symposium in Honor of Herbert Giersch, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel J.C.B. Mohr, /(Paul Siebeck) Tübingen, 1992, pp..187-203.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)** (1991), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 238.
- KELEŞ, Ruşen (1994a), **Fransa ve İspanya’da Yerel Yönetimler**, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adaneuer Vakfı.
- KELEŞ, Ruşen (1994b), “Fransa’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, s.2–16.
- KELEŞ, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, Ruşen (2005), “Kent ve Kültür Üzerine”, Kent ve Yerel Siyasetin Değişen Yüzü, **Mülkiye**, Bahar 2005, Cilt XXIX, Sayı 246, s.9–18.

- KENT, Bülent (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, s.123–142.
- KOÇAK, Yüksel (1997), **Türk Hukukunda İdari Sözleşmeler ve Bunlardan Doğan Uyuşmazlıklar**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi).
- KOÇAK, Yüksel (2007), “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, www.hukuk.gen.tr. (Sanal Hukuk Dergisi) Erişim Tarihi, 03.03.2010.
- KOÇAK, Yüksel (2008), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara: ORİON Yayınevi.
- KOÇAK, Yüksel (2011), **Neo-Liberalizmin Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: Özelleştirme**, Ankara: Savaş Yayınları.
- KOÇAK, Yüksel, Recep AKTAŞ (2011), “Kamu Yönetiminde İdari Denetim: Denetimin Dönüşümü”, (Ed) Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, **Kamu yönetimi, Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, Ankara: SFS Yayınları, s.67-94.
- KÖSECİK, Muhammet (2002), “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, (Ed.) Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Kitabevi.
- KÖSECİK, Muhammet (2004), “4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz, s.69–72.
- KUTLU, Önder (2003), “Yerel Yönetimlerde Kontrat (Contracting-Out) Yönteminin Kullanımı”, (Ed.) Mehmet Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Konya, s.79–120.
- Londraya Giriş Ücreti Trafik Tıkanıklığını Hafifletti (2013), <http://turkish.cri.cn/1/2007/01/11/1@64439.htm>, Erişim Tarihi, (10.07.2013).
- MADDICK, Henry (1963), “Demokrasi, Yerinden Yönetim ve Kalkınma” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3, Yıl 1973, s.207-226).
- Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, Yayın No:2364-ÖİK431,

- MAHESWARI, Shriram (1995), **Local Government in India**, Lakshmi Narain Agarwal Publishing Agra.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri** (MEHTAP), Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Enstitüsü Yayınları, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>, Erişim Tarihi: (15.07.2013).
- MENGİ, Ayşegül Kaplan (1997), “Federal Almanya’da Mahalli İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 6, Sayı 4, Ekim 1997, s.89–110.
- MOUFFE, Chantal (1985), “Demokrasi ve Yeni Sağ”, **Kriz, Neo-Liberalizm ve Reagan Dosyası**, Çev. Yılmaz S. Öner, Dünya Sorunları Dizisi, Alan Yayınları, s.55–72.
- MUMFORD, Lewis (2007), **Tarih Boyunca Kent, Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği**, Çevirenler, Gürol Koca, Tamer Tosun, (1991 basımından çevrilmiştir) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- NADAROĞLU, Halil (1993), “Londra’nın Yerel Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Sayı 5, 1993, s.18–36.
- NADAROĞLU, Halil (2001), **Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, İstanbul: Beta, Yenilenmiş 7. Bası.
- “Neolitik Çağ” (2010), <http://www.frmtr.com/tarih-ve-inkilap-tarihi/773952-paleolitik-caglar.html>, Erişim Tarihi, 16.02.2010.
- NICOLOS, Levrat (1995), “Avrupa’da Yerel Hizmetlerin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s.31–45.
- ODABAŞ, Hakkı (1997), “ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 6, Sayı 4, Ekim 1997, s.65–77.
- ODYAKMAZ, Zehre (2006), **Anayasa Hukuku İdare Hukuku**, Ankara: Savaş Yayınevi, 6. Baskı.

- ODYAKMAZ, Zehra (1999), “Genel Olarak İdari Sözleşmeler”, Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu’na Armağan, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt II, Sayı 1-2, s.141-195.
- OĞUZ, Süleyman (1987), **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)**, İstanbul: 2. Baskı. Cem Ofset Matbaacılık.
- OKANDAN, Recai G. (1977), **Amme Hukukumuzun Anahtarları**, (Türkiye’nin Siyasi Gelişmesi), Birinci Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2195, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- ORTAYLI, İlber (1982), “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 3, Sayı 1–3, Sarıca Armağan, s.137–148.
- ORTAYLI, İlber (1983), **İmparatorluğun En Uzun Yılı**, İstanbul, Hil Yayın.
- ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hill Yayınları.
- ORTAYLI, İlber (1989), “Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, Aralık 1989, s.12–34.
- ORTAYLI, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840–1880)**, Osmanlı devletinin 700. Kuruluş Yıldönümü, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- ORTAYLI, İlber (2008), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat.
- OSMANLI DEVLET TEŞKİLATI-1** (2006), İstanbul, Türkiye Gazetesi Yayınları.
- ÖKMEN, Mustafa, Bekir PARLAK (2010), **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Bursa: Alfa-Aktüel Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı.
- ÖNCEL, Yenal (1992), **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitapevi.
- ÖNER, Şerif (2002), “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması”, (Ed.) Özgür, Hüseyin, Bekir Parlak, **Avrupa**

Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul: Alfa, s.121–135.

ÖRNEK, Acar (1998), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayınları.

ÖZAY, İl Han (1994), **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayınları.

ÖZER, Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Ankara: Platin Yayınları.

ÖZGÜR, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, (Ed.) Hüseyin Özgür, Muhittin Acar, **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayınları, 183-224.

PARLAK, Bekir (2002), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed.) Bekir PARLAK, Hüseyin ÖZGÜR, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Yayınları, s.39-72.

PARLAK, Bekir, Zahid SOBACI (2005), **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul, Alfa Akademi.

PARLAK, Bekir (2006), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed.) Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Basım Yayım.

PARLAK, Bekir, Cantürk CANER (2009), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**, Bursa: Alfa Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş Üçüncü Baskı.

PARLAK, Bekir (2011), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Bursa: MKM Yayıncılık.

PİRENNE, Henri (1990), **Ortaçağ Kentleri, Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, İstanbul: İletişim Yayınları, İkinci Bası.

POLATOĞLU, Aykut (2001), **Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

PRUD’HOMME, Remy (2006), “Local Government Organization and Finance: France”, (Ed.) A. SHAH, **Local Governance in Industrial Countries**, Washington: The World Bank, 2006: 83-115.

- REGONE, Nick (2013), “Special Districts”, American Gvernment, Local Government,<http://www.netplaces.com/american-government/local-overnment/special-districts.htm>, Erişim Tarihi: 22.02.2013.
- ROSKİN, Michael G. (2009), **Çağdaş Devlet Sistemleri, Siyaset, Coğrafya, Kültür**, Ankara: Adres Yayınları.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (2010), **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- “Special District Overview” (2013), Loxahatchee Groves Water Control District, <http://www.lgwcd.org/index.php?go=home.subCategory&subCategoryId=38>, Erişim Tarihi: 22.02.2013.
- SULAR, Şammas (2004), “Türkiye’nin Yerel Yönetim Reform İhtiyacı: Kısa Bir Analiz”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı**, 3-4-Ekim, Çanakkale, s.101-107.
- SÜRGİT, Kenan (1972), **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 128.
- ŞAHİN, Adil (1999), “İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi”, **Belediye Dergisi**, Cilt 5, Sayı 6, s.28-33.
- ŞAHİN, Mustafa (1999), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 2, Nisan 1999, s.121–137.
- ŞAHİN, Yusuf (2010), **Kentleşme Politikası**, Trabzon: Murathan Yayınevi.
- ŞENGÜL, Ramazan (2010), **Yerel Yönetimler**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- TANİLLİ, Server (1994), **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İlk Çağ**, İstanbul, Say Yayınları.
- TEKELİ, İlhan, Selim. İLKİN (2005), **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, İstanbul: IULA-EMME, Gözden Geçirilmiş 2. Bası.
- TEKELİ, İlhan (2010), **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- THORNS, David C. (2004), **The Transformation of Cities**, Çev. Esra Nal, Hasan Nal, **Kentlerin Dönüşümü, Kent Teorisi ve Kentsel Yaşam**, İstanbul: Global Yayın.

- TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız (2005), **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Bursa: Alfa Yayınları.
- TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, Ankara: 6. Baskı, Nobel Yayınları.
- TORTOP, Nuri (1993), **Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara: Sevinç Matbaası.
- TORTOP, Nuri (1994b), “Fransa’da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 3, Eylül 1994, s.42–65.
- TORTOP, Nuri (1994a), “İngiltere’de Yerel İdare Bütçeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 5, Eylül 1994, s.36–55.
- TORTOP, Nuri (1995), “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 2, Mart, s.81–87.
- TORTOP, Nuri, Burhan AYKAÇ, Hüseyin. YAYMAN, Akif. ÖZER (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayınları.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İSPİR, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, M. Akif ÖZER (2007), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Nobel Yayınları, Gözden Geçirilmiş 8. Bası.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yayınları No.3.
- TÜRKER, Muammer (1999), **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara: Uyum Ajans.
- TÜRKOĞLU, İrfan, (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara: Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/ 389.
- ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayınları, Genişletilmiş 4. Bası.
- Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13738/plan3.pdf>, Erişim Tarihi (14.07.2013).

- ÜLGEN, Pınar (2010), “Ortaçağ Avrupasında Feodal Sisteme Genel Bir Bakış”, Mukaddime, Sayı 1, s.3-17.
- VERCAN, Nezih (2005), (Ed.), Yazarlar, Halil Nadaroğlu, 1-8, Nezih Vercan, 9-13, **Yerel Yönetimler**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1650, Açıköğretim Fakültesi Yayın No:863.
- WEİKER, Walter F. (1968), “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”, Çeviriler ve Özetler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Yıl 1973, s.98-111.
- WERNER, Jan (2003), “The German Fiscal Federalism: in a State of Flux”, Federalism in a Globalising World Conference – New Delhi – Aug, Published by the Forum of Federations, www.forumfed.org, pp.2-34.
- What So Special About Special Districts?** (2010), A Citizen’s Guide to Special Districts in California, Fourth Edition, Senate Local Government Committee, October 2010, <http://www.rsrpd.org/admin/Whatsso.pdf>, Erişim Tarihi, (10.07.2013).
- YASİN, Melikşah (2007), **Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, İstanbul: Beta Yayınları, Yenilenmiş 2. Bası.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye’nin İdari Reformu**, Ankara: Turhankitabevi.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf>, Erişim Tarihi, (14.07.2013).
- YILDIRIM, Ramazan (2003), **Devlet Yapısı ve Nitelikleri**, Diyarbakır: Akader Yayınları, No: 2.
- YILDIRIM, Turan (2000), **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, İstanbul: Alkim Yayınevi.
- ZENGİN, Eyüp (2003), **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme**, Konya: Mimoza Yayınları.
- ZEREN, Emre (2011), “Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Türkiye’de Knet Yönetimine Etkisi”, Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, **Kamu Yönetimi**, Ankara: SFS Yayınları, s.23-48.
- ZUBRITSKI, Mitropolski, Kerov, (1968), **İlkel Toplum, Köleci Toplum Feodal Toplum**, Çev. Sevim Ballı, Ankara: Sol Yayınları.

