

**T.C.  
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
2015-YL-024**

**6360 SAYILI KANUN'A GÖRE TÜRKİYE'DE  
MALİ PAYLAŞIM AÇISINDAN YEREL  
YÖNETİMLER**

**HAZIRLAYAN  
Kadriye BİLİR**

**TEZ DANIŞMANI  
Prof.Dr. Ferhat Başkan ÖZGEN**

**AYDIN-2015**



**T.C**  
**ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**  
**AYDIN**

**Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı** öğrencisi **Kadriye BİLİR** tarafından hazırlanan **6360 Sayılı Kanun'a Göre Türkiye'de Mali Paylaşım Açısından Yerel Yönetimler** başlıklı Tez, **16.06.2015** tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Unvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmzası
Başkan : Prof.Dr. Ferhat Başkan ÖZGEN	ADÜ-İİBF	
Üye : Yrd.Doç.Dr. Emin KÖMÜRCÜLER	ADÜ-İİBF	
Üye : Yrd.Doç.Dr. Sema ALTUNAN	ADÜ-İİBF	

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu yüksek lisans tezi, Enstitü Yönetim Kurulunun .....Sayılı kararıyla .....tarihinde onaylanmıştır.

Prof.Dr. Recep TEKELİ  
Enstitü Müdürü



**T.C**  
**ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**  
**AYDIN**

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

16.06.2015

Kadriye BİLİR



## ÖZET

### 6360 SAYILI KANUN'A GÖRE TÜRKİYE'DE MALİ PAYLAŞIM AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER

Kadriye BİLİR  
Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı  
Tez Danışmanı: Prof.Dr. Ferhat Başkan ÖZGEN  
2015, 133 Sayfa

Bu Tez'de, Türkiye'de idari ve mali açıdan yerel yönetimlerin yapısı ele alınmıştır. 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenleme ve değişikliklerincelenmiştir.

Bu tezin amacı; 6360 Sayılı Kanun'la yapılan yeni düzenlemeleri ve değişiklikleri, görüşme ve içerik analizi yöntemiyle incelemektir. Yerel yönetim birimleri arasındaki mali ilişkileri, yerel idare birim yetkilileriyle görüşerek analiz etmektir. Kanun'a dair literatür incelemesi ve Kanun'a yöneltilen eleştiriler doğrultusunda, 6360 Sayılı Kanun'un uygulanması sonrasında, beklenen faydaları sağlayıp sağlamadığını, ilgili kişilerin de görüşlerine yer vererek tespit etmektir.

Tezin tartışma ve sonuç kısmında, 14 İli, il mülki sınır olarak büyükşehir belediyesine dönüştüren ve diğer büyükşehir belediyelerinin de sınırını İl mülki sınırı yapan 6360 Sayılı Kanun, genel hatlarıyla değerlendirilmiştir. Kanun'a dair, yetkililerle yapılan görüşmelerle, Kanun'un uygulanması sonrası doğurduğu ya da muhtemel doğuracağı sonuçlar ortaya konulmuştur. Yerel idare birim yetkilileri, genel olarak 6360 Sayılı Kanun'un uygulama sonuçlarının, beklenen faydayı sağlamaktan çok uzak olduğu görüşünü dile getirmişlerdir.

**ANAHTAR KELİMELEER:** Yerel Yönetimler, İdari ve Mali Paylaşım, 6360 Sayılı Kanun





## **ABSTRACT**

### **LOCAL GOVERNMENTS IN TERMS OF FINANCIAL SHARING IN TURKEY ACCORDING TO THE LAW NUMBERED 6360**

Kadriye BİLİR  
M.sc. Thesis, at PublicFinance  
Supervisor: Prof.Dr. Ferhat Başkan ÖZGEN

In this thesis, the structures of local governments' administrative and financial aspects are discussed in Turkey. Regulations and changes were investigated within the framework of Law No. 6360.

The aim of this thesis is to examine new arrangements and changes within Law No. 6360 by using the interview and content analysis. Financial relationships between local governments units are analyzed by taking consideration the authorization of local governments. On the frame of the law; the literature review and the criticism in the direction of the law are by determining the views of the persons concerned, whether it meets the expected benefits after implementing of Law No. 6360.

Conclusion and discussion of the thesis; Law 6360 is assessed outlined, 14 Province which converts provincial territorial boundaries of the metropolitan municipality and other metropolitan municipalities of the province which also borders of territorial boundaries. On the law, through interviews with officials, it engendered after the implementation of the act has been demonstrated or likely to lead to results. Local governments unit officials, the overall result of the application of Law No. 6360, have expressed the view that far from providing the expected benefits.

**KEY WORDS:**Local Governments, Administrative and Financial Sharings, Law  
No. 6360



## ÖNSÖZ

Tüm çalışmalarımnda öneri ve eleştirilerini esirgemeyen, yol göstericiliği ve değerli tavsiyeleri ile yardımlarını ve desteğini gördüğüm Danışmanım değerli hocam Prof.Dr. Ferhat Başkan ÖZGEN'eteşekkürü borç biliyorum.

Çalışmamda yer alan içerik analizi için, görüşme yaptığım yerel yönetim birim yetkililerine, ayırdıkları değerli vakitleri ve çalışmaya yaptıkları katkılardan dolayı teşekkür ediyorum.

Gerek tez çalışmam süresince, gerekse tüm hayatım boyunca desteğini ve sabrını benden esirgemeyen, maddi manevi haklarını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim çok değerli aileme ve her zaman yanımda olan değerli dostlarıma da sonsuz teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunuyorum.

Kadriye BİLİR



# İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY SAYFASI .....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI .....	v
ÖZET .....	vii
ABSTRACT .....	ix
ÖNSÖZ .....	xi
KISALTMALAR DİZİNİ .....	xvii
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	xix
TABLolar DİZİNİ .....	xxi
EKLER DİZİNİ .....	xxiii
GİRİŞ .....	1
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	4
1.1. İdari ve Mali Yapı .....	4
1.1.1. Merkezi Yönetim .....	6
1.1.2. Yerel Yönetimler .....	7
1.1.2.1. Yerel Yönetimin Tanımı .....	7
1.1.2.2. Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci .....	9
1.1.2.3. Yerinden Yönetim Çeşitleri .....	10
1.1.2.4. Yerel Yönetimlere İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri .....	15
1.2. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri .....	18

1.2.1. Hiyerarşik Denetim .....	18
1.2.2. Yetki Devri ve İmza Yetkisi .....	20
1.2.3. Yetki Genişliği .....	21
1.2.4. İdari Vesayet .....	22
1.2.5. Halka Yakın Yönetim: Hizmette Yerellik.....	23
1.2.6. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Hizmette Yerellik İlkesi....	25
1.2.7. Yerelleşme .....	27
1.3. Yerel Yönetimlerin Görevleri .....	28
1.4. İdareler Arası Gelir Paylaşımı.....	29
1.4.1. İdarelerarası Mali Paylaşımın Nedenleri.....	31
1.4.2. Mali Paylaşım Türleri .....	33
2. İDARİ VE MALİ PAYLAŞIMIN YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN UYGULAMALARI.....	36
2.1. Dünya’da Yerel Yönetim Uygulamaları ve Mali Paylaşım .....	36
2.1.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Yapı .....	36
2.1.1.1. Amerika Birleşik Devletleri .....	37
2.1.1.2. Almanya .....	40
2.1.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Yapı.....	44
2.1.2.1. Fransa .....	45
2.1.2.2. İngiltere .....	49
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları ve Mali Paylaşım .....	53

2.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.....	53
2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi .....	54
2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi .....	56
2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi .....	58
2.2.5. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	60
2.2.5.1. Belediyeler .....	61
2.2.5.2. İl Özel İdareleri .....	68
2.2.5.3. Köyler.....	70
2.2.6. Türkiye’de Mali Paylaşım ve Önemi .....	72
3. 6360 SAYILI KANUN’UN İDARİ VE MALİ AÇIDAN GETİRDİĞİ YENİLİKLER, YEREL YÖNETİMLERDE ORTAYA ÇIKAN DÜZENLEMELER.....	74
3.1. 6360 Sayılı Kanun’un Amacı ve Kapsamı.....	74
3.2. 6360 Sayılı Kanun’la İdari ve Mali Açından Yapılan Değişiklikler.....	75
3.2.1 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı .....	75
3.2.2. İdari Açından Getirdiği Yenilikler ve Düzenlemeler .....	79
3.2.2.1. Ölçek Açısından Değerlendirme .....	79
3.2.2.2. Vesayet Açısından Değerlendirme .....	81
3.2.2.3. Görev, Yetki ve Sorumluluk Açısından Değerlendirme .....	82
3.2.3. 6360 Sayılı Kanun’la Gelen Mali Konudaki Yenilikler.....	90
3.3. 6360 Sayılı Kanun Gereği Onaya Bağlı İşlemler .....	95
3.4. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yapılan Değerlendirmeler ve Eleştiriler .....	97

3.5. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yerel Yönetim Birim Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler ve Analizi .....	102
TARTIŞMA VE SONUÇ .....	1077
KAYNAKLAR .....	1144
EKLER.....	1255
ÖZGEÇMİŞ .....	1344



## **KISALTMALARDIZINI**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AK	: Avrupa Konseyi
DTP	: Devlet Planlama Teşkilatı
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Geliri
İLBANK AŞ.	: İller Bankası Anonim Şirketi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	: Köy Altyapısını Destekleme Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OHAL	: Olağanüstü Hal Bölge Valiliği
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TUBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu



## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1: Federatif Devletlerde Yetki Paylaşımı .....	37
Şekil 2.2: Üniter Devletlerde Yetki Paylaşımı .....	45



## **TABLolar DİZİNİ**

Tablo 1.1: Yerinden Yönetimin Çeşitleri ve Özellikleri .....	14
Tablo 2.1: Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri, Kuruluş Yılı ve Hukuki Dayanağı .....	67
Tablo 3.1: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Yönetimlerin Sayısı.....	75
Tablo 3.2: Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtım Oranları .....	91



## **EKLER DİZİNİ**

Ek 1: 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yerel Yönetim Birim Yetkilileriyle Yapılan Görüşmelerin İçeriği .....	125
---	-----





## GİRİŞ

Dünyanın her yerinde yerel yönetimler, devletlerin idari ve mali yapıları içinde çok önemli kurumlardır. Türkiye’de de yerel yönetimler kamu hizmetinin sunumu bakımında geçmişten günümüze daima önemli kurumlar olmuşlardır. Yerel yönetimlerin, hizmet sunumunda görevlerini gereği gibi yapabilmeleri için, öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali paylaşımın doğru yapılması şarttır. Bu Tez’in konusu, 6360 Sayılı Kanun’a göre, yaşanan son gelişmeler doğrultusunda, Türkiye’de mali paylaşım açısından yerel yönetimleri incelemektir.

Bu Tez’in amacı, 6360 Sayılı Kanun’la yapılan yeni düzenlemeler ve değişiklikleri incelemektir. Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiyi kamu tüzel kişiliği devam eden ve tüzel kişiliği kaldırılan mahalli idare birim yetkilileri ile görüşerek analiz etmektir. Kanun’a dair literatür incelemesi ve Kanun’a yöneltilen eleştiriler doğrultusunda, 6360 Sayılı Kanun’un uygulaması sonrası, beklenen faydaları sağlayıp sağlamadığını, kişilerin de görüşlerine yer vererek tespit etmektir.

6360 Sayılı Kanun 12.11.2012 Tarih de kabul edilmiştir. Ancak Kanun’un yerel yönetimleri etkileyecek olan hükümleri, 2014 Mart yerel seçimlerinden sonra uygulanmaya başlanmıştır. Bu Tez, 6360 Sayılı Kanun’un etkilerini, doğrudan ilgili kişilerle görüşme metoduyla ölçmeye çalışan ilk akademik çalışmalardan birisi olması bakımından önemli sayılabilir.

Bu Tez’de, 6360 Sayılı Kanunhükmü gereğince Büyükşehir Belediye sınırları ile il mülki sınırlarının birleştirilmesinin etki ve sonuçları veBüyükşehir belediyesi kimliğine kavuşan Aydın İl’inde, il özel idaresinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonrasında getirilen yeni idari ve mali yapının nasıl algılandığı sorularına yanıt aranmıştır.

Tez’de literatür taraması, içerik analizi ve görüşme metotları kullanılmıştır. Tezin teorik kısmının hazırlanmasında, konuyla ilgili bugüne kadarki akademik çalışmalardan yararlanılmıştır. 6360 Sayılı Kanun’un incelenmesi sırasında içerik analizi metodu kullanılmıştır. Yerel yönetim birimlerinin idari ve mali durumları ile ilgili olabileceği düşünülen Kanun bölümleri, içerik analizine tabi tutulmuştur. Tezin uygulama kısmında ise, Kanun’da yer alan idari ve mali düzenleme ve değişiklikler hakkında, standartlaştırılmamış, açık uçlu, derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Bilimsel literatürde, 6360 Sayılı Kanun hakkında farklı metotlarla yapılmış çok sayıda çalışma vardır. Söz konusu yayınlar, detaylı olarak incelenmiştir. Örneğin İzci ve Turan (2013), yeni büyükşehir sisteminin temel özelliklerini belirlemek, kamuoyunda ve akademik çevrelerde Kanun’un nasıl ele alındığını incelemek vesomut bir örnek üzerinden tartışmalara katkıda bulunmak için, Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediye sisteminde meydana gelen değişimleri Van örneği üzerinden aktarmaya çalışmışlardır. Demir (2013),6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylardaki değişiklikleri incelemiştir. Atmaca (2013), 6360 Sayılı Kanun’la gelen yeni yapının optimal ölçek sorununu nasıl etkilediğini incelemiştir.

Önceki tüm çalışmalardan farklı olarak bu Tez’de, görüşme metoduyla, 6360 Sayılı Kanun’a göre, yerel yönetimlerin mali paylaşım açısından durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Karasu (2013), 6360 Sayılı Kanun’un Şanlıurfa bakımından doğurduğu sonuçları; kentin mülki idare sınırlarının belediye sınırları olmasının oluşturacağı sorunları ve kentin büyükşehir olmasıyla sağlayacağı mali katkıları analiz etmiştir.

Bu yüksek lisans tezi, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetimlerin yapısına ilişkin kavramsal çerçeve yer almaktadır. Yerel yönetimler,

merkezi yönetimin tanımı yapılarak açıklanmıştır. Devamında, konularla bütünlüğün sağlanması açısından yerel yönetimlerin gelişimi, çeşitleri, yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasının nedenleri belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin ilke ve görevleriyle, idareler arası gelir paylaşımı genel olarak anlatılmıştır.

İkinci bölümde, federal ve üniter yönetim sistemine sahip devletlerin kısaca yerel yönetimler ile idari ve mali yapıları ele alınmaktadır. İdari ve mali paylaşımın yerel yönetimler açısından dünyadaki uygulamalarından örnekler verilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim süreci, dönemler halinde özetlenmektedir. Türk idari yapısındaki belediyeler, il özel idareleri ve köyler genel hatlarıyla incelenmektedir. Daha sonra, üniter ve federal yapılu ülkelerde uygulanan yerel yönetim sistemleri araştırılmaktadır.

Üçüncü bölümde, 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir dönüşen illerin idari ve mali yapıdaki yeni düzenleme ve değişiklikleri incelenmektedir. Yapılan düzenleme ve değişikliklerle ilgili içerik analizi yönteminden standartlaştırılmamış, açık uçlu görüşme tekniği kullanılarak, Aydın Büyükşehir Belediye sınırları içinde tüzel kişiliği devam eden ve tüzel kişiliğini kaybeden, yerel yönetim birim yetkilileri ile görüşülmüştür. İlçe belediye başkanları, tüzel kişiliği kaldırılan belde belediye başkanları ve köy muhtarları ile mahalle muhtarları olmak üzere toplam 16 yerel yönetim birim yetkilisiyle bu görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler yazılı olarak deşifre edilmiş ve bunlar içerik analizine tabi tutulmuştur. Türkiye’de, 6360 Sayılı Kanun uygulamasının beklenen faydaları sağlayıp sağlamadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tartışma ve sonuç kısmında, 14 İli, il mülki sınırı olarak büyükşehir belediyesine dönüştüren ve diğer büyükşehir belediyelerinin de sınırını İl mülki sınırı yapan 6360 Sayılı Kanun, genel hatlarıyla değerlendirilerek, ortaya çıkan sonuçlar özetlenmektedir. Bu Tez, Kanun’un sonuçlarına dair, görüşülen yetkililerden alınan bilgilerin aktarılmasıyla son bulmaktadır.

# 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin tanımı, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilgili ilkeler ve mali paylaşım hakkında teorik temel bilgiler verilecektir.

## 1.1. İdari ve Mali Yapı

Halkın ortak özellikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler kamu hizmeti olarak ifade edilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 205). Devletin niteliğindeki değişime bağlı olarak, kamu hizmetlerinin yapısı ve niteliği de değişmiş, önemi gittikçe artmıştır. Hem merkezi idare hem de yerel yönetim kuruluşları içerisinde; eğitime, toplum sağlığına, çevre sorunlarına yönelik hizmetler sunulmakta, sosyal güvenlik uygulamaları ile birlikte ortaya çıkabilecek problemlerin giderilmesi, toplumun korunması çabası gösterilmektedir (Akdoğan, 2009: 39).

Tüm dünyada kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkez yönetimden yerel yönetimlere, hiyerarşi ve idari vesayet çerçevesinde yetki ve görev aktarımı yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında yerel yönetimlerin inisiyatif alanı gün geçtikçe artmaktadır. Merkezi idareyle yerel yönetim birimleri arasındaki yetki ve görev paylaşımının yanı sıra, mali ve finansal kaynak paylaşımı da önem kazanmaktadır.

Toplum tarafından önem taşıyan belirli mal ve hizmetler, devlet tarafından üretilmezlerse, başka türlü üretilmeyecek özelliktedir. Bu sebeple halkın yerleşim yerlerine ve ülke sınırlarına dağılmalarına bakılmaksızın kamu görev ve hizmetlerinden eşit yararlanabilmelerini sağlamak esastır (Özdenkoş, 1999: 80).

Bu çerçevede kırsal ya da kent gibi yerleşim yerlerine veya ırk, dil, din, vb. özelliklere bağlı olmaksızın yurttaşların tümü için, kendi kendine yönetim gücünü geliştirici, katılım ve üretkenliği yaygınlaştırıcı önlemler alınmalıdır. Bu

gereksinimleri karşılamak, bunların sağlanmasını ve sürekliliğini denetlemek, bireyin veya toplumsal kesimlerin bunlardan yararlanmasını engelleyici sosyal, kültürel, ekonomik, politik engel ve eksikliklerin aşılmasını sağlamak, kamu yönetiminin görevidir(Özdenkoş, 1999: 80).

Yerel yönetim birimleri, merkezi yönetime karşı bir denge unsurudur. Yerel yönetimlerin üstlendiği görev, devletin iktidarını belirli sınırlar içinde kalmasını sağlamaktadır. Dünyanın her yerinde devletler, otoritelerini belli noktalarda yerel yönetim birimleri ile bölüşmüşlerdir. Üniter devlet sistemlerinde bu bölüşüm, idari ve mali konularda söz konusu olmaktadır. Federal devlet sistemlerinde belli seviyelerde egemenlik hakkı konusunda da otoritenin bölüşümüne gidilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin en önemli fonksiyonu merkezi otoriteyi dengelemektir(Arslan, 2005: 192).

Merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında kamu hizmetlerinin paylaştırılması sonucu, idareler arasında idari ilişkilerin yanında, sıkı bir mali ilişkiler ağı da meydana gelir. Sosyal yaşamın gereği olan müşterek ihtiyaçların bir kısmının giderilmesi görevi, halka en yakın birim olan yerel yönetimlere verilirken, ortaya çıkan kamu yüklerini karşılayacak araçlarda yine kendilerine temin edilmelidir. Yani kamu hizmetlerinin paylaşımına eş olarak, kaynaklarında merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılması gerekir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin paylaşımı ve dağılımı ile gelir kaynaklarının paylaşımı ve dağılımı, meselenin idari ve mali yanını, birlikte düzenlemek gerektiğini bize anlatır (Bülbül, 2006: 5).

Merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında yetki ve görev paylaşımı, zamanın koşullarına göre yapılmalıdır. Yetki ve görev paylaşımında dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan biri de gelir ve kaynak paylaşımının devredilen yetki ve görevlerle orantılı olmasıdır. Merkezden yerel yönetimlere görev ve yetki devri dağılımının yapılmış olması, kamu hizmetlerinin etkin ve kaliteli sunulduğu anlamına gelmez. Bu sebeple yetki ve görev paylaşımına uygun

bir şekilde,gelir dağılımının olması gerekir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerine verilen yetki görev ve kaynakların,birimlerin üzerinde aşırı baskı olmayacak şekilde merkezi idarece denetlenmesini de gerektirir (Sezer ve Vural, 2010: 217).

### **1.1.1. Merkezi Yönetim**

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde beraberlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, söz konusu hizmetlere ilişkin alınan karar ve faaliyetlerin, merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir (Eryılmaz, 1994: 59).

Merkezi yönetim, siyasi yönetim ve idari yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasal bakımdan merkezi yönetim sisteminde, ülkede tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı, tek bir yargı sistemi vardır. Bu durum ülkede hukuki birliğin de sağlandığını gösterir. Aynı Kanunlar yurdun her bölgesinde aynı biçimde uygulanır. Bu sisteme üniter sistemde denir (Gültekin, 2002: 18).

İdari bakımdan merkezden yönetim,daha dar bir anlam ifade eder. İdari merkezilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine dair politikaların belirlenmesi ile kararların verilmesi yetkisi merkezdekibirimlerde toplanmaktadır. Ayrıca bunların yürütülmesine dair üstünlük de bu organların eline verilmiştir. Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz (Bayrakçı, 2011: 3).

Merkeziyetçilik ilkesinin uygulandığı ülkelerde idari hizmetler; devlet merkezinde yer alan, sayıları belirli ve sınırlı olan yetkili kurum ve birimler tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülürler. Merkezi idarede yetkili kurumlar tarafından oluşan teşkilata “başkent teşkilatı” denir(Akgül, 2012: 4). Başkent teşkilatı dışında ülkenin geneline yayılmış teşkilata da “taşra teşkilatı” denir. Yönetimin bu şekilde mevcut olduğu her devlette yasama, yürütme ve yargıya dairbütün yetkiler, merkezi bir otorite tarafından kullanılır. Dolayısıyla, hem ülke

düzeyinde hem de yerel düzeydeki kamu hizmetleri, devletin tüzel kişiliğinde toplanır, merkez ve merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilir (Akgül, 2012: 4).

### **1.1.2. Yerel Yönetimler**

Bu başlık altında, yerel yönetimlerin tanımı, gelişim süreci, yerel yönetimlerin çeşitleri ve özellikleri konularına yer verilmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasının nedenleri açıklanmıştır.

#### **1.1.2.1.Yerel Yönetimin Tanımı**

Bireylerin bir arada yaşama ihtiyacı, aralarındaki ilişkilerin gelişmesine ve bu gelişme sürecinde problemlerin de doğmasına yol açmıştır. Ülke topraklarının büyüklüğü ve nüfusun bölgelere dağılımının farklılık göstermesi ile birlikte, topluma hizmet edilmesi ihtiyaçların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden biridir. Devletin verdiği hizmetlerin bir bölümü, faydası ülke geneline yayılmış yerel yönetim birimleri tarafından verilmesi mümkün olmayan özellikte hizmetlerdir, bir bölümü de bölgesel nitelik taşımaktadır (Akdoğan, 2009: 403).

Yerel yönetim yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlar tarafından yönetilmeyi anlatan bir olgunun adıdır, bir yönetim biçimidir. Merkezi yönetim tarafından belirlenen sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış, merkezin denetimi altında olan örgütün ismidir (Keleş, 2012: 24).

Yerinden yönetim, yerel özellikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesidir. Yani bir takım kamu güçlerinin, daha az yetkili bir otoriteye aktarılarak merkezden geri çekilmesidir(Akgül, 2012: 4). Diğer bir ifadeyle halka sunulan bazı hizmetlerin

tekel olan merkezi yönetimce değil, merkezi teşkilat ve hiyerarşisi dışındaki birimler tarafından yerine getirilmesidir (Bayrakçı, 2011: 8).

Yerel yönetimler, kamu yönetimi teşkilatlanmasında, merkezi yönetimin yanında yerel kamusal hizmetlerini yürüten hizmet birimleridir. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler; il, belediye veya köylerde yaşayan halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir (Karaman, 2013: 4). Yerel yönetimler, devlet içinde yer edinmiş bir yönetim şeklidir. Hizmetlerin kısa zamanda ve halkın isteklerine en uygun şekilde yerine getirilmesini hedefleyen, kararların halka en yakın olan yönetim birimleri tarafından alınmasını sağlayan örgütlerdir. 1982 Anayasasının 127. Maddesine göre yerel yönetimler şu şekilde tanımlanır:

*“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. 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. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”(1982 Anayasası, Md.127).*



Yerel yönetimler, ülke sınırları içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak için kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır(Açıköz, 2007: 4). Bir başka tanıma göre yerel yönetimler,

*“belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireyelerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan birliklerdir. Karar organları yerel halk tarafından seçilerek göreve getirilen, çerçevesi yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir”*(Çiçek ve Ökmen, 1997: 129).

#### **1.1.2.2. Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci**

Tarihsel gelişimi içinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi, günümüzde genellikle merkezi yönetime bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydiler.

Arslan (2004)'e göre, antik çağda belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan bireylerin oluşturduğu, kendi kendini yöneten, en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen “site” Roma İmparatorluğu'nda yönetsel özerkliklerden yararlanan “municipe” ve Antik Yunan'da toplumsal yaşamın örgütlenme şekli olarak kabul edilen “polis” günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olarak sayılır. Ticaretin gelişmesiyle birlikte şehirlerin gelişmeye başlaması ve sanayileşmenin sonucu endüstriyel kuruluşlarının oluşması şehirlerin büyüyüp gelişmesini sağlamıştır. Bunun sonucu üretimin artmasıyla beraber şehir yaşamı değişmiş, bu değişim yönetim yapısına da yansımıştır. Bu dönemde Avrupa'ya şekil verecek biçimde komünlerin devletlere dönüşüm süreci

yaşanmıştır. Komünler yerel özgürlüklerin ve ayrıcalıklı yerel yönetimlerin savunucusu olmuşlardır (Arslan, 2004: 20-21).

Ortaçağ komünlerini oluşturan önemli özellikler, belirli toplu ihtiyaçları, istekleri karşılamak ve yerel kimlikli problemleri çözüme kavuşturmak. Bu açıdan bakıldığında komünlerin görevleri kentsel mekân üzerindeki hayatın örgütlenmesi ve kentsel topluluğun yönetilmesidir. Bu örgütsel topluluğun yönetilmesini sağlayan birime de belediye denilmiştir (Aydın, 2011: 13).

Gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıkmasıyla beraber yerel yönetim örgütlenmesi de başlamıştır. Modern olarak yerel yönetimin örgütlenmesi 18. ve 19. yy'de başlayarak yerel yönetim olgusu toplumsal değişimle paralel seyir izlemiştir (Urhan, 2008: 86).

Bugün “yerel yönetim”, “kent yönetimi”, “belediye”, “kent” veya “komün” denildiğinde yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan birimler akla gelmektedir. 1835 yılında “yerel yönetim” ve “belediye” gibi kavramlar İngiliz Avam Kamarasında kullanılmaya başlamıştır. 20. yy'da ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve gittikçe de genişlemektedir (Keleş, 2012: 33-41).

### **1.1.2.3. Yerinden Yönetim Çeşitleri**

Yerinden yönetim sistemleri, devletin idari yapısı açısından, siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasi yerinden yönetim, daha çok federal yönetime sahip ülkelerde ortaya çıkan bir devlet yapılanmasıdır. İdari yerinden yönetim ise kamu hizmetlerinin sunulmasında idari olarak yerinden örgütlenmeye verilen isimdir (Çevik, 2004: 112-113).

Yerel yönetimlerin organları, seçimle işbaşına gelir, kendilerine ait bütçeleri vardır. Özerk idari yönetime sahiptirler. Bu özelliklerin saf ve katıksız uygulandığı

söylenemez. Ayrı bir bütçelerinin olması merkezi yönetimden mali kaynak desteği almadıkları veya merkezi yönetimin yerel yönetimlere hiçbir şekilde karışmadığı söz konusu değildir. Uygulamada vesayet denetimi gibi yöntemlerle, merkezi yönetimin müdahalesi söz konusudur. Bu müdahale oranının bir ülkenin demokratik seviyesiyle ve siyasi gelişmişliğiyle ilgili olduğu söylenebilir. Siyasi ve idari yerinden yönetim biçimleri de uygulamada, bu müdahale oranına göre, farklı karakteristikler taşıyabilmektedir.

### **Siyasal Yerinden Yönetim**

Yerinden yönetim çeşitlerinden biri, siyasal yerinden yönetimdir. Siyasal yerinden yönetim, federal devletlerde, Anayasa'yla ulusal kimliği olmayan yerel birimlere tanınmış eyalet, federe devlet, kanton, bölge gibi özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş, 2012: 113).

Siyasal yerinden yönetimde, yasama ve yargı alanında da yerinden yönetim kuruluşları etkilidirler. Federal yapıdaki devletlerde federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahiptirler (Akgül, 2012: 5). Bu açıdan büyük ölçüde özerklik yetkilerini kullanırlar. Merkez yönetim, yerel yönetimlerin isteği dışında bu yönetimlerin yetkileri konusunda herhangi bir değişiklik yapamaz (Çukurçayır, 2013: 104).

“*Eyalet, kanton ve landers*” gibi federal yapılar, yerel yönetim yetkilerini yasal çerçeve içinde merkezden alarak kullanan birimlerdir. Bu sistemde yerel yönetimler, merkezi yönetime daha az bağlı ve merkez tarafından daha az denetlenen yönetim birimleridir (Akdağ, 2012: 7).

Üniter devlet ise, siyasal yönden merkeziyetçiliği simgeler. Bu tür devletlerde yasama ve yargı organı tektir (Bayrakçı, 2011: 10). Üniter devletlerde yerel yönetimler kamu tüzel kişisidirler. Üniter sistemlerde egemenlik tamamıyla ulusal meclisin elindedir. Siyasal iktidar egemenliği temsil eder. Yerel yönetimlere

yasal çerçevede belirli özerklikler verilebilir. Bu yetki genişliği ya da yetki devri şeklinde olabilir (Açıkgöz, 2007: 13).

## **İdari Yerinden Yönetim**

Üniter devlet yapısında, merkezi yönetim bütün yönetim fonksiyonları ile birlikte karar alma, politika belirleme gibi yürütme yetkilerine tek başına sahiptir. Merkezi hükümet dışındaki yerel yönetimlerin varlığı, merkezi yönetim yürütme erkinde herhangi bir kısıt ya da karşıtlık oluşturmaz. Böylece üniter sisteme sahip devletlerde yetki devri olarak da ifade edilen idari yerinden yönetim ilkesi geçerlidir (Akdağ, 2012: 8).

İdari yerinden yönetimde, yerel kuruluşlara yürütmeye dair bazı yetkiler bırakılırken, yasama ve yargı güçleri merkezde toplanmıştır. İdari yerinden yönetim, belirli bir bölgede yaşayan halkın ortak ve idari çıkarlarını korumak ve bu çıkarların gerektirdiği hizmetleri yapmak için tanınan özerkliktir (Akgül, 2012: 6).

Bu yerinden yönetim türü, merkezi yönetime bağlı bir şekilde merkezi yönetim adına yerel manada kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini ifade etmektedir. İdari yerinden yönetim, merkezin taşrayla sağlıklı etkileşimini ve uyumunu sağlayan kuruluşlar olarak da değerlendirilebilirler. Merkezi yönetimin taşra örgütleri yönetsel yerinden yönetim türüdürler. Yöneticiler atamayla gelir, merkez tarafından verilen görev ve yetkinin dışına çıkamazlar (Çukurçayır, 2013: 104).

Devletin teşkilatlanması ve faaliyetleri, idari yönden devlet yetkisini birden fazla kamu tüzel kişisi kullanmaktadır. Bunların arasındaki birlikteliği “idarenin bütünlüğü ilkesi” sağlamaktadır. Hem merkezden yönetimin hem de yerel yönetim ilkelerinin birlikte kullanıldığı ülkelerde bütünlük “yetki genişliği” ve “idari vesayet” ilkeleriyle yapılmaktadır (Derdiman, 2005: 6).

## **Hizmet Yerinden Yönetim**

Hizmet yerinden yönetim, son zamanlarda ortaya çıkan bir kavramdır. Siyasi gelişmeler, hizmet bakımından yerinden yönetim birimlerinin oluşmasını zorunlu kılmıştır. Klasik devletin görevleri ve yerine getirdiği hizmetler, savunma, adalet, eğitim, sağlık hizmetleri gibi temel hizmetlerdi. Klasik devlet bu hizmetleri yapacak teknik bilgi ve uzmanlığa sahipti. Ancak sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi sonucunda, hizmetlerin artmasıyla, devletin üstlendiği pozisyon da değişti. Ortaya çıkan bu hizmetlerin tümünün merkezi yönetim tarafından karşılanması imkânsızdı. Ayrıca merkezi yönetim yeni kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik bilgi ve uzmanlığa sahip değildi. Bu sebeple bazı belirli hizmetler merkez teşkilat dışında tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlar tarafından verilmeye başlandı. Bu özerk kuruluşlara hizmet amaçlı yerinden yönetim kuruluşları denir (Bayrakçı, 2011, 11).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, genellikle kamu kurumu özelliği taşır. İdari, sosyal, ekonomik, kültürel, bilimsel ve teknik alanlarda faaliyet gösteren bu kurumların tüzel kişilikleri bulunur (Şensoy, 2010: 12).

Teknik özellikler gösteren bazı kamu hizmetleri, bu özellikleri gereğince, belli bir kamu kurumu tarafından yerine getirilir. Hizmet yerinden yönetim kurumlarına; devlet tiyatrosu, üniversiteler, YÖK, TSE, KİT'ler, TÜBİTAK, TODAİE, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ticaret ve Sanayi Odaları, piyasaların işleyişini denetleyen farklı üst kurullar, radyo ve televizyon yayını yapan TRT, örnek verilebilir (Altun, 2013: 25).

## **Mahalli Yerinden Yönetim**

Mahalli (yerel) yerinden yönetimler; belde sakinlerinin yerel kamu hizmetlerini yerine getirmek ve yerel topluluğun ortak çıkarlarını korumak amacıyla kurulmuşlardır. Bu kurumlar sayesinde yerel topluluk kamu hizmetlerini ve ortak çıkarlarını kendi oluşturacakları organlar aracılığıyla belirler ve gereğini

yapar. Yerel yönetimin çeşitleri arasında köken olarak en eskisi, mahalli yerinden yönetimdir (Bayrakçı, 2011: 12).

Yerel yerinden yönetim türünde yerel birimler,hizmetlerin karşılanmasında yasalarla belirlenen yetkileri kullanırlar. Yasamayla ilgili yetkileri ve özerklikleri yoktur (Çukurçayır, 2013: 106).

**Tablo 1.1: Yerinden Yönetimin Çeşitleri ve Özellikleri**

<b>Siyasal Yerinden Yönetim</b>	Merkezden yerele yetki aktarımı, sivil toplumun güçlendirilmesi, baskı ve çıkar gruplarının, halkın, ilgili kurumların katılım ve etkilerinin artması, halk denetimi, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve benzerleri ile ilgilidir.
<b>İdari Yerinden Yönetim</b>	Etkin ve verimli hizmet sunmaya ilişkin düzenlemeler, daha fazla yetki, görev ve kaynak aktarımı, yetki genişliği, yetki devri söz konusudur.
<b>Hizmet Yerinden Yönetim</b>	Milli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulurlar. Kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kuruluşlardır. Ayrı malvarlığı ve bütçeye sahiptirler. Merkezden idari vesayet denetimine tabidirler. Mal topluluğu niteliğindedirler. Tek bir hizmeti bütün ülkede yürütürler.
<b>Mahalli Yerinden Yönetim</b>	Yerinden yönetim, tüzel kişiliğe sahiptir. Bağımsız irade ve bu iradeyi belirtecek organları mevcuttur. Çeşitli alanlarda (ekonomik, sosyal, bilimsel vb.) faaliyet gösterebilirler.

Kaynak:(Altun, 2013: 23).

Yerinden yönetim çeşitlerinin genel özellikleri, Tablo 1.1’de özet olarak ifade edilmiştir. Mahalli yerinden yönetim türündeamaç, yerel nitelikteki hizmetlerin kendine ayrılmış coğrafi alanda yerine getirilmesidir. Mesela hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan kamu iktisadi teşebbüslerin kurmuş olduğu müesseseler belli bir malın üretimi gibi tek bir hizmet ifa ederken, yerel yerinden yönetim kuruluşu olan belediyeler, sınırları içinde, halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetler üretirler (Özgider, 2010: 10).

#### **1.1.2.4. Yerel Yönetimlere İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri**

Yerel yönetimler hem demokratik hayatta oynadıkları roller, hem de kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde üstlendikleri fonksiyonlar sebebiyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin doğumuna ilişkin kesin bir tarih yoktur. Bugün yetki ve görevlere sahip olmasalar da yerel yönetim birimleri, ilk kez merkez yönetimin yetkilerinden bir kısmını, bazı yerel birimlere devretmesinin ve yerel bazı topluluklara bazı haklardan yararlanma imkânı tanımış olmasının bir sonucu olarak meydana gelmişlerdir (Bayrakçı, 2011: 14).

Yerel yönetimler, belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişimine bağlı olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yerel yönetimler, karşıladığı ihtiyaçlar ve gelişmelerini sağlayan etmenlere bakıldığında siyasal, idari, toplumsal ve ekonomik özellikler taşırlar (Keleş, 2012: 25).

#### **Siyasal Nedenler**

Belli bir beldede yaşayan halkın yönetime katılmasını sağlamak ve ulusal birliği oluşturmak, yerel yönetimlere ihtiyaç duyulma nedenlerinin başında gelmektedir. Ulusal birliğin problemsiz bir şekilde sağlandığı ülkelerde, yerel yönetimlere geniş yetkiler verilerek, bu kurumlar güçlendirilmişlerdir. Ancak ulusal birliğin tartışmalı olduğu ülkelerde, yerel yönetimler zayıf bırakılmış, idari veya mali anlamda özerklik kazanmalarına izin verilmemiştir. Yerel yönetimlerin geniş yetkilere sahip, güçlü olduğu ülkelerde ulusal birlik sağlanıp güçlü bir merkezi yapıya kavuşulduktan sonra yerel yönetimlere geniş yetkiler verildiği gözlenmektedir (Şensoy, 2010: 20).

Bir yerel yönetimden beklenen, yerel halkın su, barınma, ulaşım, aydınlatma, dinlenme, kültür, çevre düzeni vb. ihtiyaçlarını karşılamak, yapı ve imar işleri, otoparklar, açık ve yeşil alanlar, otogarlar yapmak, yardıma muhtaç

vatandaşların ihtiyaç duyduğu geleneksel hizmetleri yerine getirmek gibi görevlerdir (Keleş, 2012: 114). Belirtilen bütün bu hizmetler, siyasal ve mali yönden yetkili ve güçlü olmadıkça ifa edilemez.

Yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasının bir başka nedeni de yerel özerklik ve yerel demokrasi olgularına katkıda bulunmaktır. Yerel yönetimlerin en önemli yönlerinden birini, siyaset okulu olarak görev yapmaları ve bu sayede demokrasiyi geliştirici işlev görmeleri oluşturur. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler, sadece hizmet üreten idari birimler olarak değerlendirilemezler. Kamu hizmetlerini üretmek ya da karşılamak yerel yönetimlerin sadece bir boyutudur. Hangi hizmetlerin üretileceğini belirlemek veya hizmetleri önem sırasına göre düzenlemek ve bunu temsili bir örgütün sistemi içinde gerçekleştirmek, yerel yönetim birimlerinin öteki boyutudur. Bu boyut, çoğulcu siyasal sistemin ve demokratik düzenin temel unsurunu oluşturur (Mambetalieva, 2013: 16). Yerinden yönetim, demokrasinin gelişmesine hizmet eder. Yerel halkta, yerel bilincin ve siyasal olgunlaşmanın gelişmesine katkı sağlar. Böylece yerel toplulukların yönetimde daha çok söz sahibi olmalarına imkân sağlamış olur (Altun, 2013: 15).

### **İdari Nedenler**

Yerel yönetimlerin varlığına ihtiyaç duyulmasının idari nedenlerinin başında, kamu hizmetlerinin tümünün merkezden yürütülmesinin imkânsız olması gelmektedir. Çok küçük olan ülkeler (Monako, Vatikan vb. ) istisna tutulursa, bütün kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi mümkün gözükmemektedir. Hem de yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi merkezi yönetimi çoğunlukla kârdan ziyade zarara sokar. Özellikle kent içi yol yapımı, ulaşım, otopark gibi hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yapılması daha uygun olmaktadır (Bayrakçı, 2011: 15).

Merkezden yürütülen hizmetlerde, kaynaklar daha rasyonel kullanılır, uzmanlaşma ön plana çıkar ve sunulan hizmetlerde belli bir standart sağlanır.



Birçok hizmetin yerel yönetimler tarafından sunulmasında ise, çabukluk ve kolaylığın sağlanması gibi olumlu yanlar vardır (Çolak, 2004: 6).

### **Toplumsal Nedenler**

Toplumsal gelişme bir bölgeyi her yönüyle etkilemektedir, en önemlilerinden biri de yerel yönetimler üzerindeki etkidir. Yaşanan gelişmeyle birlikte yerel halkın kamu hizmetlerinden beklenti ve istekleri artmıştır (Özgider, 2010: 13).Gelişim süreci, parçalara ayrılması mümkün olmayan bir bütündür. Yerel halkın demokratik, eşitlikçi, katılımcı vb. eğilimlere sahip olması, doğal olarak yerel yönetimlerin gelişmesine de etki etmektedir. Toplumun kültür ve eğitim düzeyleri, okuryazarlık oranı, nüfus yoğunluğu, devlet otoritesine bakışları yerel yönetim birimlerinin kurulması ve gelişmesinde etkili olmaktadır (Çolak, 2004: 7).

“Toplumsal refah devleti” kavramının gelişmesi, pek çok toplumsal ve ekonomik hizmetin merkezde toplanmasına yol açmıştır. Bu durumda, bürokrasi içinde uzun ve karmaşık kurallar giderek artmaktadır. Bunun sonucunda, merkezleşmenin toplumsal maliyeti de yükselmektedir. Fakat köylü ve kentli çoğu yerel halk için bu maliyetler ağır bir yük olmuştur. Yerel halkın aradığı hızlı ve etkin hizmetleri ve ortaya çıkan sorunların çözümlerini ancak yerel yönetim birimleri sağlayabilir. Bu birimler birçok hizmeti yerel halka merkezden daha hızlı ve daha kolay sunabilmektedir. Yerinden yönetim, merkezi yönetimdeki yığılmayı azaltarak merkezin yükünü hafifletir. Yerel topluluklar, böylece, kendi sorunlarının çözümüne katılma, başka yöntemler deneme, işbirliği ve dayanışma içinde olma alışkanlığı kazanırlar(Altun, 2013: 15).

## **Ekonomik Nedenler**

Yerel yönetimlerin var olmasında yer alan ekonomik neden, kıt kaynakların en uygun şekilde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kaynakları optimum yarar sağlayacak şekilde kullanmak esastır. Bir takım kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimleri tarafından sunulması, bu optimum yararın sağlanması için gereklidir. Eğer tüm hizmetler merkez tarafından verilseydi, kaynak israfına neden olunabilirdi. Devletin elindeki sınırlı kaynaklarla, etkin ve verimli biçimde hizmet verebilmesi için rasyonel çözüm, bazı hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesini sağlamaktır. Yerel yönetim birimleri, bölgesel kamusal malların üretimi konusunda belde halkının tercihlerini belirleyip bunlara göre düzenlemeyi merkezi yönetime göre daha etkin bir şekilde yapabilmektedir (Şensoy, 2010: 24).

### **1.2. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri**

Merkezi yönetimin, kendi örgüt içi denetimi ile merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin denetimin nasıl sağlandığı ilkeler doğrultusunda açıklanmıştır. Ayrıca üst düzey yöneticilerin altlarına yetki ve sorumluluk devretmelerinin yöntemleri verilerek yararlarından bahsedilmiştir.

#### **1.2.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine bağlı basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir. Her çeşit örgütlenmeyi inceleyen hukuk düzeninde hiyerarşi, örgüt içerisinde bulunanlar arasında bir derecelenmeyi ifade eder. Bu anlamıyla da hukuksal bir kurum ve kavramdır. Hukuksal kurum anlamı ile hiyerarşi, bir örgüt içerisindeki görevliler arasında ast-üst ilişkisini ifade eder. Hiyerarşik denetim, hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesi şeklinde ortaya çıkan teşkilatlanmadır. Üstlerin astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası verme ve görevde değişiklik gibi

yetkileri bulunmaktadır. Hiyerarşik üstler, astların işlemlerini, işlem yapılmadan önce ve işlem yapıldıktan sonra denetleyebilmektedirler. Üstlerin yaptığı bu denetim, hukuka uygunluk denetimi ya da yerindelik denetimi olabilmektedir (Korkmaz, 2009: 25-16).

Görevliler açısından hiyerarşi, teşkilatta çalışan kişiler arasında, astı üste ve bunların tümünü tek bir üste bağlar. Mevzuat açısından hiyerarşi, görevlinin uygulayacağı kanun hükmü ile görevli arasına, idarenin düzenleme görev ve yetkisi itibarıyla tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemlerin girmesi sureti ile oluşan kademelenmedir (Derdiman, 2011: 75).

Yerinden yönetim ilkesine göre çalışan yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip birimler olduğu için, merkezin hiyerarşisi dışında ona karşı belli ölçülerde bağımsızdırlar. Bu sebeple, merkez, yerinden yönetimi ast-üst ilişkisi içinde amir olarak denetleyemez, yerinden yönetim üzerinde hiyerarşik denetim uygulayamaz.

Ancak, genel idare politikası merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Görev ve hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için merkezi idare “vesayet yetkisine” dayanarak yerel yönetimleri denetleyebilir. Hiyerarşik denetim ile vesayet denetimi arasındaki en önemli fark, vesayet makamlarının ve yetkilerinin Kanun’da tek tek belirtilmiş olmasıdır. Yani hiyerarşik denetimde, üstler astlarını diledikleri zaman denetleyebilmektedir. Ancak vesayet denetiminde, vesayet makamları Kanun’da gösterilen durumlarda denetim yapmaya yetkilidirler. Vesayet denetimi, yerinden yönetim birimlerinin organları ve işlemleri üzerinde uygulanmaktadır. Organlar üzerinde yapılan vesayet denetimi; görevlilerin seçilmesi, seçimlerin onaylanması, atanması veya görevlerine son verilmesi şeklinde olabilir. Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları İçişleri Bakanlığı, şirket kurma işlemleri Bakanlar Kurulu, yurt dışı ilişkileri İçişleri Bakanlığına bağlı vesayet işlemleri bu duruma örnek verilebilir (Toprak, 2013: 2).

### 1.2.2. Yetki Devri ve İmza Yetkisi

Çağdaş hiyerarşik örgüt yapısı, örgüt üyelerinin daha etkin iletişim kurmalarının yanı sıra, yüksek ölçüde örgütsel faaliyet ve uygulamalara etkin katılımlarını ve verimli olmalarını da sağlamaktadır. Bu örgütsel yapılarda yönetim kademeleri arasında etkinliğe zarar veren keskin çizgilerin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Yetkinin tek merkezde toplandığı örgütsel yapıların zamanla hantal bir nitelik arz ettikleri göz önüne alınırsa yalın örgütlerde yönetimin, etkin bir yetki devri ve katılım sistemine imkân vermesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu sayede yönetime doğrudan katılan ve yetkiyle donatılmış çalışanların sorumluluk bilincinin ve kendilerine güvenlerinin yükseleceği, bunun sonucunda da verimlilik ve etkinliğin artırılabilceği düşünülebilir (Asunakutlu, 2002: 9).

Yetki devri veya değişik kaynaklarda adlandırıldığı üzere güç paylaşımı, paylaşılmış karar alma veya katılımcı yönetim anlamlarında giderek bir yönetim ilkesi haline gelen idari bir kavramdır. Bu kavram astların karar verme sürecine katılma, sorun çözme, kendi gelişimlerini denetleme gibi konularda motive olmalarını ve böylece kendi iş planlarını yürütmeye başlamalarını sağlar. Yetki devri, sorunların çözümüne ve kararların aksamadan alınmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca alt kademelerdeki çalışanların yetişmesine, onların yaratıcı gücünden yararlanılmasına da fırsat verecektir (Türk, 2009: 34).

İmza yetkisinin devredilmesinde, imzayı devreden kendi yetki alanından bir parçasını astına vermektedir. Bu yetkiyi alan ast, daima yetkiyi devreden adına kullanacaktır. Bu nedenle, imza yetkisi devri ile karar yetkisi devri, hukuki sonuçları bakımından farklıdır. İmza yetkisinde, üst, karar yetkisini kendi elinde tutmaktadır. İsterse her an astının imza yetkisini geri alabilir ve kendisi kullanabilir. Ayrıca, imza yetkisi devri daima kişiseldir. İmzayı devreden veya devralan değişirse imza yetkisi de değişebilir. Karar ve imza yetkisi birlikte devredildiğinde sorumluluk da devredilmiş olur. Sadece imza yetkisinin

devredilmesinde ise yetki ve sorumluluk, yine üst makamda kalmakta, imza yetkisine sahip olan personel, yaptığı işlemlerden sadece disiplin yönüyle üstüne karşı sorumlu olmaktadır (Ergül, 2006: 22).

### **1.2.3. Yetki Genişliği**

Yetki genişliği merkezden yönetimin yumuşatılmış halidir. Merkezin karar alma ve uygulama yetkisinin, merkez adına kullanılmasıdır. Yetkinin merkezden yetkiyi kullanacak yer ve görevliye kadar genişlemesini ifade eder. Yetki genişliğine sahip görevlinin yetkileri hukuki özellik ve etkileri açısından genişler. Yetki genişliğinde yetkilerin hepsi, merkez adına ve merkez yerine geçilerek kullanılır (Derdiman, 2011: 68).

Yetki genişliği merkezi idare tarafından yerel yönetim birimlerindeki üst düzey kamu yöneticilerine, bazı konularda karar alma ve uygulama yetkisi verilmesidir. Yerel yönetimlere yetki genişliği tanınmasının nedeni, kamusal hizmetlerin ülkenin en uç kısmında düzenli, etkili, gecikmesiz verilmesini sağlamaktır. Yetkileri genişletenler, yine merkezi idarenin bölgedeki memurlarıdır. Yetkiyi merkez adına kullanan amir, merkezi idarenin hiyerarşisine bağlıdır (Akgül, 2012: 8).

Yetki genişliği Kanun'la veya Kanun'a uygun olarak yetki devriyle birlikte yürütülmektedir. Yetki genişliği uygulamasının iki şekli bulunmaktadır. Birincisi "yersel yetki genişliği" olarak da bilinen uygulamada merkezi idareye ait olan bazı yetkilerin yerel bölge idarelerine verilmesidir. Bu yöntem Fransa kökenli bir uygulamadır. Uygulamanın mevcut şekli, ülkemizde de var olan valilik (İl) sistemidir. Anayasamızın 126. maddesinde "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ifadesi yer almaktadır (1982 Anayasası, Md 126). Bu yöntemde ülke, idari açıdan "İl" olarak isimlendirilen kısımlara ayrılır. İllerin başına merkezi idare görevlendirilen, hem devleti hem de hükümeti temsil eden ve tümüne karşı sorumluluğu bulunan bir idareci verilir. Bu idareciler, merkeze ait olan bazı yetkileri

merkezi idare adına ve ona danışmadan kullanma yetkisine sahiptirler(Yılmaz, 2007: 1247).

İkincisi de merkezin yetkilerinin bir kısmının genellikle tüzel kişiliğe sahip olan ve belli hizmetleri görmekle görevli kurum ve kuruluşlara devretmesidir. Bu uygulama da yetki genişliğinin başka türlü uygulama biçimi olan “fonksiyonel yetki genişliğini” oluşturmaktadır. Fakat yazarlardan bazıları, bu ifadeye karşı çıkarlar ve bu uygulamayı yetki genişliği olarak görmezler. Valilik (İl) yapısı içinde, iki çeşit uygulama yer almaktadır. Bunlardan ilki, Fransa’da uygulanan yöntemi anımsatan, Valinin yürütmeden sorumlu tek kişi olduğu, bakan ile doğrudan temas edebildiği “kapsayıcı valilik” uygulamasıdır. Bizdeki uygulama da bu biçimdedir. İkincisi de valinin yalnızca içişleri bakanlığının İl’deki hizmetlerinden sorumlu olduğu ve İtalya’da uygulaması görülen “sınırlı valilik” sistemidir (Yılmaz, 2007: 1247).

#### **1.2.4. İdari Vesayet**

İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır. Yerinden yönetim, yapısı itibariyle devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra, başka kamu tüzel kişiliklerinin de ortaya çıkmasına yol açar. Bu kamu tüzel kişilikleri, Kanun’la kurulur ve kendi hukuki statülerini belirleme yetkisine sahip olurlar. Merkeze karşı özerkliğe ve bağımsızlığa sahiptirler. Ancak bu yerinden yönetim sistemini mutlak olarak uygulayacak olursak ciddi sorunlarla karşılaşabiliriz. Bu şekilde ortaya çıkacak olan yerel yönetimlerin karar, işlem ve eylemleri iledevletin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyum içerisinde sunulması arasındaki dengeyi sağlayamayız. Bu tehlikeyi engellemek için, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması zorunludur. Bu sebeplerden dolayı, yürütülmesini sağlamak için, merkezi yönetimin yerinden yönetim birimleri ve kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine vesayet denetimi denir (Mambetalieva, 2013: 14).

Vesayet denetimi, idare hukukuna göre iki kamu tüzel kişisinden birinin diğeri üzerinde yaptığı denetimdir. Bir yerinden yönetimin, vesayet denetimi ile özerkliği arasında ters orantı vardır. Birinin artması durumunda diğesinde azalma ya da daralma olur. Devlet içinde vesayet yetkisi, devletin çeşitli organları eliyle kullanılabilir. Örneğin İl Genel Meclisi kararları Vali'nin onayından geçer ve yürürlüğe girer ya da Vali'nin onaylamaması durumunda da yürürlüğe girmemesi söz konusudur. Bu durum vesayet denetiminin en çok bilinen örneğini teşkil eder. Örneğin YÖK ile üniversite arasında, YÖK' ün üniversite üzerindeki denetimi yetkisi de iki kamu tüzel kişisi arasındaki vesayet denetimine örnektir. Bazı durumlarda kamu tüzel kişisi olmayan kuruluşlarında (Danıştay, Sayıştay vd.) vesayet denetimi yetkisine sahip oldukları görülmektedir (Derdiman, 2011: 71).

İdari vesayet merkez ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan araçtır. Sınırları Kanun'la çizilmiştir. İdari vesayet, merkezi idareden veya merkez kabul edilip tüzel kişisi olan kuruluştan bağımsız olarak iş yapmaya yetkili yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır (Kalça, 2009: 34). 1982 Anayasasının 127. maddesine göre, “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, Kanun'da belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde ifade edilmektedir (1982 Anayasası, Md: 127).

### **1.2.5. Halka Yakın Yönetim: Hizmette Yerellik**

Subsidiarite (hizmette yerellik, hizmette vatandaşa yakınlık veya yerelin önceliği) ilkesi, kişiyi kamusal kurumun merkezine yerleştirir. İlkede yer alan esas fikir, toplumun temel taşı aileden başlayarak, muhtarlık birimine, belde kuruluşundan ilçe ve ilin idaresine buradan da bölge idaresine ve merkezi idareye uzanan alanda, en küçük kamusal birimden başlayarak, bu birimlerin uygulayabilecekleri her çeşit yetki ve sorumlulukla donatılmasıdır. Yerel yönetim

birimler tarafından ele aldığımızda özellikle büyük ölçekteki birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki var olan veya oluşturulacak olan kurum ve kuruluşlar dikkate alınarak, tekrardan belirlenmesi ve yönetimin halka yakınlaştırılması hizmette yerellik ilkesinin anlamını oluşturur (Akgül, 2012: 21).

Hizmette yerellik ilkesi, hizmetlerin hangi idare tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesinde, hizmetin kapsamı, niteliği, etkinlik ve ekonomi ilkelerinin dikkate alınması ve kamusal hizmetlerin halka yakın olan yönetim birimlerinde sunulması anlamına gelmektedir. Hizmette yerellik ilkesi aynı zamanda mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışını ifade etmekte olup, bu ilke alt ya da üst düzey makam lehine genel yetki öngörmemekle birlikte, esas itibarıyla yerel yönetimler lehine tutum taşınmaktadır (Akdağ, 2012: 25).

Yerel yönetim birimlerinin olabildiğince halka yakın olması ve alınan kararların da halka yakın düzeylerde alınması anlamında, hizmette yerellik ilkesi, 1992 Maastricht Avrupa Birliği Anlaşması ile ayrı bir önem kazanmıştır. Bu ilke, hem genel hem de bölgesel ve yerel demokrasinin güvencesi olarak Anlaşma'nın 3/B maddesinde yer almıştır. Bu anlaşmada istenen, "kararların olabildiğince alt düzeylerde alınması, olanaklı olmayan durumlarda üst düzeylere aktarılması" ilkesinin yaşama geçirilmesidir. Bununla, yönetimde optimallik ve etkinlik ilkelerine uygun çalışan bir yönetsel yapının başarılması amaçlanmıştır (Çukurçayır, 2013: 114).

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerellik ilkesinin açıkça yer aldığı ilk AB yasal metnidir ve Yerellik İlkesi Şartı'nın 4/3 maddesinde açıkça ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın otorite tarafından yerine getirilir. Ancak görevin kapsam ve niteliğinin zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin bu görevi üstlenecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmamaları halinde, bu kuraldan vazgeçilebilir denmektedir (Altun, 2013: 21).



Yerel yönetimlerin halka yakınlığı sayesinde yerel hizmetler ucuz ve kolay sunularak gecikmeler önlenir, halkın sorunları merkezi yönetimle kıyaslandığında daha iyi saptanarak ihtiyaca uygun çözümler üretilir. Yerel yönetimlerin giderek artan sorumluluğu etkinlik kazancını geliştirir. Zira yerel ihtiyaçlar yerel bürokrat, seçmen ve vergi mükellefleri tarafından kolayca tespit edilebilir (Akdağ, 2012: 25).

### **1.2.6. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Hizmette Yerellik İlkesi**

Avrupa Konseyi'nce Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strazburg'da imzalanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 08.05.1991 Tarih ve 3723 Sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun" ile kabul edilmiş, 03.10.1992 Tarih ve 2364 Sayılı Resmi Gazete ile yayınlanarak yürürlüğe konmuştur (Cebe, 2006:10).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, tüm uluslararası sözleşme metinlerinde yer aldığı gibi önsöz ile başlamakta; üç ana bölüm ile 18 maddeden oluşmaktadır.

Şartın Önsöz'ünde, yerel yönetim birimlerinin her çeşit demokratik rejimin temellerinden biri olduğu düşüncesi ile insanların kamu hizmetlerine katılımının da bütün üye ülkelerin hemfikir olduğu düşüncesi ifade edilir. Bu hakkın kullanım düzeyinin "yerel düzey" olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, etkili ve vatandaşa en yakın yönetimin, özellikle gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetim olduğu belirtilmiştir. Bu çizgide; yerel yönetim birimlerinin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli olacağı savunulmaktadır (Akgül, 2012: 39).

Şartın Önsöz'ünde, Avrupa Konseyi'nin amacını gerçekleştirilmesinin yolları olarak şunlar belirtilmektedir:

- Avrupa Konseyi bünyesinde idari alanda anlaşmalar yapmak.
- Yerel makamların, vatandaşların kamusal işlerinin sevk ve idaresine katılma haklarının bulunduğu ve bunun üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden ve her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğuna inanmak.
- Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının, yerel düzey olduğuna inanmak.
- Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimin sağlanmasına bağlı olduğunu vurgulanmak (Özerklik Şartı, Önsöz).

Ayrıca Özerklik Şartı'nda, değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin, demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Özerklik şartına göre, bunun için, demokratik bir şekilde oluşan karar organlarının varlığı gereklidir. Ayrıca yerel makamların, (1) sorumlulukları, (2) bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler ve (3) bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından, geniş bir özerkliğe sahip olmaları şartları aranmalıdır (Özerklik Şartı, Önsöz).

Özerklik Şartı'nda, yerel yönetim birimlerinin idaresine ait hükümler yer almaktadır. Burada, özerk yerel yönetimlerin yasal ve uygun olduğu durumlarda anayasal bir esasa duyulan ihtiyaç belirtilerek, özerk yerel yönetimlerin kapsamı ve sınırlarının korunmasına dair ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bunun dışında; yerel yönetim birimlerinin özerkliklerine uygun olarak yönetim yapıları, buna uygun personele sahip olmaları ve yerel seçimlerin şartlarına ilişkin maddelere de yer verilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklar ile ilgili maddelerde dikkat edilmesi gereken husus, yönetim faaliyetleri için gerekli olan kaynakların

onların özerkliklerine zarar vermeyecek veya zayıflatmayacak yeterliliğe sahip olmasıdır. Son olarak; diğer maddeler, yerel yönetimlerin sınırı ve sınır ötesi işbirliği, birlik oluşturma hakkı ve yargı merciine başvurma hakkı yoluyla özerkliğin korunmasınadairdir (Kalça, 2009: 54).

Hizmette yerellik ilkesi, adı geçen deyimde yer verilmeksizin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin üçüncü bendinde şu şekilde açıklanmıştır: “Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun (yani bir faaliyetin, işin) başka bir makama (yahut kuruluş veya kademeye) bırakılmasında, işin vüsatı, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır”. Hizmette Yerellik İlkesinin Özerklik Şartı'nda düzenlenmesinin temel gerekçesi, yurttaşa en yakın otoritenin yetkisinin genel kural olmasıdır. İstisnai olarak yurttaşa en yakın otoriteye yetki verilmemesi iki gerekçe ile söz konusu olabilir: Etkililik ölçütü ve ekonominin gerekleri. Yani, eğer yerel otorite dışında başka bir otoritenin belirli bir görevi yerine getirmesi daha etkiliyse ya da ekonomik gereklere daha uygunsu yetkiler o idareye verilebilir. Yerel hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir biçimde ve süratte yapılması için bu ilkenin hayata geçirilmesi öngörülmektedir (Bulgan, 2008: 72).

### **1.2.7. Yerelleşme**

Yerelleşme, diğer deyişle mahallileştirme veya desantralizasyon, merkezi yönetim tarafından planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetime ait yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması şeklinde ifade edilmektedir (Bilgiç ve Gül, 2009: 621). Desantralizasyon, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim dışında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip birimler tarafından ifa edilmesidir (Yücel, 2007: 8-11).

Yerel idari birimler yerel nitelikli hizmetleri sunarsa, birçok üretici birim, bu hizmetleri sunacaktır ve yerel yönetimler arasında rekabet yaşanması söz konusu olacaktır. Nasıl ki, firmalar arası rekabet, malların, etkin ve tüketicilerin arzu ettiği şekilde üretilmesini özendiriyorsa; benzer şekilde yerel yönetimler arası rekabet de, kamusal malların etkin ve tüketicilerin istediği şekilde üretilmesini sağlayabilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 93).

Etkin yönetim amacıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilirken, hizmetlerin hangi kurumlar tarafından yapılacağı büyük önem taşımaktadır. Desantralizasyon, hizmetlerin gereklerinden hareket edilerek yapılmalıdır. Büyük çaplı organizasyonlarda reform yapmak ve uygulamak daha zordur. Bu sebeple desantralizasyon açısından organizasyonların boyutlarına uygun planlar yapılmalıdır (Nohutçu ve Coşkun, 2004: 78).

### **1.3. Yerel Yönetimlerin Görevleri**

Görev bölüşümü, idareler arası ilişkileri düzenlemede ilk aşamadır. Görev bölüşümü ifadesi ile kastedilen, kamu hizmetlerinin hangilerinin merkezi yönetim hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir. Temelinde özgürlük, katılım ve etkinlik bulunan yerel yönetimlerin, bu üç unsuru yaşama geçirmelerinde, merkezi yönetim ile yapacakları iş bölümünün önemi büyüktür. Bu sebeple, kamu hizmetlerinin merkez ile yerel yönetimler arasında hangi ölçütlere göre paylaşılacağı konusu, tartışmalı bir konudur. Merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımının dağılımında genellikle iktisadi ölçütlerden yola çıkılır. İktisadi ölçüt ile kastedilen, hizmetin faydasının dağıldığı alan ve dışsallıklar, hizmetlere olan talebin en iyi bir şekilde belirlenmesi ve sonucunda üretim ünitelerinin en uygun ölçekte kurulabilmesidir (Özdenkoş, 1999: 82). Bu, gerek hizmet açısından gerekse de ekonominin doğasında olan kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması bakımından tercih edilecek ölçek, hizmetin üretiminde kamusal kaynakların en az kullanıldığı ölçek olacaktır. Bir başka ölçüt de, sunulan hizmetin halkın ihtiyaçları, istekleri doğrultusunda olması için, desantralize edilmesi, halkın katılımına da imkân tanınmasıdır (Sezer ve Vural, 2010: 208).

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak yerel yönetimlere verilecek görevlerle ilgili bazı genel ilkeler benimsenmiştir. Bu yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilke uygulanır.

1-Genel Yetki İlkesi: Kanunların yasaklamadığı veya başka yönetim birimine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir. Bu ilke, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkenin uygulandığı İngiltere gibi ülkelerde, yerel yönetimler sadece yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda, yerel hizmet yürütmekle yükümlüdür. Yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekir.

3-Liste İlkesi: Liste ilkesinin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri Kanun'lar la bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmekte, böylece bu yönetimler, sadece Kanun'la kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler (Güngör, 2012: 4).

#### **1.4. İdareler Arası Gelir Paylaşımı**

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaştırılması, bu kurumlar arasında sıkı bir mali ilişkiyi de beraberinde getirmektedir. Toplumsal hayatın getirdiği mahalli müşterek

ihtiyaçların karşılanması görevinin belli çerçevede yerel yönetimlere bırakılması, bunlardan doğacak olan kamu yüklerini karşılayacak araçların da onlara verilmesi gerekmektedir. Yani kamu hizmetlerinin paylaşımı, aynı şekilde kamu kaynaklarının paylaşımını da beraberinde getirmektedir (Meriç ve Sakal, 2005: 69).

Keleş'e göre yönetsel, siyasal ve mali yönleri bulunan bu ilişkiler bütününe adına, eski dilde "mali tevzin" denilmekteydi. Tevzin dengeleme, denkleştirme, mali tevzin de, mali denkleştirme anlamına gelmektedir. Yönetimler arasındaki ilişkiler üniter devletlerle, federal devletlerde farklı biçimler almaktadır. Birincilerde iki kademe, ikincilerde ise federal devlet, federe devletler ve yerel yönetim birimleri olmak üzere üç ayrı kademedeki yönetim birimleri kamu gelirlerinden pay alırlar (Keleş, 2012: 363).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu literatürde mali tevzin kavramı ile ifade edilmektedir. Yani merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görevlerin ve kaynakların bölüşülmesine mali tevzin denir (Açıkgöz, 2007: 25).

Nadaroğlu (1963)'e göre, mali tevzin, devlet ile mahalli idareler arasında kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin paylaşılması yönünden sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılmasını ifade eder. Bu terim, Almanca'da "Finanzausgleich", Fransızca'da "Compromisfiscal", İngilizce'de "Intergovernmentalfiscalrelations" terimlerinin karşılığı olarak kullanılır (Nadaroğlu, 1963: 175).

Sonraları literatürde tek başına mali tevzin ya da mali denkleştirme gibi, mali unsurun tek başına kaldığı kavramların yetersiz olması sonucu, bu kavramların yerine idari ve mali paylaşım kavramının kullanılmasının daha doğru olacağı düşüncesiyle tanım farklılaştırılmıştır. "Merkezi veya federal bir devlette kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye, köy gibi) hizmetlerinin ve giderlerin, bu

hizmet ve giderler için gerekli gelirlerin (vergilerin) paylaşılmasını ifade eden bir kavramdır” şeklinde açıklanmıştır (Bülbül, 2006: 9).

#### **1.4.1. İdarelerarası Mali Paylaşımın Nedenleri**

Merkezi idareyle yerel yönetim birimlerinin içerisinde bulunduğu durumlar, ülkelerin tarihi, kültürel, siyasi ve ekonomik yapılarına göre farklılık göstermektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği’nde yerel idareler merkezi hükümetin ajanları, işbirlikçileri gibi hizmet etmiştir. İngiltere’de ise yerel yönetim birimleri, görev ve yetkilerini kendi bünyesinde yürütür bir şekilde kullanırlar (Arslan, 2005: 194).

Merkezi hükümetler zaman geçtikçe halkın huzurunu ve güvenliğini daha çok üstlenmeye başlamışlardır. Yerel sorunlar ve politikalar, gün geçtikçe daha çok önem kazanarak ülke genelinde de yaygınlaşmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin görevleri ve etkinlikleri, yerel yönetimlerin boyunu aşmaktadır. Hızlı haberleşme ve ulaşım imkânları, planlı milli ekonomi politikası, siyasi partilerin gerçek ve tüzel sosyal refah programları ve mahalli idarelerin birbirinden farklı olmaları gibi sebepler, yerel yönetimlerin önemini zaman geçtikçe arttırmaktadır (Meriç ve Sakal, 2005: 70). Merkezi idare ile yerel yönetim birimlerinin içerisinde idari ve mali paylaşımı gerekli kılan farklı birçok sebep yer almaktadır.

1-Ülkelerde nüfusun dağılımı ile ekonomik kaynakların dağılımı farklılık göstermektedir. Nüfusu ve kaynakları fazla olan zengin bölgelerde, halkın geliri de genellikle yüksektir. Bütün yerel birimlere aynı yetkiler tanındığında, zengin bölgelerin daha çok gelir sağladığı görülür. Aksine yoksul bölge halkına daha çok mali yük biner. Bu bölgeler arasındaki dengeyi sağlamak, etkin ve verimli olmak amacıyla bilimsel olarak idari ve mali paylaşım yapılmalıdır.

2-Bölgeler arasındaki gelir farklarından kaynaklanan ve yerel yönetim birimlerine komşu bölgeleri de etkileyen olumlu olumsuz dışsallık

durumlarında devletin dengeleyici bir gelir bölüşümü politikası izlemesi gereklidir. Eğer tüm ülkeye kamu hizmetleri denge unsuru gözetilerek sunulmazsa nüfusun, fakir yerleşim yerlerinden zengin yerleşim yerlerine, göçü söz konusu olur. Ülkemizde özellikle kırsal kesimden şehirlere doğru göçün nedenlerinden biri de budur. Göç sonrası şehirlerdeki hızlı nüfus artışı, idari ve mali paylaşımı olumsuz etkilemektedir (Arslan, 2005: 194).

3-Kamu hukuku açısından, zayıf durumda olan yerel yönetimlerin, devletin sınırsız hâkimiyetine karşı korunması gereklidir. Devletin gerekli mali vasıtaları temin etmeden bu idareleri beklenmeyen bazı yükler altında bırakmasını önlemek önemlidir (Nadaroğlu, 1963: 177).

4-İdarelerarası idari ve mali paylaşım nedenlerinden bir diğeri kamu hizmetlerinin etkin, hızlı ve kaliteli bir sunulması ve hizmet sunumunda israfı yol açılmamasıdır.

5-Merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasındaki idari ve mali paylaşımın bir başka nedeni de kaynak için yapılan belirlemelerdeki sapmaların engellenmesidir. Bölgeler arasındamarjinal verimlilikle birlikte kamusal hizmetler arasındaki kalite farkları, kaynakların bir bölgeden diğer bölgeye kaymasına sebep olur. Dolayısıyla gelir daha fazla olan bölgelerin sunduğu kamu hizmetleri, diğer bölgelere nazaran daha kalitelidir. Bölgeler arasındaki kaynak göçlerini önlemek ve kaynak dağılımını dengeleyerek tüm bölgelerde eşit veya asgari düzeyde hizmet verilmesini sağlamak için idari ve mali paylaşım yapılması zorunludur (Arslan, 2005: 195).

6- Sosyal devlet anlayışının yerleşmesiyle birlikte, merkez devletin yanında, yerel yönetimlerin görevlerinde de artış yaşanmıştır. Bu artışın sonucu olarak idari ve mali paylaşım daha önemli hale gelmiştir (Meriç ve Sakal, 2005: 73).

7-Mali paylaşımı doğuran nedenlerden en önemlisi geniş anlamda vergilendirme yetkisinin, merkezi idare ve yerel yönetimler arasında paylaşılması



zorunluluğudur. Gelir kaynaklarının hangi idare tarafından nasıl ve ne şekilde vergilendirileceği ve hangi idare tarafından toplanacağı, her devlet açısından önemli bir konudur. Federal devlet sistemlerinde vergilendirme yetkisi, federe devletlerle beraber paylaşılırken yerel yönetim birimlerinde de belli çerçevelerde yetki verilmiştir. Üniterdevlet sistemlerinde vergi toplama yetkisi,temelde merkezi yönetimde toplanmıştır. Yerel yönetim birimlerine desınırlı ölçüde gelir toplama yetkisi verilmiştir. Yerel yönetim birimlerine vergilendirme konusunda verilecek bir yetki demokratik gelişmeye olumlu katkı yapabilir.Yerel halk tarafından verilen vergilerle, o bölgedeki yerel bir hizmetin finanse edilmesi, yerel yönetim birimleri ile demokrasi arasındaki ilişkiyi daha da güçlendirebilir. Fakat bu vergilendirme yetkisi, tüm yerel yönetim birimlerinin kalkınma düzeylerinin aynı olmamasından dolayı, hizmetlerin tüm ülkede eşit bir şekildesunulmasınınnegatif yönde etkiler. Aynı kalitede hizmet sunmak için ekonomik açıdan fakir olan bölgeler, daha fazla vergi ödemek zorunda kalırlar. Bununedenleyerel yönetim birimlerine, vergi gelirlerine ek gelir kaynakları tahsis edilir. Yerel yönetim birimlerinin ekonomik açıdan daha geniş yetkilerle donatılması, merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki etkisini bir ölçüde azaltacaktır. Objektif ölçütlere göre yapılan idari ve mali paylaşım, yerel yönetimlere bir güvence oluşturmaktadır (Arslan, 2005: 195).

#### **1.4.2. Mali Paylaşım Türleri**

İdari ve mali paylaşımın, hizmet ve gelir yönü olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Hizmet paylaşımı öncelikle belirlenerek buna bağlı olarak da gelir paylaşımı oluşturulur. Hizmetlerin paylaşılması, merkezi idare ve yerel yönetim birimlerinde yaşayan halkın ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli giderlerin bölüşümünü ifade etmektedir. İdarenin hizmetlerinin belirlenmesi sorununun, idari olduğu kadar aynı zamanda mali yönünün olduğu da unutulmamalıdır. Hizmetlerde ve bunların farklı sektörlerde dağılımında bir optimalliğin aranması, maliye ilminin önemli ve modern konularından biri olmuştur. Harcamaların

yapılması, dağılımı ve etkileri, ekonomik bir olaydır, bir kaynak tahsisi sorunudur (Bülbül, 2006: 21).

Gelirlerin dikey ve yatay paylaşımında yerel yönetimler; kamu güvenliği, hakların korunması, sağlık, spor, konut, yerleşim düzeni, bölge planlaması, su, çöp, yolların yapımı ve bakımı, su ve çevre temizliği, beslenme, enerji, işletmeler, hizmetler, ulaşım, iletişim, iktisadi işletmeler, konut ve kültür konularında hizmet üretmektedirler. Bu hizmetlerin finansman kaynakları üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar; otonom mali kaynaklar, yerel yönetimlere verilen paylar ve istikrazlardır.

Otonom mali kaynaklar; mahalli vergiler, mahalli harçlar, harcamalara katılma payları, kamu teşebbüsü ve serbest piyasa faaliyetlerinden doğan işletme karları ile para cezalarından oluşmaktadır. Yerel yönetimlere verilen payların içerisinde; devlet vergilerinden ayrılan paylar, sübvansiyonlar ve dotasyonlar yer almaktadır. İstikrazlarda borçlanmadır.

İdari ve mali paylaşımında yerel yönetimlere verilen payların dağılımı; matrahın bölüşülmesi, munzam (ek) gelir usulü, aynı konu üzerinden mükerrer vergi alımı, sadece vergi hâsılatından pay verme, genel bütçeye dâhil toplam mali hâsılattan pay verme (genel oy usulü) şeklindedir (Açıkgöz, 2007: 36).

Hizmet ve gelir paylaşımı, idareler arasında iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu paylaşımlardan birincisi, dikey idari ve mali paylaşım, ikincisi de yatay idari ve mali paylaşımıdır. Bu ayrıma göre, federal devletlerde merkezi idare, eyaletler ve mahalli idareler arasında, üniter devlet sisteminde de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında meydana gelen paylaşıma, “dikey mali paylaşım” denilmektedir. Yani üst ve alt idareler arasında meydana gelen hizmet ve gelir paylaşımı olması durumunda, dikey paylaşım oluşmaktadır. Dikey mali paylaşımında, üstten alta doğru mali ilişkiler düzenlenirken, yatay mali paylaşımında, aynı seviyedeki yönetimler ve idareler arasındaki ilişkiler

düzenlenmektedir. Yatay mali paylaşım kavramı, devlet birliği içerisinde, finansal olarak yüklü ve bu nedenle ödeme gücüne sahip birimlerin mali güçleri ile mali bakımdan daha basit durumda olan birimleri, ekonomik olarak güçlendirmek amacıyla yapılan bir işlemdir (Meriç ve Sakal, 2005: 87-88).

## **2. İDARİ VE MALİ PAYLAŞIMIN YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN UYGULAMALARI**

### **2.1. Dünya’da Yerel Yönetim Uygulamaları ve Mali Paylaşım**

Federal ve üniter yönetim sistemine sahip devletlerin yerel yönetime ilişkin sistemleri ele alınmış, siyasi ve idari yönden yerel yönetimlere tanınan çerçeve ifade edilmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası mali paylaşımından söz edilerek, yerel yönetimlerin gelirleri belirtilmiştir.

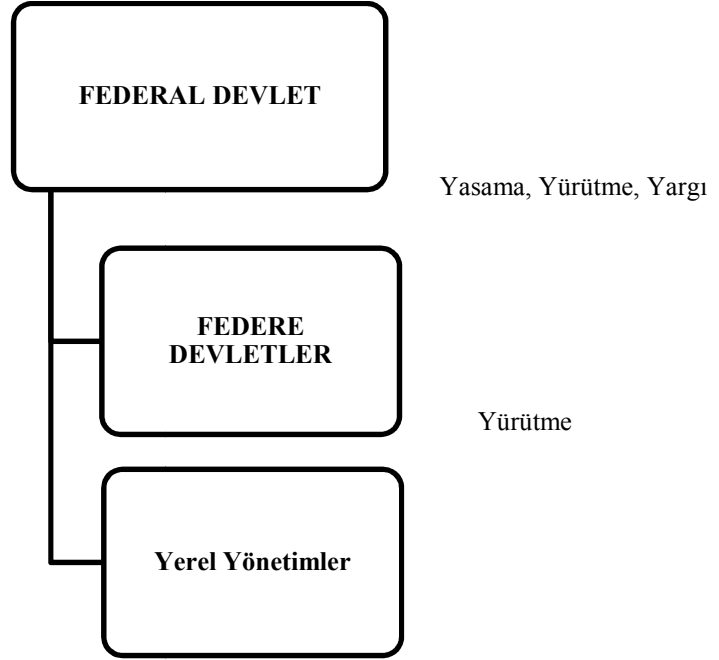
#### **2.1.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Yapı**

Yerel yönetim, yönetim biliminde “âdem-i merkeziyet” olarak ifade edilen bir kavramın uygulama şekillerinden biridir. Âdem-i merkeziyet kavramının başlıca iki türü ifade edilir. İlki merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, bazı işlevleri yapmalarına yetecek ölçüde yetkiyi, kendi organlarınca kullanmak üzere devretmeleri olarak ifade edilen yetki genişliğidir. Diğer tür olan adem-i merkeziyetçilik ise, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yasaların belirlediği siyasal bazı yetkilerle donatılmalarını içeren gerçek anlamda “yerel yönetimdir” (Korkmaz, 2009: 55).

Merkez ve yerel yönetim birimleri arasında görev ve kaynak bölüşümü ülkeden ülkeye değişmektedir. Görev ve kaynak bölüşümü konusu, her ülkenin kendi şartlarına göre düzenlendiğinden uygulama yönünden ülkeler arasında da bir örneklik bulunmamaktadır (Tekelioğlu, 2010: 19).

Federal devlet, merkez ve yerel yönetim birimleri arasında bölünmüş, her biri kendi alanı içinde üstün otorite sahibi devlet biçimlerinin oluşturduğu birlik olarak tanımlanmaktadır. Federal devlet örgütlenmelerinde idari yapının özünü, âdem-i merkeziyetçilik oluşturur. Federe devletler, kendilerine ait olan yetkilerini, merkezi otorite olan federal devletin müdahalesi olmadan kullanabilirlerve bu kullandıkları yetkileri kendi anayasalarından alırlar (Korkmaz, 2009: 76).

**Şekil 2.1: Federatif Devletlerde Yetki Paylaşımı**



**Kaynak:** (Bozdoğan, 2011: 52).

Federal devlet sistemine sahip olan Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya, yerel yönetimler ve mali paylaşım açısından örnek olarak verilecektir.

#### **2.1.1.1. Amerika Birleşik Devletleri**

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 300 milyonun üzerinde nüfusa sahiptir. Bu nüfusa 89 bin civarında ulusal, eyalet ve yerel düzey yönetim birimleri tarafından hizmet sunulan bir federal devlettir. Merkezi hükümet federal devlettir ve Anayasa ile kendine bırakılan hizmetlerden ülkenin genelini yararlandırmaktadır. Ülkedeki 50 eyalet (federe devletler) devlette temel yönetim birimleridir. Her eyalet, oluşturduğu yerel yönetim yapısıyla, kendi sınırları içinde yaşayan halkına hizmet sunmakla mükelleftir. Genel olarak ABD’de yerel yönetim

birimleri; ilçeler, belediyeler, kasabalar, okul bölgesi ve diğer özel amaçlı yerel yönetim birimlerinden oluşur (Gül, 2013: 19).

ABD’de özerk belediyecilik akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine eyaletlerin karışmasına izin vermez. Bu kural, kamusal ve toplumsal hizmetler ve kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli kaynak ve yetkilerin verilmesini gerekli kılar (Keleş, 2012: 43).

Anayasa; Önsöz, 7 madde, 27 yasa değişikliğinden oluşur. Yetkiyi ulusal devlet ve eyaletler hükümetleri arasında bölerek federal bir sistem kurar. Aynı zamanda, yetkiyi bağımsız üç organ; yürütme, yasama ve yargı arasında paylaştırarak, dengeli bir ulusal otorite oluşturur. Yürütme organı (Başkan), ulusal yasaları uygular; yasama organı (Kongre), yasa yapar ve yüksek mahkeme ile diğer federal mahkemeler Kanun’ları yorumlayarak ve uygulayarak federal mahkemelerde görülmekte olanları karara bağlar (ABD Anayasası).

Amerikan Anayasası’nın birinci maddesi, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Birleşik Devletler Kongresi’nin yapı ve kapsamından bahseder. 2. maddesiyle, yürütme yetkisi ABD Başkanına verilmiştir. Başkanın yetki, sorumluluk, görev, zaman, seçilme biçimi ve koşullarından bahsedilir. Üçüncü maddesinde de yargı sistemi genel hatlarıyla tanımlanır (ABD Anayasası).

Anayasa’ya göre Amerikan siyasal sisteminin temel unsurları, federal hükümet ile eyaletlerdir. Anayasa’da yerel yönetimler açıkça tanımlanmamıştır. Fakat federal ve federe yönetimlere bırakılmamış her türlü gücün halka ait olduğu ifade edilmiştir. Tanımda yer alan “halk” kelimesi, yerel yönetimlerin temelini oluşturacak şekilde yorumlanmış ve eyaletler oldukça özerk yerel yönetim yapılarının oluşmasını da sağlamıştır (Gül, 2013: 23).

ABD’de yerel yönetimlerin görevleri, üye devletlerin birinden diğerine büyük ölçüde değişmektedir. Hem de bir üye devlet içindeki idari birliklerin görevleri, öteki üye devletlere göre de değişmektedir. Bu değişiklikler ve görevler

anayasa ve yasalar ile var olan hükümlere göre düzenlenmektedir (Bülbül, 2001: 68).

ABD’de özerk belediyeçilik akımı, belediyelerin yerel işlerine eyaletlerin karışmasına izin vermez.Özerk belediyeçilik akımı, hükümetin halka olabildiğince yakın olması ve tüm yerel topluluğun, yerel nitelikteki işleri kendilerinin görmesi ilkesine dayanmaktadır. Eyaletlerin anayasalarında belediyelerin hakları ve yetkileri gösterilmektedir. Böylece görevlerini yargıçların yorumlarına gerek kalmadan yerine getirebilme imkânını elde ederler(Arslan, 2004: 82).

ABD’de yerel yönetimler ana hatlarıyla beş gruba ayrılmaktadır.

- İller (Counties)
- Belediyeler (Municipalities)
- Kasabalar (Townships)
- Okul Yönetimi (School District)
- Özel Yönetim (Special District)

“County”, üye devletlerin hemen hemen tümünde bulunan yerel yönetim birimleridir. Bu birimler, genellikle eyaletlerin ceza kanunu uygulayıcılarıdır. County’ler denetçiler ve county komiserlerinden oluşan kurullarla ve genellikle seçimle iş başına gelen memurlarla yönetilir. Municipality farklı düzeyde yetkilere sahip bir yerel yönetim birimidir. Küçük yerleşim yerlerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur. Eyaletler tarafından kurulur ve eyaletlerin çıkardığı kanunlarla tüzel kişilik kazanırlar. Township’ler ABD’nin federal yapısı içinde önemli nitelikte farklılıklar göstermektedir. Fakat bir genelleme yapılırsa; yerel yolların yapım-bakımı, yoksul yardımı, ilkokulların yönetimi, kütüphane, su, kanalizasyon, çöp imha gibi kırsal özellikteki işleri bu yerel yönetim birimlerinin görevi sayabiliriz. ABD’de, ilk, orta ve yükseköğrenim genellikle School District adı verilen yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Special Distict, üye devletlerin, sınırlı bir bölgede belirli tek bir

kamu hizmetinin görülmesi amacıyla kurulmuş siyasal bir alt birimdir. Yerine getirilen kamu hizmetleri sulama, su temini, sağlık vb. olabilir (Korkmaz, 2009: 79-80).

Yerel yönetimler maliyesi, bir yerel yönetim biriminin üstlendiği sorumluluklarla gelirleri arasında bir dengenin olmasını sağlar. Bu gelirlerin de önemli bir bölümünün özkaynak olmasını gerektirir. ABD’de federal hükümet ve eyaletler, proje ve program yoluyla yerel yönetim birimlerine kaynak aktarırlar. Ancak yerel yönetimler çok büyük ölçüde kendi yerel mali kaynaklarıyla hizmetlerini yerine getirmek durumundadırlar. Kaynakların hangilerinin nasıl, ne oranda kullanılacağını eyalet yönetimleri belirler. Bu sebeple yerel yönetim birimleri, eyaletlerin izin verdiği faaliyetlerde bulunabilirler (Gül, 2013: 40).

Yerel yönetim birimlerinin belli başlı kaynakları; emlak vergisi, dolaylı ve dolaysız vergiler, federal devlet ve eyalet yardımları, bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalardır. İçlerinde en önemli gelir kaynağı emlak vergisidir. Yerel yönetim birimlerinin doğrudan aldıkları vergi oranları ve emlak vergisi oranlarını eyaletler sınırlandırmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin kaynakları arasında satış vergileri de ikinci sırada yer almaktadır. Federal devlet bir fonda biriktirdiği gelirleri, üye devletler ve yerel yönetimler arasında belli ölçütlere göre dağıtmaktadır. Bu ölçütleri nüfus, sınır, kişi başına düşen gelir gibi unsurlar oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri borçlanma yöntemiyle de finansman sağlayabilirler. Bazı eyaletlerde yerel yönetim birimlerinin borçlanmalarına sınır öngörmüş ve bu sınırın ne olacağına da referandumla karar verilmesi şartını getirmiştir. Bazı eyaletler ise böyle bir şartı kabul etmemiştir. Borçlanmalar kısa ve uzun vadeli yapılabilir (Bülbül, 2001: 70).

### **2.1.1.2. Almanya**

Almanya’nın batı demokrasilerinde önemli bir yeri vardır. II. Dünya Savaşı sonrası önemli bir sosyal ve siyasal süreçten geçilmiştir. Bu dönemde,



Almanya'nın belirlediği demokratik amaçlardan sapma olmadan, sağ ve sol partiler hükümet kurma imkânını bulmuşlardır. II. Dünya Savaşı sonrası Almanya'da oluşan siyasal sistemin temel özelliği, katılımcı demokratik kültüre dayanmasıdır (Çukurçayır, 2013: 59).

Federal Almanya Cumhuriyeti, Mayıs 1949'da Bonn Anayasası ile kurulmuştur. Almanya, klasik federal devlet yapısına sahiptir ve 16 eyaletten oluşmaktadır. Her eyaletin kendi anayasası vardır ve eyaletler kendi anayasalarını şekillendirmekte özgürdürler. Eyaletlerin bağımsızlıkları kendi anayasaları ile güvence altına alınmıştır. Alman eyaletleri kendi yasama, yürütme ve yargı erklerine sahiptir. Her eyaletin bir parlamentosu ile hükümeti bulunmaktadır. Bu federatif yapı içinde federal devlet, eyalet devletleri ve yerel yönetimler olarak üç ana yönetim kademesi bulunmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 31).

Eyaletlerdeki anayasal düzen, Anayasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. Almanya'da her eyaletin kendine özgü bir anayasası, parlamentosu ve ayrı yönetimi vardır. Bazı görevler doğrudan federal yönetime verilirken, bazı görevlerde de açıkça eyaleti yetkili kılmıştır. Eyaletler açıkça kendilerine bırakılmamış konularda federal anayasaya uymak zorundadırlar. Federal anayasada mali paylaşımın nasıl olacağına dair hükümleri tek tek belirtmiştir. Gelir paylaşımının hangi esaslara dayandığına ilişkin hükümler koymuştur (Bülbül, 2006: 44).

Alman Belediyelerinin ana gelir kaynağı, belediye sınırları içerisinde toplanan gelir vergisi ile kurumlar vergisinden aldıkları paylardır. Belediyelerin yeni vergi koyma yetkisi yoktur, ancak kanunların izin verdiği ölçüde vergi düzenlemesi yapma yetkileri vardır (Tekelioğlu, 2010: 32).

Anayasada mali ilişkilere ait hükümler Mali Rejim başlığı altında yer almaktadır. Anayasanın bu bölümünde giderlerin dağılımı, mali yardımlar, gümrük

ve tekel konularının vergilendirilmesi, vergi gelirlerinin dağılımı, mali denkleştirme, federal ve eyalet maliye idaresi ve vergi mahkemeleri konularına ilişkin hükümler yer almaktadır(Tekelioğlu, 2010: 32).

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 28. Maddesinde, eyalet anayasalarının federal anayasaya uygunluğu ve yerel idarenin esasları yer almaktadır(Tekelioğlu, 2010: 32):

(1) Eyaletlerdeki anayasal düzen, bu Anayasada belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. Eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumlar bulundurulur. Yerel seçimlerde Avrupa Birliğine üye olan bir devletin yurttaşları, Avrupa Topluluğunun yasaları uyarınca seçme ve seçilme hakkına sahiptirler. Kasabalarda seçilen organın yerini kasaba meclisi alabilir(Tekelioğlu, 2010: 33).

(2) Belediye ve köylere, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlukları temelinde, yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev ve yetkileri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Yerel yönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar.Bu temellere; belediye ile köylerin matrah belirleme hakkı ve ekonomik gücüne bağlı olan bir vergi kaynağı da dâhildir(Tekelioğlu, 2010: 33).

(3) Federasyon, eyaletlerin anayasal düzeninin, temel haklara ve bir ve ikinci fıkra hükümlerine uygunluğunu sağlar(Tekelioğlu, 2010: 33).

Almanya'da yerel yönetim birimleri tarafından ifa edilen yerel kamusal hizmetler, hukuki açıdan iki gruba ayrılabilir. İlk grupta belediyelerin yerinden yönetim ilkesine uygun olan çöplerin toplanması ve imhası, atık suların tasfiyesi, çevre korunması, yaşlı bakımı gibi görevler yer alır. Alman Anayasası yerel yönetim birimlerine bu konuda oldukça geniş hareket alanı verir. Kanunların başka

şekilde düzenlemediği toplumun mahalli müşterek ihtiyaçlarını yerel yönetimler yerine getirir. İkinci grupta, merkezi idare tarafından yerel yönetim birimlerine aktarılan görevler yer alır. Bu görevler, eyalet ya da federal düzeydeki mevzuatla belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir (Açıkgöz, 2007: 48).

Almanya’da yerel yönetimler belediyeler ve ilçelerden oluşur. Bazı eyaletlerde ara basamak olarak il yönetimleri yer almaktadır. İl yönetimleri yerel yönetimlerde, yerel yönetim sisteminin bir parçası olarak öngörülmüştür. Ayrıca ilçeye bağlı ve bağlı olmayan kentlerde mevcuttur. Üç tane de kent devleti (Berlin, Bremen, Hamburg) vardır ve bunlarda yerel yönetim yapısının bir parçası olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetim sistemi yeni kamu yönetimi uygulamalarından esinlenerek, bu çerçevede sürekli olarak reforma konu olmaktadır. Bu reform çerçevesinde alman yerel yönetim sistemi içinde iki önemli özellik dikkat çekmektedir. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin özel sektör yönetimlerine göre yeniden yapılandırılmasıdır. Diğeri de yerel yönetim birimlerinin azaltılmaya çalışılmasıdır. Federal Almanya’da belediyeler, birlik belediyesi adı altında örgütlenebilmektedir (Çukurçayır, 2013: 63).

İlçe yönetimine bağlı olan belediyeler, küçük yerleşim yerleri ile beraber belediye hizmetleri ve diğer ilçe hizmetlerini yürüten büyükşehir belediyelerini kapsamaktadır. Alman ilçeleri, özerk bir yerel yönetim birimi olarak verdiği hizmetlerinin yanında, federal ve eyalet yönetimleri tarafından verilen görevleri de yerine getirmektedirler. Merkez yönetimce verilen görevlerle ilgili olarak, ilçe kararları için, yerindelik ve hukukilik denetimi yapılmaktadır. Almanya’da yerel yönetimler, bir uygulama, koordinasyon, bütünleşme otoritesi haline gelmişlerdir. Bunun yanında ulusal politika belirleme ve sorun çözümede de önemli rol oynamaktadırlar. Yerel yönetimler, kendi sorumluluklarını kullanarak hareket edebilme yetkisine sahiptirler. Almanya’nın yerel ve bölgesel yönetimleri, idari ve politik işlerde büyük ölçüde etkileme kapasitesi ve otonomisine sahiptirler. Sebebi merkez ile yerel yönetimlerin birlikte çalışma ve hareket etme anlayışıdır (Korkmaz, 2009: 82).

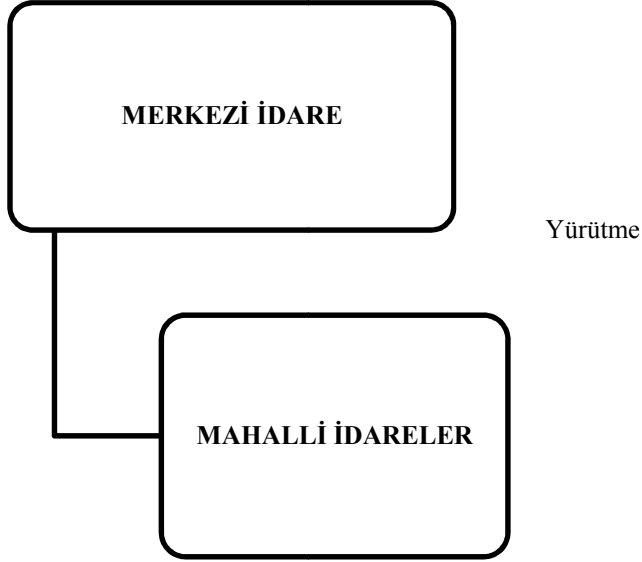
### 2.1.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler ve Mali Yapı

Üniter devlet, “Devletin; ülke, millet ve egemenlik unsurları ile yasama, yürütme ve yargı organları açısından tek olma özelliği gösteren devlet şekli” olarak ifade edilmektedir (Kalkan, 2007: 39). Üniter devlet, merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Siyasal iktidar ile beraber idareyi tek bir bütün olarak kabul eder. Merkezden çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki ve görevler yukarıdan aşağıya yetki paylaşımına dayanır. Bu paylaşım o kademeye sorumluluk yükler (Açıkgöz, 2007: 50).

Üniter yapıda merkez ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkileri, gerekli düzenlemeleri, merkez belirler. Bu birimler yetkilerini doğrudan merkezden alırlar. Merkez, birimlere dağıttığı bu yetkileri, daha sonra geri alabilecek şekilde verir. Merkezi yönetim üstün konumdadır ve yönetim birimlerinin eşitliği veya bağımsızlığı söz konusu değildir (Korkmaz, 2009: 70).

Üniter devlet yapısında yerel yönetim birimi olan kamu tüzel kişilerinin de siyasi özerklikleri yoktur. Fakat yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için bütçesi, organları ve tüzel kişiliği olan, idari açıdan özerk kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasi özerkliğe sahip olmayan bu birimler, üniter yapı için bir tehdit unsuru oluşturmadıkları gibi, demokratik değerlerin gelişmesinde de önemli bir unsurdurlar (Tekelioğlu, 2010: 19).

## Şekil 2.2: Üniter Devletlerde Yetki Paylaşımı



**Kaynak:** (Bozlağan, 2011: 53).

Üniter devlet yapılanması içinde yer alan yerel yönetim birimleri ve yönetim birimlerinin idari ve mali paylaşım ilişkileri, Fransa ve İngiltere örnekleri üzerinden verilecektir.

### 2.1.2.1. Fransa

Fransa, tarihsel açıdan yönetim olgusuna önemli katkılar yapmış düşünörlere sahiptir. Bunlardan Jean Bodin ve Montesquieu yerel yönetimlere benzer rol ve sorumluluklar yükleyen iki önemli düşünürdür. Bodin bir eserinde, hükümdarlarla kasaba, köy, lonca gibi çeşitli yerel kuruluşları karşıt ilişkiler içinde olduklarını gözlemlemiştir. Kentleri, devletle aile arasında bir kurum olarak görmüştür. Montesquieu da yapıtında ideal devleti, yerel toplulukların oluşturduğu

bir birlik olarak gördüğünü belirtmiş ve kuvvetin merkezde toplanmasının sakıncalarına dikkat çekmiştir (Demirtaş, 2005: 15).

Merkezi yönetim yapısı, Fransa'da somutlaşmıştır. Merkeziyetçi bir yapı oluşturulmasının en önemli nedeni olarak, feodal dönemlerdeki parçalanmışlık ve yerel güçlerin etkinliğini azaltmak gösterilmektedir. 1982 yılına kadar Fransa'daki yerel yönetimlerin temel yapısının, I. Napolyon dönemindeki merkeziyetçi özelliklerini koruduğu görülmektedir. Buna göre yerel yönetim birimlerinin tümünde bir meclis, bir yürütme organı bulunmaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde etkin bir vesayet denetimi yetkisine sahiptir (Şensoy, 2010: 79).

Fransa'da belediye sayısının çok yüksek olmasının nedeni, köy adı verilen yerel yönetim biriminin bulunmamasıdır. Ayrıca küçük nüfuslu yerleşim yerlerine de belediye statüsünün verilmesidir (Açıkgöz, 2007: 51). Fransa, yerel yönetimler konusunda bir hayli önemli sayılabilecek bir dizi reformu da gerçekleştirmiştir. Yetkilerin merkezi yönetimden dağıtılması ve kaynakların farklı düzeylere göre tahsis edilmesi ilkesi, 1992 tarihli değişiklikle genel bir kural olarak kabul edilmiştir. 1983 yılında kabul edilen bir başka Kanun'da da, merkez ve yerel idareler arasındaki yetki paylaşımının, merkezi idare ve yerel idarelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde ortaya konulması hedeflenmiştir. Fransız Anayasası'nda, devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı kanunlarla gerçekleştirilmiştir. Yetkilerin idareler arası paylaşımında; devletin, bölgelerin, belediyelerin ve illerin yetkilerinin mümkün olduğunca birbirinden ayrılması ve her yetki alanı ile buna karşılık gelen kaynakların ilgili birime tahsis edilmesi amaçlanmıştır. Böylece, her alanın geliri ve diğer kaynakları ya tamamen merkeze ya da belediye, il veya bölgeye tahsis edilebilmektedir. Bu durum, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasını ve kaynakların bir kısmının da söz konusu birimlerce elde edilmesini mümkün kılmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 20).

Fransa'da devlet yönetimi taşrada; bölgeler (region), iller (departmant), belediyeler (commune) şeklinde ifade edilebilir. Fransız sisteminde kent hizmetlerinin örgütlenmesi oldukça basittir. Bütün yerel kamusal hizmetler, öncelikle belediyelerin sorumluluğu altındadır. Belediyeler, hizmeti doğrudan yönetebilme ya da özel bir işletmeciye vekâleten devretme yetkisine sahiptir. Belediyeler isterlerse yerel hizmetleri, işletme aşamasında farklı gruplarla işbirliği yaparak da sunabilirler. Ayrıca, hizmet sunumunda halk katılımına da önem verilmekte ve birtakım yeni uygulamalar görülmektedir. Örneğin, bazı yerlerde belediye meclis toplantıları kentin mahallelerinde yapılmaktadır. Bazı büyük kentlerde, belirli kentsel hizmetlerin yerelleştirilmesi ve bunların mahalle ölçeğinde sunulması tartışılmıştır (Açıkgöz, 2007: 52).

Bölge yerel yönetimleri, sanayinin geliştirilmesi, toplumsal hizmetler, kültür, bilim, sağlık hizmetleri, bölge planlaması, mesleki öğretim gibi hizmetlerden sorumludurlar(Keser, 2014: 1). Lise ve özel öğretim kurumlarının yapı ve tesislerinin sorumluluğu da onlardadır. İller, toplumsal hizmetlerle köylerin kalkınmasına ilişkin görevleri üstlenmişlerdir. İllerin mali yönden, bölgelerden daha iyi konumda olduğu gözlenmektedir. Fransa'da 2003 yılında yapılan bir anayasa değişikliğinden sonra, Anayasanın 1. maddesi şu şekli almıştır: “Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir. Köken, ırk veya din ayrımı gözetmeksizin tüm yurttaşlarının yasa önünde eşitliğini güvence altına alır. Tüm inançlara saygı gösterir. Örgütlenmesi yerinden yönetim ilkesine dayanır.” Anayasanın 72. maddesine, “yerel yönetimler, yerel düzeyde daha iyi yaşama geçirilebilecek yetkilerin kullanılabilmesi için bütün kararları almak görevine sahiptirler” sözleri eklenerek, yerellik ilkesi Anayasaya girmiştir (Keleş, 2012: 109).

Belediyelerin görev alanları kolluk işleri ile ilgili genel görevler, geleneksel kamu hizmetleri ve yeni görev alanları şeklinde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmaya göre belediye kolluk gücü, kamu düzenini, halkın güvenlik, esenlik ve sağlığını korumakla görevlidir. Kolluk yetkisini belediye başkanı, illerde

devletin temsilcisi olan valinin denetimi altında kullanır. Geleneksel hizmetler olarak, nüfus ve seçmen kayıtlarının tutulması, mezarlık alanlarının kuruluş ve bakımı, kentsel atıkların toplanması ve imhası, gaz, elektrik dağıtımı, hal ve pazar yerlerinin açılması, yangın hizmetleri, yolların yapım ve bakımı gibi hizmetlerle belediyeler görevlidir. Belediyelerin yeni görev alanları olarak, çağdaş hizmetler şeklinde sayılabilecek konut, çevre ve kentsel planlama başta gelmektedir. Bölge gelişme planlarına katılmak, kent içi ulaşımı düzenlemek, eğitim hizmetleri ve çevrenin korunması için gerekli tedbirleri almak ve yapı izni vermek, belediyelerin görevleri olarak belirlenmiştir (Akçakaya, 2003: 159).

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerinin %30 ile %40'ı yerel vergilerden, %30 kadarı da devlet yardımından oluşmaktadır. Diğer kalan harcamaların kaynağı da borçlanma ve yerel gelirlerdir. Belediye gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan yerel vergiler şu şekilde sınıflandırılabilir.

1. Meslek Vergisi ve Kurumlar Vergisi (Belediye sınırları içinde ticari faaliyette bulunanlardan alınır. Yerel vergilerin %40'ını oluşturur).

2. Arazi Vergisi (Arazi sahiplerinden alınır).

3. Emlak Vergisi (Ev sahiplerinden alınır).

4. Kira Vergisi (Kiracılarından alınır).

İlin gelirleri arasında yerel vergiler, harç ve resimler ile devlet yardımları sayılabilir. Yerel vergilerde mesken vergisi, kazanç vergisi, emlak ve arazi vergileridir. Bölgenin gelirleri, ildeki vergilere paralel olarak düzenlenmiş ve yerel vergilerden, otomobil ruhsat ve ehliyetlerinden, bina alım-satım harçlarından ve diğer gelir ve borçlardan oluşmaktadır (Akçakaya, 2003: 163).

1980'lerden sonraki yerelleşme reformundan sonra, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artma, merkezin kontrol derecesinde ise azalma



meydana gelmiştir. Fransız valilerinin yöneticilik rolleri önemli ölçüde azaltılmış, yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile bürokratik kaynak kullanmada fonksiyonları artırılmıştır. Bu gelişmeler sonunda, Fransız yerel yönetimlerinde yerel özerklik artırılırken; siyasi özerklikte azalma olmuştur (Korkmaz, 2009: 73).

Fransız modelinde yerel yönetimlerin statüleri ve özerklikleri, anayasal güvence altındadır. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda yerel yönetimlere geniş yetki verilmiştir. Yerel yönetimlerin idare organları, herhangi bir Kanun ile yasaklanmamış veya başka bir organa verilmemiş her konuda karar alabilmeye yetkilidirler. Fransız modelinde Anayasalar, yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanımaktadır. Yerel yönetimler, taşrada devleti temsil eden Vali'nin gözetimi ve denetimi altındadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin birleşmesine imkân tanıyarak, merkezi idare üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarıdır. Fransız modeli Avrupa'daki birçok ülke ile beraber Türkiye'de de uygulama alanı bulmuştur (Şensoy, 2010: 87).

### **2.1.2.2. İngiltere**

İngiltere idari sistemi tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilen bir üniter devlet yapısına dayanır. Yaklaşık olarak 50 milyonluk bir nüfusu vardır. İngiltere olarak nitelendirilen ülke aslında “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda” resmi kimliğini taşımakta ve İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır. Birleşik Krallık olarak adlandırılan ülkeler topluluğu, her biri farklı gelenek ve mahalli idare yapısına sahip ülkelerden oluşur. Buna rağmen, İngiltere Krallığı, anayasal monarşi ve parlamenter demokrasi ile yönetilen merkezi bir devlettir (Arslan, 2004: 77).

Köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere'nin Anayasası yazılı anayasa değildir. Ancak İngiltere, üniter yapıya sahip ve yerel yönetime gereken

önemi vermiş demokratik bir ülkedir (Ünal, 2008: 151).1977 reformundan önce, her kentin bağımsız ayrı bir tarihe ve yönetim şekline sahip olması ve sanayi devriminin ve nüfus artışının sosyal düzende yarattığı değişiklikler sonucu, İngiltere’de yerel yönetim yapısı karmaşık bir hal almıştı. Bu karmaşık yapıyı gidermek amacıyla bir dizi reform hayata geçirilmiş, 1974 yılında yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş, yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada birinci kademede il, ikinci kademede bölge ve üçüncü kademede köyler yer almıştır (Arslan, 2006: 18).

İngiltere’de mahalli idareler, kendilerine Kanun’la verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu idareler, Kanun’la kendilerine verilmeyen işleri yapamazlar. Mahalli idareler, polisiye, itfaiye ve tüketicinin korunması gibi koruyucu hizmetleri; çevre sağlığı, trafik ve ulaştırma, planlama, sivil savunma ve konut hizmetlerinden oluşan çevre ve altyapı hizmetlerini ve eğitim, sağlık ve sosyal hizmetleri, kültür, eğlence ve spor hizmetlerini yerine getirmekle mükelleftirler. 1980 sonrasında özellikle Thatcher döneminde İngiltere’de ve bütün Britanya’da, idarenin hizmet anlayışında ve idari örgütlenmede büyük değişiklikler olmuştur. Yerel yönetimlerde bundan etkilenmiştir. Bu süreçte, kamu sektörü, piyasalardan büyük ölçüde çekilmiş ve birçok sektörde sunulan hizmetler özelleştirilmiştir. Aynı zamanda, yerel yönetimler tarafından verilen birçok hizmetin özelleştirilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Bunların yanında, yerel yönetimler üzerindeki idari ve finansal denetim artırılmıştır. Bu idarelerin sayıları, yapıları, sınırları ve fonksiyonları üzerinde büyük değişikliklere gidilmiştir (Açıkgöz, 2007: 60).

Thatcher sonrasında da yerelleşme çalışmaları, İngiltere’de de güçlü bir şekilde devam etmiştir. İngiltere’deki yerelleşme, iki boyutlu olarak gelişmiştir. İngiltere etnik ya da coğrafi olarak birçok bölge veya vilayete dayanmaktadır (İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda gibi). İngiltere’de yerelleşme birinci

boyutuyla,bölgesel parlamentolar kurmak ve bunlara kısmi yasama yetkileri tanımak şeklinde özerk bir yönetim kurmaya çalışmaktır. İkinci boyutuyla da İngiliz yerel yönetimlerini değiştirmeye çalışmaktır. Bütün bu değişimler parlamento egemenliğinden çok, devlet üstünlüğünü perçinlemiştir. Bu dönemden itibaren yerel yönetimlerin eskiden kendilerinin belirlediği yerel yönetim harcamalarına çeşitli denetimler getirilmiştir. Finansal politikayı belirleme gücü, yerel vergi oranlarını belirleyebilme yetkisiyle birleştirilerek, yerel yönetimlerden merkezi otoritelere kaydırılmıştır. Yerel yönetimlerin halka karşı sorumlulukları birçok meclis ve seçim sistemlerinin yürürlükten kaldırılmasıyla en aza indirilmiştir (Korkmaz, 2009: 74).

İngiltere’de yerel yönetimlerin, genel olarak; ilk kademe bölge (county), ikinci kademenin bölge illeri (countydistrict) ve üçüncü kademenin de köylerden (parish) oluştuğu görülmektedir. İlk kademede “county, region ya da areaboards” olarak adlandırılan ve demografik, ekonomik ve kentsel yapılanma anlamında belli bir büyüklüğü aşmış bölge yönetimleri bulunmaktadır. İkinci kademede, ilk kademeye oranla daha az nüfusa sahip “borough, district veya council” olarak anılan kent yönetimleri yer alır. Üçüncü kademeyi, en az nüfusa sahip “parish ya da island” olarak da adlandırılan köy ya da kasaba yönetimleri oluşturmaktadır. (Şensoy, 2010: 95). Ayrıca bu kademeler anakent olma durumlarına göre de değerlendirilerek, Londra’da“Büyük Londra Yönetimi” oluşturulmuştur.

Bölgeler, yerel yönetim biriminin ilk kademesi olan ve 300.000 ile 1.500.000 arasında nüfusu bulunan büyük ölçekli birimlerdir. Bölge yönetiminin iki temel organı vardır. Birincisi meclistir, diğeri ise meclisin içerisinde seçilen başkandır. Polis, itfaiye, motor ehliyetleri, sosyal hizmetler, okul, kütüphane, otoban, belirli sağlık hizmetleri, bölge planlama, ana caddelerin yapımı gibi hizmetler bölgenin görevleri arasında yer almaktadır. Bölge illeri “Metropolitan” ve “Metropolitan olmayan” şeklinde iki farklı yönetim birimine ayrılmaktadır. Bölge illeri, yerel yönetim biriminin ikinci kademesi olan ve 75.000 ile 150.000 arasında nüfusa sahip küçük ölçekli birimlerdir. Bölgelerin bir alt birimi olan

bölge illeri, meclis, encümen ve başkandan oluşan üç organdan meydana gelmektedirler. Bu organlar eğlence, konut hizmeti, defin, sokakların yapımı, kamu sağlığı, pazar yerleri, su temini, fabrika-atölye-sivil savunma hizmetlerinin bir kısmı, çöp ve çevre koruma gibi alanlarda görev yapmaktadırlar. Köyler, bölge illeri içinde yer alan ve 200'den fazla seçmene sahip olan yerel yönetimlerin en küçük idari birimidir. İngiltere'de nüfusu 200'ün üzerindeki köylerin meclisleri (parishcouncil) bulunur. Yerel hizmetler bu meclisler eliyle yerine getirilir. Nüfusu 200'ün altında ki köylerin meclisleri yoktur. Bu köylerde bütün köylüler bir araya gelerek karar alırlar (parishmeetings). Bu meclisler veya seçmenler, yılda en az iki kere toplanmak zorundadırlar (Kalça, 2009: 67).

Yerel hizmetlerin finansmanı,yerel ve merkezi kaynaklardan karşılanmaktadır. Yerel kaynakları, hizmet karşılığı alınan ücretler (müze, yüzme havuzu, kiralar, toplu ulaşım ücretleri gibi) ve yerel vergiler oluşturmaktadır. Hizmet karşılığı alınan ücretlerde amaç kar değildir, sosyal amaçlar ön plandadır. Merkezi kaynaklar, özel ve genel yardımlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Özel yardımlar, sadece belli bir hizmet için verilir ve başka bir hizmette kullanılmaz. Genel yardımlar yerel yönetimlere toplu olarak ödenir ve toplam gelirlerinin yarısını teşkil eder. Yerel yönetimler bu yardımları istedikleri şekilde kullanabilirler (Sütlüoğlu, 1999: 34).

İngiltere'de mahalli idarelerin önemli bir diğer gelir kaynağı, yerel vergilerdir. Son yıllarda İngiltere'de tüm yerel yönetimler de olduğu gibi, yerel vergilerde de büyük değişiklikler olmuştur. Yerel yönetimlerce 1990 yılına kadar uygulanan emlak vergisi bu tarihte kaldırılmıştır. Onun yerine bir belediye sınırları içinde yaşayan herkesin belirli oranlarda ödeyeceği bir vergi türü olan bir çeşit kelle vergisi de denilen toplumsal vergi (communitycharge-polltax) getirilmiştir. Bu vergi gelir düzeyini dikkate almayan ve sabit miktarlı yapısı nedeniyle yoğun tepkiler aldığı için 1993'te kaldırılmış yerine meclis vergisi (counciltax) denilen yeni bir vergi getirilmiştir. Meclis vergisi İngiltere'de ve genel olarak Britanya'da, birçok ülkede uygulanan onlarca farklı vergi yerine mülke dayalı olarak

hesaplanan tek tip vergidir. Bu vergi temelde emlak vergisi sistemine benzeyen bir sistemdir (Açıköz, 2007: 61).

İngiltere’de yerel yönetimlerin her türlü karar ve eylemleri kontrole tabidir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim, genel denetim yetkisine sahip merkezi bir organ tarafından değil, hizmetin sahibi olan Bakanlıklar aracılığıyla yapılmaktadır. Polis, eğitim ve itfaiye hizmetleri teftişe tabi kılınmakta, söz konusu hizmetler, görevlerini yerine getirmekten kaçınan yerel yönetimlerden alınarak ilgili bakanlıklara verilebilmekte; hizmetlerin faturası da yerel yönetimlere kesilmektedir. En iyi değer (bestvalue) sistemi uygulamasıyla, hizmet birimlerine, yıllık performans raporlarıyla sürekli ilerleme kaydetmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Son yirmi yılda İngiltere’de merkezileşmede önemli bir artış gözlenirken, seçilmiş yerel yönetimlerin yasal ve fonksiyonel statülerinde ise azalma meydana gelmiştir. Vergi ve harcamalardaki kısıtlamalar, merkezi yönetim tarafından atanmış ve yarı özerk yerel kuruluşların sayılarında artma meydana getirmiştir. Yerel yönetimler görev ve sorumluluklarının birçoğunu devretmiştir (Korkmaz, 2009: 75).

## **2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları ve Mali paylaşım**

Üniter yönetim sistemine sahip olan Türkiye’de, yerel yönetimler, önemli tarihler dönem halinde verilerek, yerel yönetimlerin geçirmiş olduğu aşamalar ifade edilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevleriyle gelirleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası mali paylaşım açıklanmıştır.

### **2.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu**

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu memleketimizin bağımsızlık için savaştığı bir zamanda ortaya çıkmış ve uygulanmıştır. 1921 Anayasasının merkeziyetçi bir yapı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha ileri

bir yapı getirmiş olmasından dolayı, Cumhuriyet dönemi içinde yerel yönetimlerin gelişmesinde ayrı bir yeri vardır (Korkmaz, 2009: 61).

1921 Anayasası olarak da adlandırılan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanıyordu. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı bulunuyordu. Meclis, karar; il başkanı ve il yönetim kurulu yürütme organıydılar. İlde ayrıca TBMM'nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir vali bulunacaktı. Vali sadece devletin genel işleriyle ve yerel işleri arasında bir aykırılık ortaya çıktığı zaman duruma karışacaktı (Keleş, 2012: 163).

1921 Anayasası'nın 23. Maddesi, ayrıca, Genel Müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de vermiştir (Keleş, 2012, 164).

### **2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi**

1924 Anayasası Cumhuriyet döneminin mahalli idare anlayışını belirleyen en temel belgedir. 1924 tarihli Anayasa 1876 tarihli Anayasa'da yer alan "görev ayrımı" ve "yetki genişliği" ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 163-164). 1876 Anayasası'nda da belirtildiği gibi, görev ayrımı gerçekte yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak için değil, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı görev alanlarının bulunduğunu belirtmek amacıyla taşımaktaydı. Ayrıca 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine değinilmiş ve bu tüzel kişiliklerin, yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceklerine işaret edilmiştir (Korkmaz, 2009: 62).

Cumhuriyet döneminde şehirlerin düzenlenmesi Başkent ile Kurtuluş Savaşı sonrasında harabeye dönen Anadolu şehirlerinin yenilenmesi, imar edilmesi, yeni yönetimin yerine getirmesi gereken ilk konular arasında yer alıyordu. 1924

tarihli442 Sayılı Köy Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, köyler tüzel kişilik kazanarak, köy organlarına geniş yetkiler verilmiştir. Belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme olan 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve devamında çıkarılan Kanun'lar la (1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 2290 Sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler (İller) Bankası Kuruluş Kanunu, Belediye İstimlâk Kanunu) şehirlerde hizmetler düzenlenmiş ve yetki ve görevler belirlenmiştir. 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 Sayılı Kanun'la İl Özel İdarelerine ilişkin hükümler yeniden gözden geçirilmiştir. 1950'li yıllarda başlayan şehirleşme olgusu, bu yerleşim yerlerinde demografik artışa neden olunca, klasik belediyeçilik anlayışının,problemlerin giderilmesinde yetersiz kaldığı görüşü doğmuştur. Bu nedenle, 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile büyükşehirlerde iki kademeli belediyeçilik yapısına geçilmiştir (Urhan, 2008: 87).

1924 Anayasasında, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini ele alıp kısaca söz etmeden bunların tüzel kişiliklerinden söz edilerek yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği belirtilmiştir. Cumhuriyetin ilanından planlı kalkınma dönemine kadar olan dönemde yerel yönetimlere yönelik en kapsamlı reform 1930 yılında yürürlüğe sokulan Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun, Cumhuriyetin ilk yıllarında kabullenilen ve 1929 ekonomik krizi ile güçlendirilen sert ve merkezîyetçi idare yapısını aktarmaktadır. Çok partili hayata geçiş ile beraber reform çalışmaları “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve borçlanma” akışının takılmadan sürdürülebilmesini hedeflemiştir. Bu hedefe ulaşmak için, batı tipi bir yönetsel aygıt yaratılması lazımdır. Bu nedenle, bu dönemde merkezîyetçi eğilimler terk edilmeye başlanmış, yabancı uzmanlar tarafından araştırmalar yapıp raporlar hazırlanmış, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Fakat kentlerin köylerden çok fazla göç alması ve kentleşme, zamanla mahalli idarelerin idari ve mali bakımdan yetersiz kalmasına ve görevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine neden olmuştur (Çalış, 2012: 30).

### 2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası'nın 112. maddesinde, yönetim esasları başlığı altında, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddede yer alan yerinden yönetim kuruluşlarının neler oldukları da 116. maddede belirtilmiştir. 116. maddede "yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" şeklinde tanımlanmış ve yerel yönetimlerin çeşitlerine yer verilmiştir. Üç çeşit yerel yönetim birimi olarak, il özel yönetimi, belediyeler ve köyler ifadeleri yer almıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 18).

1960'larda dünyada ve ülkede yaşanan gelişmeler Türkiye'de iktisadi yapıyı geliştirmek, sanayileşmeyi gerçekleştirmek fikriyle devletin yeni bir yapı düzenlemesi ve değişikliğine gitmesini gerektirmiştir. Sosyalist sistem ve bu sistemle merkezi planlama fikrinin hâkim olmasıyla 1960 sonrası dönemde yeniden yapılanma süreci hızlandırılmış ve bu çalışmaların belli bir program içinde yürütülmesi için Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerinin bütünleyicisi olarak düşünüldüğünde, merkez idarede yapılacak bir düzenleme veya değişikliğin yerel yönetim birimlerinde de etkili olacağı sonucuna varılabilir (Urhan, 2008: 87).

1960'ların başlarında Türk uzmanları tarafından hazırlanan ve MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu adıyla bilinen reform teklifleri merkezi idarenin yapısal düzenlemelerine odaklanmıştır (Çalış, 2012: 30). Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Konumuzla ilgili şu teklif sunulmuştur: "Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok



önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” (Keleş, 2012: 486).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “gerek merkezi hükümet kuruluşlarını (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” denilmiştir (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967: 80). İkinci Beş yıllık kalkınma planında yerel yönetimlerle doğrudan ve dolaylı olarak birçok prensip ve öneriye yer verilmiştir. Bu planda “sosyal refah hizmetleri konusunda uygulanacak politikalarda merkezi idare ile yerel yönetimler hizmet bütünlüğü anlayışı içinde birlikte çalışmalıdırlar. Örneğin Devlet ve belediyeler arasındaki iş bölümü, şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikalarına göre yeniden tespit edilecektir” şeklinde bir ifade yer almaktadır (Arslan, 2005: 198).

“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur” hükmü ilk kez 1961 Anayasası’nın 116. maddesi ile getirilerek, yerel yönetimlerin organları üzerindeki vesayetin daraltılması yoluna da gidilmiştir. Ayrıca, 1961 Anayasası, idari vesayet yetkisini 1982 Anayasası’ndaki gibi açık bir şekilde düzenlememiş, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ilişkilerin Kanun’la düzenleneceği hükmünü koyarak, idari vesayet yetkisini üstü kapalı bir şekilde ele almıştır (Korkmaz, 2009: 64-65).

1961 Anayasası, idari teşkilat ve yönetim ilkelerinin düzenlenmesi bakımından bir anayasada yer alabilecek en ayrıntılı düzenlemeyi getirmiştir. 1970’li yıllar ve sonrası kentleşmenin yoğun olarak yaşanması nedeniyle yerel yönetimler alanında da değişim talepleri gündeme gelmiş ancak 1980’lere gelinceye kadar ciddi bir değişim yaşanmamıştır (Karaaslan, 2007: 124).

#### 2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğunu göstermek için, merkeziyetçi bir yapı oluşturarak, devleti güçlendirmeye çalışmıştır. Bundan dolayı merkezi yapıyı olabildiğince güçlendirme yoluna gitmiştir. 1982 Anayasası, idareyi bir bütün olarak ele almıştır. 126. maddede merkezi idareye, 127. maddede de yerel yönetimlere “idare” başlığı altında yer vermiştir (1982 Anayasası).

Anayasanın 126. maddesine göre, merkezi idare, coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin niteliklerine göre, illere ve iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, son fıkrada ise birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği ifade edilmiştir. 1982 Anayasasına göre İller, 126. madde uyarınca yetki genişliği sistemi içinde, merkezi yönetimin bir kademesi, öte yandan Anayasanın 127. maddesine göre, kamu tüzel kişiliğine ve idari özerkliğe sahip idari vesayete tabi bir yerel yönetim kuruluşu olarak düzenlenmiştir (Karaaslan, 2007: 124).

Türkiye’de tüm yerel yönetimlerde olduğu gibi, büyük kentlerde de hizmet sunumunda yerel yönetimler yetersiz kalmıştır. Bu kentlerde nüfusun fazla olması nedeniyle, hizmet sunumunda diğer kentlere oranla ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. 1984 yılında ilk kez büyükşehir belediyeleri üst kademe belediyeler olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişme, büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin, hizmet sunumu konusunda daha başarılı olabileceği kanısının bir ürünü olmaktadır (Uzun, 2012: 16).

1984 yılında kabul edilen 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 25. maddesinde de yerel yönetim birliklerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu maddeye göre; “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin

görülmesi amacı ile kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.” (Uzun, 2012: 16).

Bu dönemde yapılan diğer bir önemli çalışma, Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor (KAYA Raporu)'dur. Kaya Raporu, idari yapıyı genel ölçekte yeniden düzenlemek amacıyla 1988–1991 yıllarında yapılan bir dizi araştırma sonucunda yayımlanmıştır. Rapor'da yerel yönetim birimlerinin problemleri maddeleştirilmiş ve sonrasında yapılması gereken düzenlemelerle ilgili tedbirlere yer verilmiştir. KAYA Raporunda, genel özellikteki tedbirlerle beraber, il, ilçe ve köy yerel yönetim birimleri ve belediyelere dair ayrıntılı teklifler sunulmuştur. Bu teklifler, esas ilkelerden görevleri paylaşımına, kuruluştan çalışanlarına kadar geniş bir alanı içermektedir (Urhan, 2008: 87-88).

2003'te merkez ile yerel yönetim birimleri arasında yetki, görev ve sorumluluklar yeniden belirlenerek Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı oluşturulmuş ve kamuoyuna duyurulmuştur. Tasarıda, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması amaçlanmıştır. Hizmetlerin adil, süratli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için; merkezi idare, yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki dağılımları ile teşkilatlarının yeniden yapılandırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

2004 yılında Büyükşehir Belediye Kanununu, İl Özel İdaresi Kanununu ve Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

2007–2013 dönemini kapsayan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planına bakıldığında, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren, İl Özel İdaresi Kanunu'na, Belediye Kanunu'na, Büyükşehir Belediye Kanunu'na ve Mahalli İdare Birlikleri Kanun'larına değinilmiştir. Bu Kanun'lar la, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırıldığına ve bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının arttırılmasının önemli olduğuna

değınilmiştir. “2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla, il özel idareleri ve yerel yönetim birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur.” Yerel yönetim birliklerinin geniş ölçekli yatırımlarda daha etkili olacağından söz edilmiş ve özellikle; “*çevresel altyapı yatırımlarının yapılmasında ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak için yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm geliştirilecek, bu kapsamda mahalli idare birliklerinin kurulması desteklenecektir.*” denilmiştir(Uzun, 2012: 24–25). Bununla birlikte yerel yönetim birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğinin de artırılması hedeflenmiştir (Uzun, 2012: 24–25).

### **2.2.5. Yerel Yönetim Kuruluşları**

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimler düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş esasları Kanun’la çerçeveselenen ve karar organları Kanun’la belirlenen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Böylece, yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla, kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip yerel yönetim birimleri kurulur (Sayan, 2013: 8).

127. madde ile yerel yönetimlerin kuruluş esasları, seçimler, idari vesayetın hangi hallerde kullanılacağı anlatılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kademeleri, seçim usulleri, İçişleri Bakanlığı’nca denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun hareket etmesi ve sorumluluklarıyla doğru orantılı gelir sağlanması ilkeleri açıklanmaktadır (Toksöz vd, 2009: 49).

Türkiye’ de yerel yönetim birimleri; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç bölüme ayrılır. Bu üç yerel yönetim birimi ayrı ayrı Kanun’larla düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimleri arasında, hizmet görme açısından en yoğun olanı belediye yönetimleridir. Yerel yönetimlerin en eski ve geleneksel

olanı köy yönetimleridir. Belediye ve il özel idareleri Fransa örnek alınarak kurulmuştur (Esmer, 2008: 6).

Günümüzde, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar;5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur.

### **2.2.5.1. Belediyeler**

Türkiye'de belediyeçilik, 1580 Sayılı Belediye Yasası ile gelişmeye başlamıştır. Bu yasaya göre idarenin kararıyla nüfusu 2000'i aşan yerlerde ve nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulacağı düzenlenmiştir (Ersöz, 2011: 121). Anayasada yer aldığı gibi, Belediye Yasası'nın (5393) 3. maddesinde de belediye, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmaktadır (Keleş, 2012: 254).

1580 Sayılı Belediye Kanunu 2004 yılına kadar, yetmiş dört yıl yürürlükte kalmış, 24.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 Sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 5272 Sayılı Kanun şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Daha sonra 03.07.2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Günümüzde yürürlükte olan Kanun 5393 Sayılı Belediye Kanunu'dur. Çıkarılan bu Kanun'la belediyelere birçok yeni görevler verilmiş, yönetim sisteminde köklü anlayış değişimine gidilmiştir (Esmer, 2008: 10).

Yeni Kanun'un 1580 Sayılı eski Kanun'dan en önemli farkı, belediye kurulması için gerekli olan nüfusun 2000 yerine 5000 olmasıdır. Kanun'un 4. maddesinde nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerlerde ve il ve ilçe merkezlerinde

belediye kurulacağı öngörmüştür. Aynı maddede mevcut bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın bir alanda ve sit alanı, içme ve kullanma suyu havzaları ile diğer koruma alanlarında belediye kurulamayacağına yer verilmiştir. Ayrıca “bir ya da birden fazla köyün ihtiyar meclisinin kararı ya da seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının en büyük mülki idare amire, yazılı başvurusu veya valinin buna kendiliğinden gerek görmesi durumunda, yerel seçim kurulları on beş gün içinde köyün kayıtlı seçmenlerinin oyunu alır. Sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin konuyla ilgili görüşünü içeren bir tutanakla İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Danıştay’ında görüşü alınarak o yerde müşterek kararname ile belediye kurulur.” denmektedir (Çukurçayır, 2013: 180–181).

Keleş (2012)’ye göre, yerel halkın ortak ve halkla ilgili gereksinmelerini düzenlemek ve karşılamak, belediye tüzel kişilerini gereği gibi örgütlemekle olur. Bunun yanında, çok partili siyasal hayata geçişle birlikte, yerel yönetimlerin demokrasinin gelişimine katkı sağlaması anlayışına uygun olarak, belediye sayısındaki artış bundan etkilenmiştir. Politikacılar, yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuş, aksi yönde önerilere duyarsız kalmışlardır. Bunun sonucunda, 6360 Sayılı Kanun’un uygulanmasına kadar çok sayıda küçük ve güçsüz belediye türemiştir (Keleş, 2012: 254).

### **Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları**

Belediyelerin görev ve yetkileri 5393 Sayılı Kanun ile hizmet alanları, görevleri, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da bu nitelikte düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevleri ayrıntılı olarak belirtilmiş ve Kanun’da belediyelere verilen görevlerin neredeyse tamamı büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir kapsamında olmayan belediyeler temel olarak 5393 Sayılı Kanun’a tabi olarak görev yapmaktadır. Yeni Belediye Kanunu’nda görev ve yetkilerin belirlenmesinde, sayma (tadadi) yönteminden, “yetki” ve “genel yetki”

ilkesine geçilmiştir. Belediyenin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak sayılmamış, 14'üncü maddede konu başlıkları halinde belirtilmiştir. Ayrıca genel yetki ilkesine de yer verilmiştir (Bengli, 2013: 61).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesi'nde belediyelerin görevleri sayılmıştır. Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; *“İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile 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. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”* (5393 Sayılı Kanun, Md:14).

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ya da yaptırır. Bu

hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak düzenlenir.

### **Belediyelerin Organları**

Belediyenin organları üç gruba ayrılmıştır. Bu organlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve doğrudan seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Meclis üyeleri 5 yıllık bir süre için seçilirler. Seçilen üyeler tekrar seçilebilirler. Belediye meclisinin oluşumunda nüfus ölçütü belirleyicidir. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusa bağlı olarak, belediye meclis üye sayısı belli olur. Belediye Kanunu, meclis üye seçimini kendisi düzenlemeyerek, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göndermede bulunur. Kanunun 5. maddesine göre belediye meclis üye sayısı belirlenirken, son genel nüfus sayımı esas alınır. Belediyenin görev ve yetkileri 5393 Sayılı Kanun'un 18. maddesinde toplam 20 bent halinde sayılmıştır (Mambetalieva, 2013: 78).

Belediye yönetiminin yürütme organı, belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanmaktadır. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde bir yıllığına gizli oyla belirleyeceği üç üye, belediye başkanının birim amirleri içerisinde belirleyeceği iki üye ve bir malî hizmetler birim amiri olacak şekilde, belediye başkanı dâhil yedi kişiden meydana gelir. Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde bir yıllığına gizli oyla belirleyeceği iki üye, belediye başkanının birim amirleri içerisinde belirleyeceği bir üye ve bir malî hizmetler birim amiri olacak üzere, belediye başkanı dâhil beş kişiden meydana gelmektedir. Belediye başkanının gönderdiği işler, belediye encümeninin gündemini meydana getirir. Encümen kendiliğinden herhangi bir konuyu görüşemez ve karara bağlayamaz. Belediye



başkanının,hukuka aykırı gördüğü encümen kararlarını durdurma ve encümen kararlarına karşı, belediyenin bulunduğu yere göre, il yönetim kuruluna veya ilçe yönetim kuruluna itiraz edebilme yetkisi mevcuttur (Çalış: 2012: 47). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde belediye encümeninin görev ve yetkilerine yer verilmiştir.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile 5393 Sayılı Kanun'daki esas ve usullere göre beş yıllık bir süre için seçilir. 27 Temmuz 1963 Tarih ve 307 Sayılı Kanun'la, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmesine yönelik uygulamaya son verilerek belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. 5393 Sayılı Kanun'da belediye başkanı ile ilgili sayılan önemli hususlar; belediye başkanı meclis ve encümene başkanlık eder ve onların aldığı kararları uygular. Meclise karşı sorumludur. Belediye teşkilatını sevk ve idare eder. Belediye personelini atar ve bütçeyi uygular (Bengli, 2013: 63).

### **Büyükşehir Yönetimi**

Cumhuriyet döneminde, belediyelerin yönetimine dair hususlar, ilk kez 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. 1580 Sayılı Kanun, 1982 Anayasası dönemine kadar da belediye yönetiminde varlığını korumuştur. 4.12.1981 tarih ve 2561 Sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun”, nüfusu 300.000'i geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanmasına olanak vermiştir. Büyükşehir Belediye yönetiminin hukuki altyapısı, ilk olarak 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasındaki “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü ile oluşturulmuştur. 1982 yılında çıkarılan 2680 sayılı yetki Kanununa istinaden

8.3.1984 tarihinde 195 Sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yayımlanmıştır. Ardından 27.6.1984 tarih ve 3030 Sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan İstanbul, Ankara ve İzmir’de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. 25 Mart 1984’te yapılan mahalli idare seçimleri ile bu illerdeki büyükşehir belediyeleri faaliyete başlamıştır (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014).

2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 Sayılı Kanun döneminde, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Sakarya illerindeki il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. 10.7.2004 tarih 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 3030 Sayılı Kanun’u yürürlükten kaldırmış ve büyükşehirlerin yönetimini yeniden düzenlemiştir. 3.6.2008 tarih ve 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. 2011 yılı itibariyle ülkemizde 16 Büyükşehir Belediyesi ve bu büyükşehirlerde 143 Büyükşehir İlçe Belediyesi bulunmaktaydı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014). 12.11.2012. tarih 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM tarafından kabul edilmiştir. 14.3.2013 tarihli ve 6447 Sayılı Kanun’un 1 inci maddesiyle, bu Kanun’un başlığında daha önceden yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir. Böylece büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 1).

**Tablo 2.1: Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri, Kuruluş Yılı ve Hukuki Dayanağı**

Sıra No	İlin Adı	Kuruluş Yılı	Hukuki Dayanağı
1	İstanbul	1984	3030 Sayılı Kanun
2	Ankara	1984	3030 Sayılı Kanun
3	İzmir	1984	3030 Sayılı Kanun
4	Adana	1986	3306 Sayılı Kanun
5	Bursa	1987	3391 Sayılı Kanun
6	Gaziantep	1987	3398 Sayılı Kanun
7	Konya	1987	3399 Sayılı Kanun
8	Kayseri	1988	3508 Sayılı Kanun
9	Antalya	1993	504 Sayılı KHK
10	Diyarbakır	1993	504 Sayılı KHK
11	Erzurum	1993	504 Sayılı KHK
12	Eskişehir	1993	504 Sayılı KHK
13	İzmit	1993	504 Sayılı KHK
14	Mersin	1993	504 Sayılı KHK
15	Samsun	1993	504 Sayılı KHK
16	Adapazarı	2000	593 Sayılı KHK
17	Aydın	2012	6360 Sayılı Kanun
18	Balıkesir	2012	6360 Sayılı Kanun
19	Denizli	2012	6360 Sayılı Kanun
20	Hatay	2012	6360 Sayılı Kanun
21	Malatya	2012	6360 Sayılı Kanun
22	Manisa	2012	6360 Sayılı Kanun
23	Mardin	2012	6360 Sayılı Kanun
24	Muğla	2012	6360 Sayılı Kanun
25	Kahramanmaraş	2012	6360 Sayılı Kanun
26	Tekirdağ	2012	6360 Sayılı Kanun
27	Trabzon	2012	6360 Sayılı Kanun
28	Şanlıurfa	2012	6360 Sayılı Kanun
29	Van	2012	6360 Sayılı Kanun
30	Ordu	2013	6447 Sayılı Kanun

**Kaynak:** (Açıkgöz, 2014: 24).

6360 Sayılı ve 6447 Sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler, 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile il özel idarelerinin %36’sı, belediyelerin %53’ü, köylerin ise %47’sinin tüzel kişiliklerine son

verilmiştir. Bu yerel yönetimler için büyük bir dönüm noktasıdır (Açıköz, 2014: 25).

### **2.2.5.2. İl Özel İdareleri**

Merkezi idarenin taşra örgütü olan İl, aynı zamanda bir yerel yönetimdir. Yerel yönetim birimi olarak İl, merkezi idareden ayrı olup, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir (Tan, 2010: 483). Yerel yönetim birimi olan İl, merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin kurulmasını öngören Kanun ile kurulur ve onunla aynı toprak parçasını paylaşır. Ama ondan farklı olarak, İl sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuştur. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan İl'in asli görevi, İl sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o İl sınırları içinde de yürütülmesini ve İl sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır (Tan, 2010: 483). İl özel idaresi İl'in kurulmasına dair Kanunla kurulur ve İl'in kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.

İl özel idaresinin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla görev ve sorumlulukları, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde ifade edilmiştir. Söz konusu maddede yer alan görev ve sorumluluklar; *“Gençlik ve spor, Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları İl sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl'in çevre düzeni plâni, 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; 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 yetkilidir.”(5302 Sayılı Kanun, Md:6).*

İl Özel İdaresi, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve Vali'dir.

İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresi'nin karar organıdır. Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur. İl Genel Meclisinin görev süresi beş yıldır. Başkan, İl Genel Meclisi üyeleri arasından seçilir. 5302 Sayılı Kanun'da, İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkilerine ikinci bölümün onuncu kısmında yer verilmiştir.

İl Encümeni Vali'nin başkanlığında, İl Genel Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur(Mambetalieva, 2013: 56). Encümenin görev ve yetkileri, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilmektedir. Bu maddeye göre İl Encümeni'nin görevleri, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesine hesabı inceleyip, İl Genel Meclisi'ne görüş bildirmektir. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve Kanun'da gösterilen diğer görev ve yetkileri yerine getirmektir (Mambetalieva, 2013: 56).

Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5302 Sayılı Kanun'a göre Vali'nin görev ve yetkileri; *“İl Özel İdaresi teşkilâtının en üst amiri olarak, İl Özel İdaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresi'nin hak ve menfaatlerini korumak. İl Özel İdaresi'ni stratejik plâna uygun olarak yönetmek, İl Özel İdaresi'nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak*

*bütçeyi, İl Özel İdaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak. İl Özel İdaresi'ni Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek. İl Encümeni'ne başkanlık etmek. İl Özel İdaresi'nin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. İl Özel İdaresi'nin 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 İdaresi personelini atamak, İl Özel İdaresi, 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 İl Özel İdaresi'ne verilen ve İl Genel Meclisi veya İl Encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.” (5302 Sayılı Kanun, Md:30).*

### **2.2.5.3. Köyler**

Türkiye’de köyler, nüfusu 2000’den az olan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanır (Bengli, 2013: 68). Köyler 1924 tarihli, 442 Sayılı Köy Kanunu’na göre yönetilmektedir. Köy yönetiminin organları; köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarından oluşur (Bengli, 2013: 68).

442 sayılı Köy Kanunu, köye ait işleri, “mecburi” ve “isteğe bağlı” olacak şekilde iki gruba ayırmıştır.

Köyün mecburi işleri; temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim ve tarım konularıyla ilgilidir.

Köyün isteğe bağılı işleri de, nitelik itibariyle, mecburi görevlere benzemektedir. Fakat isteğe bağılı işler çoğunlukla köyün, sosyal ve ekonomik bakımdan gelişmesi ve güzelleşmesi ile alakalı hizmetlerden meydana gelmektedir. Köyde hamam, pazar, çamaşırılık ve çarşı yerleri kurmak, köyde sulama tesisleri kurmak, uygun yerlerde orman yetiştirmek ve köylünün bilgisini yükseltecek türden kitaplar sağlamak gibi işler, köyün isteğe bağılı görevleri arasında bulunmaktadır (Çalış, 2012: 41).

Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan köylülerin tümüne, köy derneği denilmektedir. İhtiyar meclisi, yürütmeye ilişkin kararlar alan ve köye ait işlerin görülmesini denetleyen yürütme ve karar organıdır. Seçimle gelen ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Köy muhtarı doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır. Köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır (Bengli, 2013: 69).

Köy gelirleri arasında imece ve salma önem taşır. İmece, köye özgü bir kurumdur. 442 Sayılı Kanunu'nun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Köyün zorunlu işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa çalışmalarına "imece" denir. Köy Kanunu, imecenin söz konusu olduğu işlerde muhtar ve ihtiyar meclisine geniş yetkiler tanımıştır. Köy Kanunu, bütün köylüyü imece mükellefi sayar. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işlerde çalışacaklarını ihtiyar meclisi belirler. Salma, 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 16. maddesinin ikinci fıkrasında ve Ek 1 maddesi ile düzenlenmiştir. Salma, köy sınırları içerisinde yapılacak işler için köyde oturanlardan ve köyde oturmayıp köy ile maddi ilişkisi olanlardan alınır. Köyde oturanlar salmada bireysel olarak değil, aile olarak yükümlüdür. Salma, köy ihtiyar meclisi tarafından alınır. Salma alınırken yükümlülerin mali durumları da gözeticilir (Köseoğlu, 2010: 40).

## 2.2.6. Türkiye’de Mali Paylaşım ve Önemi

Kerimoğlu’na göre, ülkelerin kamu mali sistemlerinde ilk sırada gelen problemler içinde, yönetimler arası kaynak dağılımı gelmektedir. Ulusal kaynaklar, yönetimler arasındaki rol ve sorumluluk alanları, açık ve anlaşılır olarak belirledikten sonra, görev çakışmalarına neden olmayacak şekilde ve modern kamu yönetimi sistemlerinin temel ilkeleriyle uyumlu biçimde dağıtılmalıdır. Bu anlayışın bir devamı olarak, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde bir değişiklik yapılmadan, mali kaynaklarda bu birimlerin aleyhine olacak değişiklikler yapılması, kabul edilebilir değildir (Aktaran Kesik, 2005: 88).

1982 Anayasası’nda, “idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandırılır” ifadesi yer almaktadır (1982 Anayasası, md.123). 127. maddesinde de mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Anayasaya göre, “mahalli idarelerin, kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” (1982 Anayasası, Md: 127).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Ama yerel yönetim birimlerinin Kanun yapma yetkisi olmadığından dolayı, siyasi özerklikleri yoktur. Vergi konulması, değiştirilmesi ya da kaldırılması,yalnız Kanun’la yapılır ve Kanun çıkarma yetkisi Anayasamıza göre TBMM’ye aittir. Bu durumda, Türkiye’de merkezi yönetim, yönetimler arası mali ilişkileri düzenleme konusunda, yani yerel yönetimlerin kaynak sınırlarını belirleme konusunda tam yetkiye sahiptir (Kesik, 2005: 89).

Yerel yönetim gelirleri, dört geniş grupta sınıflandırılabilir. Bunlar;merkezi yönetim vergi gelirlerinden verilen paylar, öz gelirler (vergi, resim, harç, işletme ve emlak gelirleri, su ve yol altyapısı gibi), bağış ve yardımlar ile diğer gelirlerdir.



Yerel yönetim gelirleri arasında birinci sırada, merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylar yer almaktadır. Yerel yönetim gelirleri arasındaki en büyük kalemdir. İkinci sırada öz gelirler yer almaktadır, ardından sırasıyla diğer bağış ve yardımlar ile diğer gelirler gelmektedir.

Yönetim biçimi üniter olan devletlerde, merkezi idare, yerel yönetimlerce ifa edilecek görevlerde kullanılacak mali kaynakları, Kanun ile belirler. Vergilendirme yetkisi genel olarak merkezi idarede toplanmaktadır. Bu sebeple, yerel vergilerin, harçların oranlarını belirlemede, yerel yönetim birimleri çok kısıtlı yetkilere sahiptir. Vergilendirme yetkisinin ne ölçüde yerel yönetimlere bırakılması gerektiği konusu, aynı zamanda söz konusu ülkenin mali özerkliğin hangi aşamasında olduğunu göstermesi bakımından önem kazanmaktadır (Egeli ve Diril, 2012:29).

Türkiye’de yerel yönetim kavramı içinde sayılan kurumlar, kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır. Seçimle meydana getirilen karar ve yürütme organları bulunan ve böylece temsil esasına dayanan bu kuruluşlar, ülkenin siyasal ve idari yapısında özerk ve bağımsız bir kademe oluştururlar. Yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organlarının bu sıfatı kazanmaları ve kaybetmeleri konusundaki denetimin, esas itibarıyla yargı yolu ile diğer alanlardaki denetimin ise idari vesayet yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (Meriç ve Sakal, 2005: 165).

### **3. 6360 SAYILI KANUN’UN İDARİ VE MALİ AÇIDAN GETİRDİĞİ YENİLİKLER, YEREL YÖNETİMLERDE ORTAYA ÇIKAN DÜZENLEMELER**

#### **3.1. 6360 Sayılı Kanun’un Amacı ve Kapsamı**

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 13 İl’de büyükşehir belediyesi ve 26 ilçe kurulması ile bazı Kanun ve Kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair çıkartılmıştır. Bu Kanunla, daha önce sayısı 16 olan Büyükşehirlere 13 İl Belediyesinin de Büyükşehir haline getirilerek eklenmesiyle, Büyükşehir Belediye sayısı 29’a çıkmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda sadece Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun olmak üzere 16 Büyükşehir Belediyesi bulunmaktaydı. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van İlleride, il mülki sınırları olarak aynı adla Büyükşehir Belediyesi olmuşlardır. Sonradan Ordu, bu Kanun kapsamında Büyükşehir Belediyesi olmuş ve ülkede Büyükşehir Belediye sayısı 30’a yükselmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 1).

6360 Sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, Kanun’un çıkarılma nedeni şöyle ifade edilmiştir. “Mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı İllerde, bu hizmetlerin, vatandaşlarımızın artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması, öngörülmekte ve bu doğrultuda düzenleme yapılmaktadır.” (Aktaran Toprak vd, 2015: 73).

**Tablo 3.1: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Yönetimlerin Sayısı**

<b>Yerel Yönetimler</b>	<b>Sayısı</b>
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	520
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	397
Belde Belediyesi	353
Belediye Sayısı Toplam	1.351
İl Özel İdareleri	51
Köy İdareleri	17.754
Bucak Yönetimleri	351

**Kaynak:** (Açıkgöz, 2014: 73).

### **3.2. 6360 Sayılı Kanun’la İdari ve Mali Açıdan Yapılan Değişiklikler**

Kanun’la Büyükşehir statüsüne kavuşan iller ve bu illerde, 6360 Sayılı Kanun’la idari ve mali açıdan getirilen yeni düzenlemeler ve değişiklikler başlıklar halinde açıklanmıştır.

#### **3.2.1 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı**

14.2.1985 Tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu’nun 28. ve 28/A maddeleri, 12.11.2012 tarihli ve 6360 Sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3. maddesi ile 12.4.2000 tarih ve 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’nun Geçici 12. maddesine dayanılarak, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği hazırlanmıştır. Bu yönetmeliğin amacı, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Vali’ye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve

esaslarını düzenlemektir. İl özel idareleri tarafından kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresinin kaldırıldığı illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca kullanılır ve yürütülür (Yönetmelik, Md: 2).

*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilatı, teknik ve idari müdürlüklerden oluşur. Bunlar, başkanlık teknik müdürlükleri ve başkanlık idari müdürlükleri olarak ayrılır (Yönetmelik, Md: 3).*

*Başkanlık teknik müdürlükleri:Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nden oluşur. Başkanlık idari müdürlükleri:İdari ve Mali İşler Müdürlüğü ve Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü'dür (Yönetmelik, Md: 3).*

*Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu İl'ler de kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, İl'in tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, İl'deki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere Vali'ye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla,İl'ler de yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleriyle gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl*

*içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın sevk ve idaresi, Vali veya Vali tarafından görevlendirilecek bir Vali Yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı Bütçesine yeterli ödenek konulur (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*Kamu kurum ve kuruluşlarının 5.1.1961 tarihli ve 237 Sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı*

*ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca karşılanabilir (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından sağlanır (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

*İl'deki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin Vali veya ilgili bakanlık tespit edilmesi durumunda, Vali uygun süre vererek, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, Vali söz konusu yatırım ve hizmetin, İldeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek, İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir (6360 Sayılı Kanun, 28/A). Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir (6360 Sayılı Kanun, Md: 28/A).*

### 3.2.2.İdari Açıdan Getirdiği Yenilikler ve Düzenlemeler

Türkiye’de nüfus artışının ve kentleşmenin hızlı olması sonucu, büyük şehirler için eski yerel yönetim biçimleri yeterli olmamıştır. Dolayısıyla bu şehirlerin yönetimi için, farklı yönetim biçimlerinin olması gerektiği öngörölmüştür. Öngörölen farklı yönetim biçimleri ilk Ankara, İstanbul ve İzmir olarak bu üç büyük yerleşim alanında uygulanmaya başlanmıştır. Uygulanmaya başlanılan farklı yönetim biçimlerinin kanuni olarak esas noktası 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’dur. 3030 Sayılı Kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış, ancak 10.07.2004 tarihinden sonra 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun kabul edilmesiyle birlikte 3030 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Atmaca, 2013: 172). 5216 Sayılı Kanunda da, 12.11.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanunla büyükşehir yönetimi sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler aşağıda, alt başlıklar halinde anlatılmıştır.

#### 3.2.2.1. Ölçek Açısından Değerlendirme

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 3. maddesinde büyükşehir belediyesini tanımlamıştır. Bu maddeye göre:

*(a) 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, (5216 Sayılı Kanun, Md: 3).*

*(b) Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını, (5216 Sayılı Kanun, Md: 3).*

(c) İlçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini, (5216 Sayılı Kanun, Md: 3).

(d) İlk kademe belediyesi, büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder (5216 Sayılı Kanun, Md: 3).

6360 Sayılı Kanununun, 3. maddenin (a) bendini, “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” şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca (d) bendi yürürlükten kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, Md: 4).

5216 Sayılı Kanun Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluş ve sınırlarını, “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, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” şeklinde ifade etmektedir (5216 Sayılı Kanun, Md: 4). Bu maddede, “toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” olarak değiştirilmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 5). 5216 Sayılı Kanununun 5. maddesi, “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.” ifadesi de “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.” şeklinde değişmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 6).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda birleşme ve katılma başlığı altındaki 8. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “50.000” ibaresi “20.000” şeklinde değiştirilmiştir. Aynı Kanun'un 9. maddesinin ikinci fıkrasına da “Belediye



*sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz.*” cümlesi eklenmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 14-15).

Yapılan değişikliklere göre, büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırları olmuştur. Dolayısıyla bütün il mülki sınırlarında büyükşehir belediyeleri yetkilidir. İl ölçeğindeki bütün ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır. Büyükşehir olan İllerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Belde belediyeleri ile köylerin de tüzel kişiliği kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesinin kurulması için nüfusun 750.000 olması yeterli görülmüş, dolayısıyla kent merkezi ve mücavir alan tanımlamaları kaldırılmıştır. 5216 Sayılı Kanun'da karar organları için yer alan ifadelerde değişiklik olmamış, maddeler olduğu gibi korunmuştur.

### **3.2.2.2. Vesayet Açısından Değerlendirme**

Dünya'da birçok ülkede Merkezi Yönetimin yerel yönetimleri denetleme yetkisi söz konusudur. Bu yetki en geniş manasıyla idari vesayet yetkisi olarak tanımlanır. Uygulama alanı ülkeden ülkeye değişerek ülkemizde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararlarını onaylama, ertelemeveya veto etme hakkına sahiptir (Urhan, 2008: 91).

1982 Anayasası idari vesayet ve kapsamı konusunda, *“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, Kanun'da belirtilen usul ve esaslar dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”*ifadesini kullanmaktadır (1982 Anayasası, Md: 127).

5216 Sayılı Kanun'da,büyükşehir belediyesinin yapmış olduğu işlemleri Vali'nin onaylamasına, bütçe de içinde yer alarak son verilmiştir. 3030 Sayılı Kanununun 73. maddesinde Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye

Encümeni kararlarına ilişkin ilgililer için Vali'ye başvurma ile itirazda bulunma hakkı tanınmıştı. Valinin konuya dair alacağı kararlarda kesin olarak kabul edilmişti. 5216 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümenin almış olduğu kararlara dair ilgililerin Vali'ye itiraz hakkını öngörmemiştir. Bununla beraber Vali'nin, büyükşehir belediyesinin karar organlarına ait işlemleri üzerindeki denetimi, hukukilik denetimi ile sınırlandırmaktadır. Seçimle göreve gelen büyükşehir belediyelerinin karar ve yürütme organlarının görevlerine yargı kararının son vereceği hükmünü getirmiştir. Yeni Kanun ek olarak, 1580 Sayılı Kanun'da yer alan, yazışmaların mülki idare amirleri tarafından yürütülmesinin tersine, bunun direkt belediyeler aracılığıyla yürütülmesini öngörmüştür. Bu sayede 5216 Sayılı Kanun'la Büyükşehir Belediyeleri üzerindeki idari vesayetin biraz olsun hafifletilmiş olduğu söylenebilir (Urhan, 2008: 92).

6360 Sayılı Kanun'la belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyonun sağlanması kapsamında ilişkin 5216 Sayılı Kanun'un 27. maddesi birinci fıkrası, *“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.”* şeklinde değiştirilerek maddeye bu fıkra eklenmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 11).

### **3.2.2.3. Görev, Yetki ve Sorumluluk Açısından Değerlendirme**

Belediyelere verilen görev ve yetkiler, 5393 Sayılı Kanun'da ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Belediyelere ait hizmet alanları, görevleri de detaylı bir şekilde ifade edilmiştir. 5216 Sayılı Kanun'un da bu özellikteki düzenlemeler yer almıştır. 5216 Sayılı Kanun'un 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevleri açık bir şekilde ayrıntılı olarak belirlenmiş ve belediyelere verilen görevlerin hemen hemen bütünü büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Büyükşehir

niteliğinde olmayan diğer belediyeler de esas olarak 5393 sayılı Belediye Kanuna bağlı kalarak görev yapmaktadır. 30 büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri de 5216 Sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun'a göre görevlerini yerine getirmektedirler (Urhan, 2008: 96).

Büyükşehir belediye yönetiminde 6360 Sayılı Kanun'la belediyeler arasındaki yetki ve sorumluluğun paylaşımına ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır. İzci ve Turan (2013)'e göre, Türkiye'de 30 İl'de ikili yapıda bir belediye yönetim yapısı kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımına dair temel esaslar, 5216 Sayılı Kanun'la yeniden ele alınmış ve düzenlenmiştir. Böylece büyükşehir sınırları kapsamında ortak ihtiyaçların giderilmesi açısından, büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler verilmiştir. Büyükşehirde tanınan görevlerin dışında kalan az sayıdaki görevler ilçe belediyelerine verilmiştir. 6360 Sayılı Kanun'da da ilçe belediyelerine benzer yetkiler tanınmıştır (İzci ve Turan, 2013: 133).

6360 Sayılı Kanun'la, 5216 Sayılı Kanun'un 7. maddesinin "*Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerin görev ve sorumlulukları*" başlığı, "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" şeklinde değiştirilmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 7). Aynı zamanda, maddede yer alan bazı noktalar değiştirilmiş ya da eklemeler yapılmıştır.

5216 Sayılı Kanun'a göre, Büyükşehir ve ilçe belediyelerin görevleri şunlardır:

- "*İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,*" (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).
- "*Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye 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 belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*

- *“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 Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,”(5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*

- *“Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,”(5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*

- *“Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, 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,” (5216 Sayılı Kanun, Md:7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“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, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*

6360 Sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler ve eklenen fıkralar; “amatör spor kulüplerine” ibaresinden sonra gelmek üzere “nakdi yardım yapmak” ibaresi eklenmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri amatör spor kulüplerine parasal yardım yapabilecektir. “Gerektiğinde” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiştir. Bununla birlikte büyükşehir belediyeleri bütün dinlere ait mabetlerin bakımını yapabilecektir(6360 Sayılı Kanun, Md: 7). Yapılan bu değişikliklerin yanında eklenen fıkralar şunlardır:

*“(g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; 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,” (6360 Sayılı Kanun, Md:7).*

*“(z) 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,” (6360 Sayılı Kanun, Md: 7).*

*“Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. 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,” (6360 Sayılı Kanun, Md: 7).*

5216 Sayılı Kanun’a göre, ilçe belediyelerin görev ve yetkileri şunlardır:

- *“Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Sihhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, 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,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*
- *“Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,” (5216 Sayılı Kanun, Md: 7).*



6360 Sayılı Kanun’la eklenen fıkralar, “*Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler*” (6360 Sayılı Kanun, Md: 7).Çukurçayır (2013)’e göre, bir anlamda belediyecilik, tarım ve hayvancılığı destekleyen bir kamu hizmetine dönüştürülmüştür. İl mülki sınırlarına genişletilen büyükşehir hizmet sınırında dolayı böyle bir düzenleme yapılmıştır. Eski yapı olarak köyler yeni isimle mahalleler bu fıkraya göre büyükşehir belediyelerinden kamu hizmeti bekleyeceklerdir (Çukurçayır, 2013: 249).

5216 Sayılı Kanun’da yer alan alt yapı hizmetleri ile ilgili maddede değişiklik veya bir ekleme yapılmamıştır. 9. maddenin birinci fıkrası,

*“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 Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini 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 temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.”* şeklinde değiştirilmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 8).

5216 sayılı Kanun’un 27. maddesinin 1. fıkrası 6360 sayılı Kanun’la değiştirilmiş ve fıkralar eklenmiştir. Bunlar:

- *“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir” (6360 Sayılı Kanun, Md: 11).*
- *“İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz,” (6360 Sayılı Kanun, Md: 11).*

6360 Sayılı Kanun’daki düzenleme ile 5216 Sayılı Kanun’anazaran ilçe belediyelerinin yetkilerinde azalma durumu söz konusudur. Büyükşehir belediyesinin etkenliği ise uyum ve koordinasyonun sağlanması ile birlikte daha merkeziyetçi bir yapının sağlanması ve hizmetlerin yerine getirilmesinde görev ve sorumluluklarının artması yönündedir (İzci ve Turan, 2013: 134).

### **3.2.3.6360 Sayılı Kanun’la Gelen Mali Konudaki Yenilikler**

5216 Sayılı Kanun’a göre büyükşehir belediyesinin sınırları, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin çevresinden oluşmaktaydı. 6360 Sayılı Kanun’la büyükşehir sınırı il sınırına kadar genişletilmiştir. Böylece büyükşehir belediyesinin hizmet götüreceği alan genişlemiş ve görev, yetki ve sorumluluklarının artmasıyla beraber mali kaynakları da artmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin mali kaynaklarının bir kısmı ile personeli de büyükşehir belediyesine geçmiştir(Açıkgöz, 2014: 54).

6360 Sayılı Kanun’la mali yapıya ilişkin düzenlemeler şunlardır:

02.07.2008 tarihli ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun, “Payların Hesaplanması ve Oranı” başlığı altındaki 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları değiştirilmiştir. 6360 Sayılı Kanun’a göre, “*genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5’i il özel idarelerine ayrılır,*” (6360 Sayılı Kanun, Md: 25). Üçüncü fıkrada,

*“06.06.2002 tarihli ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”* şeklinde ifade edilmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 25).

Tablo 3,2’de yerel yönetimlere ilişkin 5779 Sayılı Kanun’da yer alan genel bütçe vergi gelir paylarının dağıtım oranlarının, 6360 Sayılı Kanunla değiştirilmiş halleri verilmiştir.

**Tablo 3.2: Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtım Oranları**

Yerel Yönetimler	5779 Sayılı Kanun’a	6360 Sayılı Kanun’a Göre
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	2,85	1,50
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	2,50	4,50
İl Özel İdaresi	1,15	0,5
Büyükşehir Belediyesi	5	6

**Kaynak:** (Açıkgöz, 2014: 2).

5779 Sayılı Kanun'un "belediye paylarının tahsisine ilişkin paylar" başlığı ile yer alan 5. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları 6360 Sayılı Kanun'la değiştirilmiş ve beşinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 26. maddesinde yapılan bu değişiklikler şunlardır:

- *"Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır"* (6360 Sayılı Kanun, Md: 26).
- *"İkinci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan %30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır"* (6360 Sayılı Kanun, Md: 26).
- *"İkinci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan %6'lık büyükşehir belediye payının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır"* (6360 Sayılı Kanun, Md: 26).

5779 Sayılı Kanun'un "denkleştirme" başlığı altındaki 6. maddesinin birinci fıkrası, 6360 Sayılı Kanun'un 27. maddesi ile değiştirilmiştir. 5779 Sayılı Kanun'da yer alan

*"(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır."*şeklindeydi (5779 Sayılı Kanun, Md: 6).

6360 sayılı Kanun'da,

*"(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin %65'ini eşit şekilde, %35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır."*şeklinde değiştirilmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 27).

6360 Sayılı Kanun'un 28. maddesi ile 26.5.1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir. "*Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.*" (6360 Sayılı Kanun, Md:28).

Yeni Kanun'daki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere Vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, Vali'nin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu kurulur. Bu komisyona yardımcı olmak üzere Vali'nin görevlendirmesi ile alt komisyonlar da kurulabilir. Tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir. Devir işlemleri ilk yerel yönetimler genel seçimi itibarıyla uygulamaya konulur. Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilir (6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md). Bu Kanunla büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyesinin sahip olduğu her türlü taşınır, taşınmaz malları ve personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlar arasında paylaşırılır. Bu Kanun'a göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29.7.1970 tarihli ve 1319 s-Sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken Emlak Vergisi ile 26.5.1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).Ekli (25) sayılı listede yer alan büyükşehir ilçe belediyelerine 2.7.2008 tarihli ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca seçimleri müteakip ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenir. İlave kaynak Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığınca karşılanır (6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %2,5 olarak ayrılan büyükşehir ilçe belediye payının, %30'luk büyükşehir belediye payı ve 2560

Sayılı Kanun'un 13. maddesi gereği gereğince dağıtılacak %10'luk büyükşehir belediyesi bağlı su ve kanalizasyon idaresi payı ayrıldıktan sonra, geri kalan kısmı, büyükşehir ilçe belediyelerine nüfusa göre dağıtılır. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilen eğlence vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si büyükşehir belediyesine aktarılır(Varlı, 2014: 18-19).

Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalara için tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harç gelirleri de büyükşehir belediyesi bünyesinde toplanmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile ilan, tahsis ve bakım ücretlerini büyükşehir belediyesi almaktadır. Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan vb. yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarında sonra dağıtılacak payın %50'sinden sonra kalan %50'si büyükşehir belediyesi bünyesinde toplanır. Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları ve diğer gelirler, büyükşehir belediyesinin gelirlerini oluşturmaktadır (Varlı, 2014: 19).

### **3.3. 6360 Sayılı Kanun Gereği Onaya Bağlı İşlemler**

6360 Sayılı Kanun kapsamında tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin; taşınmazlarının tahsisi ve kiralınması, yeni nazım ve uygulama, imar planının yapılması, imar planının değişikliği ve revizyonu ile her türlü imar uygulaması (inşaat ruhsatı hariç) ve borçlanmaları katılacakları ilçe belediyesinin, söz konusu işletmelerin, hüküm gereğince ilgili belediyelerden onay aldıktan sonra

karşılanması gerekmektedir. Tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin taşınmazlarının satışı ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları, İçişleri Bakanlığının onayına tabi olduğundan bu belediye ve köylerin taşınmazlarının satışı işlemleri ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma işlemlerinde İçişleri Bakanlığının onayının aranması gerekmektedir(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin taşınmazlarının satışı, tahsis ve kiralanması, her türlü imar uygulaması (inşaat ruhsatı hariç) ile borçlanmaları İçişleri Bakanlığının onayına bağlanmış olup, yapılacak işlemlerde İçişleri Bakanlığının onayının aranılması gerekmektedir(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).

Kanundaki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere Vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, Vali'nin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulur. Bu komisyona yardımcı olmak üzere Vali'nin görevlendirilmesi ile alt komisyonlarda kurulabilir(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md). Tüzel kişiliği kalkan belediye, il özel idaresi, köy ya da amaçları ortadan kalkan mahalli idare birlikleri kanunun yayım tarihinden itibaren, yeni personel istihdam edemezler, taşınır ve taşınmaz mal edinemezler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malları satamazlar, hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamazlar(6360 Sayılı Kanun, Geçici 2. Md).

6360 Sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi 23. Fıkrası “il özel idareleri, belediyeler ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanır ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler bu Kanun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.” hükmü gereğince yeni ilçe kurulan illerde taşra birimlerimizin oluşturulması için gerekli çalışmalar, ilçe



teşkilatlanmasına paralel olarak ilgili başkanlıklarla koordineli olarak bölge müdürlüklerince yerine getirilmektedir(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).

### **3.4. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yapılan Değerlendirmeler ve Eleştiriler**

6360 Sayılı Kanun’la birlikte büyükşehir sayısı 30 olmuştur. İller arasında, büyükşehir olan ve büyükşehir olmayan iller olarak, ikili bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir olan illerde, il özel idaresi, belde ve bucak yönetimleri ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Büyükşehir olmayan illerde ise, bu birimler hala kamu tüzel kişiliklerini korumaktadır. Dolayısıyla bu düzenleme ile İl’lerin yönetiminde, ikili bir yönetim sistemi oluşmuştur. Bu durum birçok yazar tarafından olumlu ya da olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

Gözler (2013)’e göre, 30 ilde il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi, hem hukukilik, hem de yerindelik açısından eleştiriye açıktır. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerdeki bu birimlerin kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması Anayasaya aykırıdır.22 Şubat 2005 tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 4. maddesine göre “il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer” (5302 Sayılı Kanun, Md: 4). Bu hüküm, Anayasa mad.126/1 ve 127/1’deki hükmün de bir gereğidir. Dolayısıyla nerede bir il var ise orada bir il özel idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Ancak 12.11.2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun bu anayasal zorunluluğu 30İl bakımından ihlâl etmektedir (Gözler, 2013:6).

Anayasa’nın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre, köy tüzel kişiliğinin de Anayasal esası söz konusudur. Bu fıkrada “köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere” “karar organları, gene Kanun’da gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler” olarak ifade

edilmektedir (1982 Anayasası, Md.127). Ancak 6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir kimliği alan İllerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, bunlar mahalleye dönüştürülerek bağlı buldukları ilçeye katılmıştır. Dağ başında elli haneden oluşan iki yüz kişinin yaşadığı, şehirden elli km uzaklıktaki kırsal yerleşmeye kanun koyucunun “bir belediyenin mahallesidir” demesi, o köyü gerçek bir mahalle yapmaz. Ancak 6360 Sayılı Kanun'un yaptığı bu değildir. Kanun, şehre uzak yakın olup olmadığına bakmadan, 30 İlin, il sınırları içerisindeki tüm köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır (Gözler, 2013: 7).

Anayasamızın 127. maddesine göre “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”.Anayasa, yöre halkının ortak ihtiyaçlarının karar organlarını kendilerinin seçerek belirlediği kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini ifade etmiştir.Böylelikle belde olan bir yerde, belediye idaresinin olması Anayasanın gereğidir. Ancak 6360 Sayılı Kanun, beldelerin tüzel kişiliklerini kaldırmış ve ilçe belediyesinin bir mahallesi olmasını öngörmüştür. Bundan dolayı 6360 Sayılı Kanun, Anayasamıza aykırı düşmektedir. Bir beldenin tüzel kişiliği kaldırılarak bir şehrin mahallesi hâline dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olmadığı durumu şöyle ifade edebiliriz: Belde gittikçe şehir merkezine yakınlaşmış, aşırı şehirleşme sonrasında belde şehirle birleşmiş ve zamanla şehrin parçası halini almış, beldenin tüzel kişiliği kanun koyucu tarafından kaldırılıp şehrin bir mahallesi haline dönüştürülebilir. Bu sebeplerden dolayı ortada bir belde değil, şehir vardır. 6360 Sayılı Kanunun yapmış olduğu, bu durumla aynı şey değildir (Gözler, 2013: 7).

6360 Sayılı Kanun'la, daha önce 5216 Sayılı Kanun'la getirilen ve İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması, tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale gelmektedir. Böylelikle “büyükşehir” belediyeleri “bütünşehir” belediyelerine dönüşmektedir. 6360 Sayılı Kanun'un en çok tartışılan yönü bu düzenlemedir. İl ölçeğinde bir

bölgesel yönetim biçiminin başkanlık sistemi için bir ön hazırlık olduğu, asıl amacın ülkeyi eyalet sistemine geçirmek olduğu iddia edilmektedir. İl sınırlarını genişleten bu yeni sistemin artık belediye yönetimi olmaktan çıkıp, otomatik olarak “eyalet ya da bölge yönetimi” ne dönüşeceği ifade edilmektedir. Bu iddiaya katılmayan Görmez (2012), yapılan hukuki düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti göstermediğini söylemektedir. Keleş (2012) ise, egemenliğin sağladığı kanun yapma gücünün, yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilemeyeceğini, bu nedenle, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığını belirtmektedir (Aktaran Karasu, 2013: 4).

Bu yasa ile 30 İl Özel İdaresi, 1.500 Kadar Belde Belediyesi ve 16.500 den fazla Köy tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmasıyla ülkemizdeki yerel yönetim birimlerinin neredeyse yarısı kapatılmıştır. Büyük illerde oluşturulan büyükşehir belediyeleriyle yerinden yönetimde güçlü bölgesel iktidarlar oluşturulacağı, yapılan diğer eleştiriler arasındadır. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla köyün ortak malı sayılan doğal kaynakların, meraların ve arazilerin kolay bir şekilde el değiştirebileceği veya imara açılıp rant konusu yapılabileceği de düşünülmektedir. Ayrıca madenler ve doğal kaynakların istismarının yaşanabileceği dile getirilmektedir (Açıkgöz, 2014: 88-89).

6360 Sayılı Kanun’la getirilen yeni düzenlemede büyükşehir belediyesi kurmanın koşulu sadece 750.000 nüfus olmuştur. Bu nüfus, il mülki sınırları içindeki nüfustur ve dolayısıyla kent merkezi ve mücavir alan kavramları kaldırılmıştır. Çukurçayır (2013)’e göre, son büyükşehir düzenlemeleri bu nüfus ölçütüne dayandırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin etkinliğinden dolayı, büyükşehir belediyeleri kurulabilir. Ancak, bunun için bölge yönetimlerini anımsatan bir model kurmak yerine, kent merkezi nüfus ölçütü 200.000’e çekilebilirdi ya da genel anlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için il ve ilçe belediyelerinin yetki, kaynak ve kurumsallaşma açısından güçlendirilmesi yoluna gidilebilirdi. Başka bir sakıncada büyük ilçeler, küçük beldeler ve köyler kimlik

kaybı yaşayacaklardır. Örneğin, 240.000 nüfuslu Tarsus ilçesi, Mersin Büyükşehir Belediyesi içinde eriyecektir (Çukurçayır, 2013: 244).

6360 Sayılı Kanun'da yer alan ölçek düzenlemesi, birçok eleştiriye neden olmaktadır. Bu düzenlemeye yöneltilen bir diğer eleştiri de, il alanının (ölçeğinin) belediye yönetim modeli ile yönetilemeyeceğine dairdir. Var olan belediye hukuku ile il alanını yönetmek, belediye hukukunun içeriği açısından yeterli değildir. Belediye hukuku aynı kalarak, illerin yönetimini sağlamak doğru değildir. Belediye tipli yönetim, kentsel yerleşim alanlarının yönetimine uygundur. Ancak il ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerle birlikte, çok sayıda ve tam manasıyla kırsal yerleşmelerde söz konusudur. Coğrafi ve iktisadi özellikler bakımından, şehirselleşen alanlar belediye hukukuyla kırsal alanlar yönetilemez. Kırsal alanlardan ilan-reklam, tabela, eğlence vb. gibi alınabilecek vergi geliri yoktur. Belediyelerin ev ve sokak hayvanlarının yönetiminden başka, hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasitesi yoktur. "Kırsal sosyo-ekonomik yapıya, kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir" (İzci ve Turan, 2013: 128).

İl özel idareleri buldukları bölgeye hizmet veren bölgesel kuruluşlardır. Bu sebeple de belediyeden farklıdırlar. Belediye ile köy arasında bu ikisinin de yetki sahasına girmeyen birçok alan vardır. Bu alanlarda ilgili kamu hizmetlerinin de yapılması gerekmektedir. Bu hizmetleri il özel idareleri karşılamaktadır. Nüfusu fazla, alanı büyük il özel idarelerinin kaldırıldığı Konya, Bursa, Van, Şanlıurfa illerini örnek olarak ele alırsak, bu illerin arazilerinin büyük bir alanında, kamu hizmetlerini belediyeler yerine getirecektir. Şehre 60 km uzaklıkta köyler arasındaki yolun yapımı, belediyenin görev alanı içinde sayılmıştır. Bu durumda, belediyeyi güçlü tutan etkin kamu hizmeti verme anlayışı zarar görecektir. Hem belediye çalışanları hem de belde halkı için sıkıntılar doğacaktır. (Atmaca, 2013: 179).

Derdiman (2012), Büyükşehir yapılan illerin kendi içlerinde dahi büyük ölçüde önemli nüfus farklılıklarının olduğunu dile getirerek, Kanun'a farklı bir

eleştiri yöneltmiştir. Nüfusu az olan bir İl'in büyükşehir olması halinde, büyükşehir olma kriterleri ve nüfus yapısı benzer olan başka bir İl'in büyükşehir yapılmamasının, Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğunu söylemektedir. Arıkboğa (2012) ise, Büyükşehir belediyesinin sınırlarını genişletme yerine, bu sınırlar içerisinde kullanılan yetkilerin arttırılmasını, yerelleşmenin daha derin sağlanmasına önem verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. (Aktaran Atmaca, 2013: 180).

6360 Sayılı Kanun, 30 büyükşehir belediyesinde yalnızca 30 İl Özel Yönetimi'nin değil, bununla birlikte 16.082 köyün ve 1582 belde belediyesinin de tüzel kişiliğini kaldırmaktadır. Bu 1582 belediyeden 52 ildeki 559 tanesinin nüfusu 2000'in altında olduğu için tüzel kişilikleri kaldırılmış; 1023'ünün statüsü ise, büyükşehir belediyesi olan 29 İl'de mahalleye çevrilmiştir. Belde belediyelerinden bir bölümünün kaldırılması, kamu hizmetlerinin verimliliği yönünden yararlı sayılsa bile, köyün bir ekonomik ve toplumsal birim olarak varlığına yasayla son vermek, kolayca savunulamaz (Keleş, 2014).

Tüzel kişiliği kaldırılan her üç yerel yönetim türü içinde geçerli olan bir başka eleştiri, bu kararın alınmasında o yerleşim birimlerinde yaşayanların oyuna başvurulmamış olmasıdır (Keleş, 2014). Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, her türlü sınır değişikliği gündeme geldiğinde, halkın oyuna başvurulmasını zorunlu saymaktadır. Bunun gibi Kanun'un hazırlanması sürecinde, Özerklik Şartı'nın öngördüğü doğrultuda, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin ve araştırma kurumlarının görüşlerine başvurulduğuna ilişkin veriler de yoktur (Keleş, 2014).

Yeni sistemin katılım ve demokrasi yönüyle bazı sakıncalar içerdiği de söylenebilir. Yerel düzeyde vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının azalması, seçilmiş kişilere yakınlığının önemli ölçüde gerilemesi söz konusu olabilecektir. Karar mekanizmalarına vatandaşın katılımını daha etkin kılmaya çalışırken, katılım mesafesi ve kolaylığı zora girecektir. Bu durum, başta

“subsidiarite” olarak anılan “hizmette yerellik veya hizmette vatandaşa yakınlık” prensibi olmak üzere, AB kriterlerine aykırı durmaktadır (Parlak, 2013).

### **3.5. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yerel Yönetim Birim Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler ve Analizi**

Ülkemizde Mart 2014 yerel seçimlerinin yapılması ile uygulanan 6360 Sayılı Kanun’un; büyükşehir olan illerdeki etkilerini ele almanın yanında Kanun’un etkilerinin topluma nasıl yansıdığını ortaya koymak için, yerel yönetim birim yetkilileri ile görüşmeler yapılmıştır. Çalışmada; ilçe belediye başkanları, tüzel kişiliği kaldırılan belde belediye başkanları ve köy muhtarları ile mahalle muhtarları olmak üzere toplam 16 yerel yönetim birim yetkilisiyle görüşme gerçekleştirilmiştir. Yaptığımız görüşmelerde her bir yetkiliye yöneltilen sorular şunlardır.

-Ülkemizin kalkınmasında hâlihazırda belediyelerin yeri ve rolü üzerine düşünceleriniz nelerdir?

-6360 Sayılı Kanun’un yerel kalkınmaya getirdiği etkiler nelerdir?

-6360 Sayılı Kanun’un ekonomik kalkınmaya getirdiği etkiler nelerdir?

-Büyükşehir Belediye sınırları ile il mülki sınırlarının birleştirilmesi hakkında ne düşünüyorsunuz?

-Büyükşehir belediyesi kimliğine kavuşan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırıldı. Aynı yerleşim biriminde benzer görevlerle donatılmış iki farklı idare barındıran yapıya son veren bu düzenleme hakkında düşünceleriniz nelerdir?

-6360 Sayılı Kanun’la köylerin tüzel kişiliği kaldırıldı ve mahalleye dönüştürüldü. Yapılan bu düzenleme hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?

-Sınırları genişleyen Büyükşehir Belediyesinin merkezden uzak yerlere hizmet götürmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?

-6360 Sayılı Kanun'la Büyükşehir Belediyelerinin kaynakları arttırıldı. İlin büyükşehir sıfatı kazanmasıyla hizmet sahasının genişlemesi sonucu gelir artışı hakkında ne düşünüyorsunuz?

6360 Sayılı Kanun'un İl yönetimine etkileriyle ilgili hususlar, bu sorularla açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır. Sorulara verilen cevapların analiziyle ortaya çıkan sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

Ülkemizin kalkınmasında belediyeler, büyük bir paya sahiptir. Yöre halkına en yakın hizmet veren birimler olarak yerel yönetimler, hem yerel kalkınma hem de ekonomik kalkınmada önemli rol üstlenmektedirler. Bu sebeple de yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu çok fazla görev ve hizmet söz konusudur.

Ülkemizin kalkınmasında yerel yönetimlerin yeri ve gücü, tartışmasız kabul edilmektedir. Yerel yönetimler halka hizmet götüren en yakın birimlerdir. Yerel yönetimler siyasi bir bütünleşmedir. Yerelin kalkınması, ekonominin kalkınmasıdır ve bu doğrultuda ülkenin de kalkınmasıdır. Herkes evinin önünü süpürdüğünde tüm mahalle nasıl temizleniyorsa, her yerel yönetim kendi bölge çalışmasını yaptığında idari yönetim büyük ölçüde başarılı olacaktır ve ülkenin kalkınmasını da büyük ölçüde etkileyecektir.

Büyükşehir Kanunu çıkarılırken, İstanbul ve Kocaeli modeli örnek gösterilmiştir. İstanbul ve Kocaeli şehirleşme, yapılaşma açısından birbirleriyle bütünleşmiş şehirlerdir. Coğrafi açıdan da bunların büyükşehir yapılmasında sıkıntı yoktur. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli, önce 20 km daire çapında büyükşehir yapılarak iki dönem geçirdikten sonra üçüncü dönemde sınırları il mülki sınır (bütünşehir) yapılmıştır. Bu uygulama adım adım düzenli bütünşehire geçişi sağlamış, iki dönem boyunca il özel idare uygulaması devam etmiştir. Hem il özel

idare hem de büyükşehir ortak çalışarak, altyapıları oluşturmuştur. Yeni Kanun ile büyükşehir olan illerimizin birçoğu, hem coğrafi hem ekonomik açıdan ilçe belediyeleri ile sıkıntı yaşamaktadır. Kocaeli körfez şehri olup on dört ilçesi iç içe girmiş yerleşimler bir imar bütünlüğü halindedir. Hizmet kesintisi olmamaktadır. Ancak büyükşehir statüsüne kavuşturulan illerde ise, ilçeler coğrafi konumu itibariyle yüzlerce kilometre uzaklıktadır. Bütünşehir yapısı içinde, tek merkezden büyükşehirce hizmet götürülmesinde kopmalar ve sorunlar yaşanmaktadır.

Yeni Kanun ile yapılan düzenlemelerle birlikte; Büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin kaldırılması, il genelinde yönetimin belediye eli ile yürütülmesi daha doğrudur. Seçimle başa getirilen büyükşehir belediye başkanının il genelinde söz sahibi olması demokrasinin etkin bir şekilde yaşatıldığının göstergesidir. Bu düzenleme yerinde bir karardır. Kararların alınması, hizmetlerin götürülmesi iki elden değil de tek elden yapılmaktadır. Örneğin beş yüz köyü ilgilendiren kararların alınmasında bir tek yetkili organın olması, kararın yerinde, etkin ve verimli olması açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak köylerin tüzel kişiliği korunmalıydı, köyler mahalleye dönüştürülse de, “köy” kavramı yok edilmemeliydi.

Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınır olarak belirlenmesi, belediyenin üstlenmiş olduğu görevlerden doğan bir sonuçtur. İl mülki sınır uygulaması ile görev dağılımı yapılmış oldu. Büyük projelerde ilçeler arası koordinasyon sağlanırken yönetim, tek elden yürütülerek daha güçlü bir oluşum tarafından gerçekleştirilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile düzenlenen yetki ve görevlerle beraber, bütçe gelir kaynaklarında da yapılan düzenlemeler, ilçe belediyelerini daha güdükletmiştir. İlçe belediyelerinin, köylerinde mahallesi olması ile beraber, hem nüfusu hem de hizmet götüreceği alan artmıştır. Ancak ilçe belediyesine aktarılan paylar ve vergi adı altında gelen gelirler azalmıştır. Belediyelerin daha dar bir çerçevede yani



şekilsel olarak kaldığı ifade edilebilir. Köy merkezinden ilçe merkezine doğru silsile şeklinde sıkıntılar gelmektedir.

Sınırları genişleyen büyükşehir belediyesinin merkezden uzak yerlere hizmet götürmesi bazı aksaklıklara neden olmaktadır. Büyükşehir belediyesinin götürmüş olduğu görev ve hizmetler ile ilçe belediyelerin yerine getirdiği görev ve hizmetlerin çerçevesi bellidir. Kimse kimsenin alanına girmemektedir. Bu durumda hizmetler yerine getirilirken bazı bölünmelere sebep olmaktadır. Yerleşim yeri içinde hiçbir hizmet ayrımı yapılmamalıdır. Hizmetler ilçe belediyesi tarafından tek olarak yerine getirilmelidir. Bunun dışındaki köyler ve ilçeler arasındaki ortak kullanım alanlarında, büyükşehir belediyesi hizmet etmelidir. İlçe belediyesi tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin (meydanların düzenlenmesi, su, kanalizasyon, cadde vb.) büyükşehir belediyesi tarafından yapılması, hizmet kalitesini düşürmekte, yönetimde etkin ve verimliliği azaltmaktadır.

Bu Kanun ile görüyoruz ki ekonomik yapı düşünülmeden hareket ediliyor. İl mülki sınır uygulaması ile her yer, kent olarak kabul edilmektedir. Köylerin mahalle olmasıyla birlikte, köyde (mahalle) yaşayanlar kent merkezlerine göç etmeye başladı. Bu insanların kent yaşamına ayak uyduramamaları ve bu insanlar arasında yaygın olan işsizlik sorunu, onların mutsuz olmalarına sebep olmaktadır.

Kanun altyapı çalışması yapılmadan aniden çıkartılmıştır. Daha önceden belde belediyeleri verilen hizmetlerin bedelini o beldede yaşayan halkın ekonomik durumuna göre belirlemekteydi. Büyükşehir belediyesi ise genel olarak fiyatları uygulamaktadır. Bu ise belde halkının memnuniyetsizliğine yol açmaktadır.

İmar düzenlemelerinde bilirkişi komisyonu kurmadan yetki verilirse, alınan kararlarda, sadece siyasi görüş etkili olacaktır. Siyasi görüşün dışına çıkmadan karar verilecektir. İmar planı profesyonel hazırlanmadığı müddetçe birileri bu

durumdan her zaman rant elde edecek ve imara açılan yerler birilerine peşkeş çekilecektir.

Büyükşehir yönetimi için bir geçiş süreci öngörülmeliydi. Bu geçiş süreci; köylere de eski hak ve yetkileri geri verilerek, birinci yıl imar işleri, ikinci yıl fen işleri, üçüncü yıl zabıta ve dördüncü yıl maliyenin (hesap işleri) büyükşehir yönetimine geçmesi şeklinde olabilirdi. Böylece her şey karmaşık bir hal almadan zamana yayarak eksiklikler görülüp tamamlanıp, alt yapı çalışmaları yapılarak büyükşehir yönetimin gelişim süreci tamamlanmış olurdu. İlçe belediyeleri, belde belediyeleri ve köylerin (mahalle) yönetiminde bu sıkıntılar ortaya çıkmazdı.

6360 Sayılı Kanun ile yapılan yeni düzenlemeler ve değişikliklerle ilgili yerel yönetim birim yetkililerinin teklif ve önerileri:

-Motorlu taşıtlardan her yıl iki taksit halinde alınan vergi, yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu konu ile ilgili belediyeler birliğine proje sunulmuştur.

-Kanun'dan önceki su ve kanalizasyon gelirleri ile diğer gelirler tekrar ilçelere bırakılmalı ya da büyükşehir belediyesince ilçeden toplanan gelirlerin yüzde ellisi o ilçeye paylaşmalıdır.

-Köyler ve beldelerin ilçelere devredilmesinden kaynaklanan nüfus artışından dolayı, İl Bank payı arttırılmasa dahi, ilçe belediyelerin İl Bank payı, tekrar ilçe belediyelerine verilmelidir.

-İlçe belediyelerinden büyükşehire kesilen %40 oranındaki pay, %10'a düşürülmelidir. Bununla beraber, büyükşehirlerin ilçelerde yapmakla yükümlü olduğu hizmetleri aksatması durumunda yaptırım uygulanmalıdır.

## TARTIŞMA VE SONUÇ

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu olmak üzere 14 İl’de büyükşehir belediyesi kurulmaktadır. Toplam nüfusu 750 bin ve üstünde olan bütün illere büyükşehir belediyesi statüsü verilmektedir. Bundan böyle nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri Kanun’la büyükşehre dönüştürülebilecektir. Var olan 16 büyükşehirle birlikte toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur. Büyükşehir belediyesi seçimlerinde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırı, yani ilin mülkî sınırı olacaktır. Büyükşehir olan illerde, İl Özel İdareleri’nin tüzel kişiliği, bucaklar ve bucak teşkilâtları kaldırılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmekte, ilçe belediyelerinin birçok yetkisi büyükşehir belediyesine geçmektedir. Büyükşehirle bağlı ilçelerin mülkî sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak köyler mahalle, belde belediyeleri de beldelerin ismiyle ve tüm mahalleleriyle birlikte tek mahalle olarak bağlı olduğu ilçenin belediyesine katılmaktadır (Aksu, 2012: 3).

Sonuç olarak büyükşehir belediyesi olmanın idari, mali, siyasal, sosyo-kültürel ve psikolojik etkileri olacaktır. Sayısı 30 olan büyükşehir belediyelerinin içinde köylerin olmayacağı, birçok yetkinin büyük ölçüde büyükşehir belediye başkanlarında olacağı durumu gerçektir. Köyden mahalleye dönüşmüş ya da il merkezine neredeyse 150 – 200 km mesafede ilçelere ve o ilçelerin mahallelerine (köylerine) büyükşehir belediyesinin hizmet götürmesinde zorluklar yaşanacaktır. Buyönetim biçiminin Türkiye’nin idari yapısında önemli değişikliklere yol açacağını belirtmek yerinde olacaktır (İzci ve Turan, 149: 2013).

14 ili büyükşehir belediyesine dönüştüren 6360 Sayılı Kanun’u genel olarak ele aldığımızda ortaya çıkan sonuçlar şöyle özetlenebilir.

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde,

sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir (6360 Sayılı Kanun, Md: 1).

Bu illerdeki ilçelerin, mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. Köyler mahalle olmuştur. Belediyeler ise mahalleleriyle beraber bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılmıştır (Yıldırım, 2015: 267). Bu 30 ilde il özel idareleri, köyler ve beldeler ilk yerel seçimle birlikte tüzel kişiliklerini kaybetmişlerdir. İstanbul ve Kocaeli hariç, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir olan belediyeler, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler, yatırım bütçelerinin en az %10'unu 10 yıllık süre boyunca belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim birimlerinin altyapı hizmetlerine ayıracaktır(6360 Sayılı Kanun, Geçici 1. Md).

İllerde yer alan İl Özel İdareleri ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köylerinin de tüzel kişiliği sona ermiştir. Mahalleye dönüştürülen köylerdeki halkın geçmişten bu yana kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları korunacaktır. Tüzel kişiliğini kaybeden köylerde vergi, katılım ve harç payları da 5 yıl süreyle alınmayacaktır. Bu yörelerde içme, kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde beş yıllığına belirlenecektir(Yıldırım, 2015: 267).

Büyükşehir belediyesi olan bölgelerde, ayrılarak yeni bir belde kurulmasında, kurulacak belde için aranan nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e düşürülmüştür(Yıldırım, 2015: 267). Nüfusu 500'ün altında olan belediye sınırı içindeki yerlerde mahalle kurulamayacaktır. Belediyeler arasında hizmetlerin ifa edilmesinde uyum ve koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağlamaktadır. Belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesinde anlaşamama durumu söz konusu

olduğunda büyükşehir belediye meclisi yönlendirici veya düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Büyükşehir belediyelerinin var olduğu illerde, doğrudan valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu birimin üstlendiği misyon, kamu kurum ve kuruluşların yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapmasını sağlamaktır. Yatırım ve hizmetlerin izlenmesi, koordinasyonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini sağlamaktır(Yıldırım, 2015: 268). Başkanlık acil çağrı, afet yardım, yatırım izleme, koordinasyon ve rehberlik ve denetim strateji ile idari müdürlükler kurulabilecektir. İlk mahalli idareler genel seçiminden itibaren geçerli olan, nüfusu 2000'in altındaki 559 belediyenin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır ve bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile elde edilen gelirden aldıkları oranlar da değişmektedir. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da, 6360 Sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelere verdikleri pay %2,85'den %1,50'ye, il özel idarelerine verilen %1,15 payda %0,5 düşürülmüştür. Buna karşın büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,50'den %4,5'e çıkarılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın %90'ı nüfusa, %10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyelerinden aldığı %30 pay ise değişmemiştir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı pay %5'den %6'ya çıkarılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan bu %6'lık payın, %60'ı doğrudan büyükşehir belediyesine aktarılır, kalan %40'lık bölümün %70'i nüfusa ve %30'u da yüzölçümü esasına göre büyükşehirler

arasında paylaşılmaktadır. Eskiden yalnızca nüfus ölçütü varken, yeni Kanun nüfusun yanına yüzölçümü ölçütünü getirmektedir.

Belediye gelirleri konusunda bir diğer düzenleme, otopark gelirlerinin tümüyle büyükşehir belediyesine aktarılmasıdır. Yeni düzenlemeye göre, belediyeler otoparklardan sağladıkları gelirleri tahsil ettikleri tarihten itibaren 45 günlük süre zarfında büyükşehir belediyesine aktarılacaktır (Karasu, 2013: 6).

6360 Sayılı Kanun, birçok önem arz edecek değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu değişiklikler büyükşehir dönüşen illerde yaşayan halkla beraber doğrudan ya da dolaylı olarak bütün herkesi etkilemektedir. Dolayısıyla Kanun farklı kesimler tarafından olumlu ya da olumsuz birçok eleştiriye hedef olmuştur. Bu düzenleme ve değişiklikler doğrultusunda yapılan görüşmelerin analizini, tespit ve eleştirileri kısaca şöyle değerlendirebiliriz.

Yerel yönetimler halkın doğrudan yönetime katıldığı yerlerdir. Küçük ölçekli yönetim yapısı ile halk anında yönetime ulaşabilmektedir. Yerel yönetimler halka en yakın hizmet veren birimler olarak yerelin ihtiyaçlarını bizzat görebilmekte ve bu doğrultuda alınan kararlarda gerçekçi olmaktadır. Sebepsiz yok yere kararlar alınmamakta, yerelin kalkınmasında ilerleyici adımlar atılmaktadır. Ön yargılardan uzak değerlendirmeler yapılarak, ihtiyaç ne doğrultuda ise merkezi yönetimde kalkınma için gerekli bilgileri yerel yönetimlerden almalıdır. Doğru kararların alınması ve uygulanması, yerelin kalkınması aynı zamanda ekonomik kalkınma ve ülkenin kalkınmasıdır.

6360 Sayılı Kanun, illerin yönetiminde bölge yönetimine geçişte bir basamak olarak görülmektedir. Fakat 2. bölümde federal ve üniter devlet sistemlerine ve verdiğimiz ülke örneklerine baktığımızda Kanun'un bölge yönetimine geçiş ile ilgisi olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü büyükşehir belediyelerine kanun yapma, vergi koyma gibi güçler verilmemiştir.

Parlak (2013)'e göre, 6360 Sayılı Kanun bu zamana kadar yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin ve beldelerin daha iyi hizmet alabileceği düzenlemelere sahiptir. Gelir yönünden güçlendirilen büyükşehir belediyeleri, devraldıkları il özel idarelerinin imkânlarını da en iyi şekilde değerlendirirse, yeterince hizmet ve yatırım yapma gücüne sahip olmayan köylerin ve belde belediyelerinin bu açıklarını kapatma imkânı doğabilir. Kanunda belediyelere aktarılacak payların sadece nüfusa göre değil aynı zaman da yüz ölçümüne göre verilmesi de olumlu bir yeniliktir. Köyden mahalleye dönüşen yerlerin alt yapısı için yapılan hizmetlerde belediye ve bağlı yönetim birimlerine yatırım bütçelerinin yüzde 10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiştir. Böylece bu yörelerde etkin hizmet yürütme ve yeni yatırımlar yapabilme olanağının getirilmesi şüphesiz yararlı bir yöntem olacaktır (Parlak, 2013).

Ancak çalışmamızda tüzel kişiliği devam eden ve kaldırılan yerel yönetim birim yetkilileri ile yapılan görüşmelerin içeriği analiz edildiğinde, 6360 Sayılı Kanun'un daha çok olumsuz yönleri, uygulama sonrası yaşanan sıkıntılar ve yetki karmaşası durumları daha ağır basmaktadır.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması, yerinde bir karardır. Kararların alınması, hizmetlerin götürülmesi iki elden değil de tek elden yapılmaktadır. Örneğin 500 köyü ilgilendiren kararların alınmasında bir tek yetkili organın olması, kararın yerinde, hızlı ve verimli olması açısından büyük önem taşımaktadır. Fakat sadece belediye yönetiminin, il bölgesinin yönetimi için yeterli olup olmayacağı da ayrı bir tartışma konusudur.

6360 Sayılı Kanun ile köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması yani köy varlığını yitirmesi çeşitli sıkıntılar doğurmaktadır. Kanun'da yer alan yeni düzenlemeler ve değişikliklerde köylerin varlığına dokunulmamalıydı. Köy tüzel kişisi olarak yetki ve görevler doğrultusunda hizmetler götürülmeliydi. Çünkü önceki dönemde muhtarların bütçeleri vardı ve sıkıntılara hemen müdahale edilebiliyordu. Bugün ise 50 km uzaklıkta bir köyde, kişinin su saati bozulduğunda

ilçe belediyesi hizmet götürmektedir. Bu da zaman, maliyet ve elaman israfına sebep olmakta ve bütçe açısından da sıkıntı yaşatmaktadır. Ayrıca köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile yerel bir yönetici olan köy muhtarlığı kaldırılmış oldu.

6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir hatta bütünşehir yönetimine geçiş aniden olmuştur. Gerekli altyapı çalışmaları yapılmadığı için yetki ve görev paylaşımı ile hizmetlerin sunulmasında çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Büyükşehir belediyesi görevleri olarak tanımlanmış altyapı, itfaiye hizmetleri, su ve kanalizasyon ve diğer hizmetler ile ilçe belediyelere tanımlanmış üst yapı hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetki karmaşası ve kavgası ortaya çıkmaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile düzenlenen yetki ve görevlerle beraber bütçe gelir kaynaklarında da yapılan düzenlemeler ilçe belediyelerini daha güdükletmiştir. İlçe belediyelerinin, köylerinde mahallesi olması ile beraber hem nüfusu hem de hizmet götüreceği alan artmıştır. Ancak ilçe belediyesine aktarılan paylar ve vergi adı altında gelen gelirler azalmıştır. İlçe belediyelerin daha dar bir çerçevede yani şekilsel olarak kaldığı ifade edilebilir. Köy merkezinden ilçe merkezine doğru silsile şeklinde sıkıntılar gelmektedir. 6360 Sayılı Kanun tekrar gözden geçirilmelidir, yeni düzenlemelere ve değişikliklere ihtiyaç vardır.

6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir olan İller, Kanun'un içeriği hakkında bilgilendirilmelidir. Bunun için kent konseylerine benzer, her yörenin kendine ait yerel yöneticileri, kamu da uzman kişiler, akademisyen ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan komisyonlar kurulabilir. Büyükşehir belediyelerine Kanun'la getirilen yenilik ve değişiklikler için hizmet içi eğitim verilmelidir. Yöre halkına büyükşehir belediyesi tarafından bildirimler dağıtılarak halkın bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Köylerde gerçekleştirilen projelerin fiyatlandırılması, köylünün mali gücüne göre yapılmalıdır. Köylerde yapılan imar ve düzenlemeler, köyün dokusuna aykırı olmamalıdır. Gelirleri artan büyükşehir



belediyeleri, genişleyen sınırları içinde daha hızlı ve etkin hizmet sunmak için eşitlik ilkesi çerçevesinde bu gelirleri kullanmalıdır.

Yapılan düzenleme ve değişiklikler birçok eleştiri olsa da Kanun resmi gazetede 6.12.2012 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir ve Kanun'da yer alan düzenleme ve değişiklikler Mart 2014 yerel seçimleri ile uygulamaya konulmuştur (Atmaca, 2013: 177). Bu Kanun alt yapısı hazırlanmadan 16 günde masa başında oturularak birden çıkartılmıştır. Ülkenin yönetimi ve kalkınması üzerinde büyük bir etken olan yerel yönetim birimleri (il, ilçe ve köy) büyükşehir yapılırken, illerin büyükşehir (bütünşehir) olma vasfına sahip olup olmadığı durumu gözletilmemiştir. Şuan büyükşehir olan illerde yaşanan sancılar daha fazladır. Ancak belli bir zaman dilimi geçtikten sonra belediyelerin çalışmaları, vermiş oldukları hizmetler, bu Kanun'un artı ve eksileri ilden ile bölgeden bölgeye daha farklı değerlendirilebilir.

## KAYNAKLAR

- Acartürk, E. & Özgür, H. (2004). *Lehde ve Aleyhteki Görüşler Çerçevesinde Desantralizasyona Giderken Dikkat Edilecek Hususlar*. Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkez Yayınları.
- Açıkgöz, A. (2014). *Sosyal Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Yönetimi İlk Güvenlik ve Zabıta Hizmetleri*. Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Açıkgöz, E. (2007). *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Akçakaya, M. (2003). Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı. *Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Ankara, 5(1), 153-174.
- Akdağ, İ. (2012). *Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Kapsamında Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etkinlik Arayışları*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Akgül, B. (2012). *Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İncelenmesi*. Atılım Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Aksu, F.İ. (2012). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu*. 12.10.2014, <<http://www.turkakademisi.org.tr>>, [Erişim: 05.05.2015].

- Altun, H.S. (2013). *Türkiye'nin Siyasallaşmasında Yerel Yönetimlerin Yeri ve Etkisi*. Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Arslan, C. (2006). *Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler ve Türkiye'de Belediye Gelirleri ve Harcama Politikaları 1982-2004*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Arslan, N.T. (2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (33), 189-209.
- Arslan, Ö. (2004). *Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri*. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- Asunakutlu, T. (2002). Örgütsel Güvenin Oluşturulmasına İlişkin Unsurlar ve Bir Değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9), 1-13.
- Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. *Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 168-184.
- Aydın, E. (2011). *Yerel Yönetimlerde Bir İç Denetim Uygulaması Olarak Performans Denetimi: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri Algılaması*. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Bayrakçı, E. (2011). *Yerel Yönetimler Ders Notları*. Konya: Dizgi Ofset Yayınevi.
- Bengli, V. (2013). *Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- Bilgiç, V.K.,& Gül, S.K. (2009). Türkiye'de Yerelleşme Politikaları. *VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kahramanmaraş.
- Bozlağan, R. (2011). *Lider Ülke Türkiye (10. Dönem) Ders Notları* Ankara. Ak Parti AR-GE Başkanlığı Yayınları.
- Bulgan, E. (2008). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu*. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Eskişehir.
- Bülbül, D. (2001). Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 67-74.
- Bülbül, D. (2006). *Kamu Yönetiminin Yapılanmasında Mali Paylaşım*. <[http://eski.yerelnet.org.tr/mali\\_yapi/rapor\\_01.pdf](http://eski.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf)>, [Erişim: 02.05.2015].
- Cebe, M.S. (2006). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediyesi Yasası*. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Çalış, Y. (2012). *Türkiye 'de Merkezi ve Yerel Yönetimin Yapılanması Almanya ve Fransa Modeli ile Karşılaştırmalı Analizi*. İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çevik, H.H. (2004). *Türkiye 'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiçek, M.,&Ökmen, M. (1997). Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*, 417, 125-145.

- Çolak, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Çukurçayır, M.A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Demir, İ. (2013). Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler. <[http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/13\\_israfiledemir.pdf](http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/13_israfiledemir.pdf)>, [Erişim: 05.05.2015].
- Demirtaş, M. (2005). *Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet*. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- Derdiman, R.C. (2005). *Yerel Yönetimler*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Derdiman, R.C. (2011). *İdare Hukuku*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Egeli, H. & Diril, F. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 84, 25-44.
- Ergül, B. (2006). *Yönetimde Yetki Devri ve Uygulamalı Bir Çalışma*. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- Ersöz, H.Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Altınoluk Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Üniversite Kitabevi.

- Esmer, Ş. (2008). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- Görmez, H.A. (2012). *Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Sorunları: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gül, H. (Ed.). (2013). *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gültekin, S. (2002). *Kamu Yönetimi*. Rize: Akademi Yayınevi.
- Güngör, S. (2012). Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı. İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi Türk Dünyası Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü Celalabat – Kırgızistan, *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, (22), 1-12.
- İzci, F. & Turan, M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişmeler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Kalça, F. (2009). 5302 ve 5393 Sayılı Yerel Yönetim Yasalarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.

- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967*. <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>>, [Erişim: 05.05.2015].
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetim*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Karaman, Z.T. (2013). Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi. Tebliğ. *Güncel Sorunlar Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler, Sempozyumu*. Ankara.
- Karasu, M.A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri – Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1-17.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2014). *Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi, Ne Götürdü?* <<http://www.cekulvakfi.org.tr/makale>>, [Erişim: 07.04.2015].
- Keser, V. (2014). Etnik çatışmaların demokratik özyönetim yoluyla çözülmesi - III. <<http://blog.radikal.com.tr/kent-kulturu/etnik-catismalarin-demokratik-ozyonetim-yoluyla-cozulmesi-iii-70941>>, [Erişim: 02.04.2015]
- Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (10), 75-103.
- Kırıışık, F. & Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.

- Korkmaz, Z. (2009). *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Köseoğlu, M. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kurt, M. & Uğurlu, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Mambetalieva, N. (2013). *Yerel Yönetimlerin Finansmanı*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Meriç, M. & Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*. İzmir: Birleşik Yayıncılık.
- Mevzuat. (2015). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. <<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>>>, [Erişim: 08.04.2015].
- Mevzuat. (2015). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. <<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.302.pdf>>>, [Erişim: 05.04.2015].
- Mevzuat. (2015). 5393 Sayılı Belediye Kanunu. <<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>>>, [Erişim: 08.04.2015].



- Mevzuat. (2015). 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. <<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>>>, [Erişim: 08.04.2015].
- Mevzuat. (2015). 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, [Erişim: 05.05.2015].
- Mevzuat. (2015). Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası. <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, [Erişim: 03.04.2015].
- MİGM. (2015). *Büyükşehir Yönetimi*. <<http://www.migm.gov.tr>>, [Erişim: 16.05.2014].
- Nadaroğlu, H. (1963). *Mali Tevzin Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması*. İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.
- Nohutçu, A. & Coşkun, B. (2004). *Yönetişim ve Desantralizasyon: Yönelimler ve Bazı Saptamalar*. Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkez Yayınları.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2), 77-95.
- Özgider, C. (2010). *Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları: İstanbul Örneği*. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Parlak, B (2013). *Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi*. <<http://www.bursayerelyonetim.com>>, [Erişim: 16.10.2014].

- Resmi Gazete, (2014). *Yatırım ve İzleme Koordinasyonu Yönetmeliği*. <<http://www.resmigazete.gov.tr>> , [Erişim: 10.04.2015].
- Sayan, Ö.İ. (2013). *Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme*. <<http://www.kas.de/tuerkei/tr>> , [Erişim: 16.11.2014].
- Sezer, Ö. & Vural T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Maliye Dergisi*, (159), 203-219.
- Sütlüoğlu, İ. (1999). *Mahalli İdareler ve Yeniden Yapılanma*. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.
- Şensoy, B. (2010). *Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.
- Tan, B. (2010). Türkiye’de Çevre Yönetim Sisteminin Yerel Örgütlenmesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 476-492.
- TBB. (2015). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985)*. <<http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/avrupa>> , [Erişim: 03.05.2015].
- Tekelioğlu, S. (2010). *Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi*. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.
- Toksöz, F., Özgür, E.A., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar G. & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.

- Toprak, D., Gül, H. & Ağcakaya S. (2015). *6360 Sayılı Yasanın Mali Açısından İncelenmesi*. 30. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya.
- Toprak, Z. (2013 Şubat). *Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi*. Tebliğ, Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yeni Mahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ Düzenlemesi, Ankara.
- Türk, O.C. (2009). *Örgütsel İletişim ve Yetki Devrinin Çalışanların Rol Belirsizliği Üzerindeki Etkisi: Otomotiv Sektöründe Bir Uygulama*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kütahya.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2005). *Mahalli İdareler Teori – Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Urhan, V.F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Uzun, B. (2012). *Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri: Türkiye Belediyeler Birliği ve Tarihi Kentler Birliği Örnek İncelemeleri*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Ünal, F. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Varlı, U. (2014). Belediye Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Dağılımı. *Aylık Bilim, Haber, Yorum ve Aktüalite Dergisi*, (160), 17-28.

- Worldbook. (2015). *Amerika Hakkında Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Açıklamalı.* <<http://www.worldbook.com.tr>>, [Erişim: 05.05.2015].
- Yıldırım, A. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Üzerine. *RouteEducationalandSocialScienceJournal*, 2(1), 262-276.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1247.
- Yücel, F.N. (2007). *Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları.* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

## **EKLER**

### **Ek 1: 6360 Sayılı Kanun Hakkında Yerel Yönetim Birim Yetkilileriyle Yapılan Görüşmelerin İçeriği**

Yaptığımız görüşmelerde her bir yetkiliye yöneltilen sorular:

- -Ülkemizin kalkınmasında hâlihazırda belediyelerin yeri ve rolü üzerine düşünceleriniz nelerdir?
- -6360 Sayılı Kanun'un yerel kalkınmaya getirdiği etkiler nelerdir?
- -6360 Sayılı Kanun'un ekonomik kalkınmaya getirdiği etkiler nelerdir?
- -Büyükşehir Belediye sınırları ile il mülki sınırlarının birleştirilmesi hakkında ne düşünüyorsunuz?
- -Büyükşehir belediyesi kimliğine kavuşan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırıldı. Aynı yerleşim biriminde benzer görevlerle donatılmış iki farklı idare barındıran yapıya son veren bu düzenleme hakkında düşünceleriniz nelerdir?
- -Yeni Kanun ile köylerin tüzel kişiliği kaldırıldı ve mahalleye dönüştürüldü. Yapılan bu düzenleme hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?
- -Sınırları genişleyen Büyükşehir Belediyesinin merkezden uzak yerlere hizmet götürmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- -Yeni Kanun ile genel bütçe gelir kaynakları arttırıldı. İlin büyükşehir sıfatı kazanmasıyla hizmet sahasının genişlemesi sonucu gelir artışı hakkında ne düşünüyorsunuz?

Bu sorularımız ile yönlendirilen çalışmamız, kişilerin buldukları yerlere gidilerek, görüşmeler not alınmış ve yazıya dökülmüştür. Sonra bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Yapılan görüşmeler sonucu aktarılanlar:

Ülkemizin kalkınmasında belediyeler büyük bir paya sahiptir. Yöre halkına en yakın hizmet veren birimler olarak yerel yönetimler, hem yerel kalkınma hem

de ekonomik kalkınmada temel, önemli rol üstlenmektedirler. Bu sebeple de yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu çok fazla görev ve hizmet söz konusudur.

Kanun'la Aydın Büyükşehir ve bizlerde büyükşehir ilçe belediyeleri olduk. Ancak yapılan bu değişiklikler sonrası büyükşehre bağlı ilçe belediyeleri şuan halkın ihtiyaçlarına fazlasıyla cevap verecek durumda değildirler. Yasanın bir kez daha gözden geçirilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Bir ilçe belediye başkanı olarak karşılaştığımız sorunlar ve zorluklar şunlardır:

- Aydın Nazilli ilçe belediyesine, Büyükşehir Yasası öncesi, Nazilli Belediyesi nüfusu 110 bin iken 2013 yılı İller Bankası payı ortalama olarak 2 milyon 900 bin liraydı. Büyükşehirle bağlandıktan sonra, 2014 yılı itibarıyla 60 köy ve 2 beldenin de Nazilli Belediyesi'ne bağlanması ile nüfus 148 bin 500 oldu. En uzak köy 50 kilometre mesafede, hizmet sınırı genişledi. Ancak 2014 İller Bankası payı, 8 ay ortalaması, 1 milyon 750 bin liraya düştü. Nüfusu 37 bin 500 kişi artmasına rağmen, İller Bankası payının azalması hizmetlerinde aksamasına neden olmaktadır.
- Su ve kanalizasyon hizmetleri bedeli, tabela, ilan-reklam geliri, otogar, toptancı hali gelirleri büyükşehre devredilmiştir. Bu yüzden, şu an birçok ilçe belediyesi, borç batağına saplanmış, vergi ve SGK vergileri ödenemez duruma gelmiştir. Köylerin ve beldelerin borçları ilçe belediyelerine devrildi. İlçe belediyelerinin borçları çoğaldı.
- 6360 Sayılı Büyükşehir Kanun'unda, büyükşehir ile ilçe başkanlarının yetkileri tam olarak açıklanmadığından dolayı yetki karmaşası yaşanmaktadır. Bazı büyükşehir illerinde büyükşehir belediye başkanları farklı uygulamalarda bulunmaktadır. Örneğin Manisa Büyükşehir Belediyesi, ilçelerden birer adet park istemiştir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ilçelerden hiç park istememiştir. Aydın Büyükşehir

Belediyesi ise, meclisteki sayısal çoğunluğu elinde olmasından dolayı meclis kararı alarak, 4 dönüm üzerindeki parkları tüm ilçelerden istemiştir. Parkları almasına rağmen parkların bakım ve onarım hizmetinde gecikmeler meydana gelmiş, ancak parkların içindeki işletmecilerden kira bedellerini istemiş ve tahsil etmiştir. Manisa ve Balıkesir’de, cadde ve bulvarlar ilçe belediyelerinden alınmamasına rağmen, Aydın ilçelerinde bulunan 12 metre ve üzerindeki cadde ve bulvarları büyükşehir katmıştır. İlçelerin cadde ve bulvarlarındaki ilan ve reklam vergisi, tabela vergisi, hafta sonu tatili ruhsat harcı yetkisi büyükşehir devredilerek, ilçelerin vergilerine el konulmuştur. Fakat vatandaşlar ilçelerdeki cadde ve bulvarların bakımı, yol tamiratları, çöplerin toplanması hizmetlerindeki aksamalarda ilçe belediyesini sorumlu tutmakta ve ilçe belediye başkanından hesap sormaktadır.

- Aydın Büyükşehir Belediyesi meclis kararıyla, mezarlık, ilaçlama, mezbahe hizmetlerini ilçe belediyelerine bırakmıştır. Zaten kısıtlı imkânlar ile hizmet vermeye çalışan ilçe belediyelerinin üzerine gelir getirmeyen işlerde bırakılmıştır. Gelir getiren işleri ise büyükşehir belediyesi kendi bünyesine almıştır.
- Aydın İl’inde su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir devredilmesiyle birlikte köy ve ilçe merkezlerine hizmetlerin götürülmesinde birçok aksaklıklar meydana gelmektedir. İller Bankası payı büyükşehir ödenmeye devam ederken, köy ve ilçe merkezlerinde büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Ayrıca su parası tahsil yetkisi ilçe belediyelerinde iken daha ucuzdu. Büyükşehir geçtikten sonra su ücretleri yüzde yüz zamlı hale geldi. Mahalleye dönüşen köylerde su ücretleri hala tahakkuk ettirilmemekte, ancak su bedelleri birikmiş halde istendiğinde köylünün tepkisiyle karşılaşılması kuvvetle muhtemeldir.

Büyükşehir yasası çıkarılırken, İstanbul ve Kocaeli modeli örnek gösterilmiştir. İstanbul ve Kocaeli şehirleşme, yapılaşma açısından birbiriyle bütünleşmiş şehirlerdir. Coğrafi açıdan da bunların büyükşehir yapılmasında

sıkıntı yoktur. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli, önce 20 km daire çapında büyükşehir yapılarak iki dönem geçirdikten sonra üçüncü dönemde bütünşehir yapılmıştır. Bu uygulama adım adım düzenli bütünşehire geçişi sağlamış, iki dönem boyunca il özel idare uygulaması devam etmiştir. Hem il özel idare hem de büyükşehir ortak çalışarak altyapıları oluşturmuştur. Aydın ani bir şekilde büyükşehir yapıldığından hem coğrafi hem ekonomik açıdan ilçe belediyeleri çok sıkıntı çekmektedir. Kocaeli körfez şehri olup on dört ilçesi iç içe girmiş yerleşimler bir imar bütünlüğü halindedir. Hizmet kesintisi olmamaktadır. Aydın'da ise ilçeler coğrafi konumu itibarıyla yüzlerce kilometre uzaklıktadır. Bütünşehir yapısı içinde tek merkezden büyükşehirce hizmet götürülmesinde kopmalar ve sorunlar yaşanmaktadır.

6360 Sayılı Kanun'la yapılan yeni düzenlemeler ve değişikliklerle ilgili teklif ve öneriler:

- 2012 yılında çıkartılan torba yasa tekrar gündeme getirilerek ilçe belediyeleri bünyesinde görevli işçi ve memurlar kamuya devredilsin.
- Motorlu taşıtlardan her yıl iki taksit halinde alınan verginin yerel yönetimlere devredilmesini istiyoruz. Bu konu ile ilgili belediyeler birliğine proje sunulmuştur.
- İlçe belediyeleri olarak 2013 büyükşehir yasasından önceki su ve kanalizasyon gelirleri ile diğer gelirlerimizin tekrar ilçelere bırakılmasını istiyoruz. Aksi halde, büyükşehir belediyesince ilçeden toplanan gelirlerin yüzde ellisini o ilçeyle paylaşmalıdır.
- İller Bankası payımız bizlere tekrar devredilsin. Köyler ve beldelerin ilçelere devredilmesinde kaynaklanan nüfus artışından dolayı İller Bankası payımız arttırılmasa dahi ilçelerimizin, köylerimizin ve beldelerimizin ihtiyaçlarını karşılayalım.
- İlçe belediyelerinden büyükşehire kesilen %40 oranındaki pay, %10'a düşürülmelidir. Bununla beraber, büyükşehirlerin ilçelerde yapmakla yükümlü olduğu hizmetleri aksatması durumunda yaptırım



uygulanmalıdır. Ayrıca kesilen bu pay oranını, büyükşehir ilçelere hizmet olarak geri döndürmezse yasal bir düzenleme ile zorunlu hale getirmelidir. Keyfiyete bırakılmamalıdır.

Ülkemizin kalkınmasında yerel yönetimlerin yeri ve gücü olgusu tartışılmaksızın kabul edilmektedir. Yerel yönetimler halka hizmet götüren en yakın birimlerdir. Yerel yönetimler siyasi bir bütünleşmedir. Yerelin kalkınması, ekonominin kalkınmasıdır ve bu doğrultuda ülkenin de kalkınmasıdır. Herkes evinin önünü süpürdüğünde tüm mahalle nasıl temizleniyorsa, her yerel yönetimde kendi bölge çalışmasını yaptığında merkezi yönetim büyük ölçüde tamamlanmış olacaktır ve ülkenin kalkınmasını da büyük ölçüde etkileyecektir.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması olması gereken bir durumdur. Bu düzenleme yerinde bir karardır. Kararların alınması, hizmetlerin götürülmesi iki elden değil de tek elden yapılmaktadır. Örneğin 500 köyü ilgilendiren kararların alınmasında bir tek yetkili organın olması, kararın yerinde, etkin ve verimli olması açısından büyük önem taşımaktadır.

6360 Sayılı Kanun'la köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması yani köy varlığını yitirmesi çeşitli sıkıntılar doğurmaktadır. Kanun'da yer alan yeni düzenlemeler ve değişikliklerde köylerin varlığına dokunulmamalıydı. Köy tüzel kişisi olarak yetki ve görevler doğrultusunda hizmetler götürülmeliydi. Çünkü önceki dönemde muhtarların bütçeleri vardı ve sıkıntılara hemen müdahale edilebiliyordu. Bugün ise 50 km uzaklıkta bir köyde kişinin su saati bozulduğunda ilçe belediyesi hizmet götürmektedir. Bu da zaman, maliyet ve elaman israfına sebep olmakta ve bütçe açısından da sıkıntı yaşatmaktadır. Köylerin kaldırılması gerekliyse de köy kavramı kaldırılmadan yapılsa daha iyi olurdu. Ayrıca köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile yerel bir yönetici olan köy muhtarlığı kaldırılmış oldu.

“14 İl’de Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehir hatta bütünşehir yönetimine geçiş ani olmuştur. Gerekli altyapı çalışmaları yapılmadığı için yetki ve görev paylaşımı ile hizmetlerin sunulmasında çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Büyükşehir belediyesi görevleri olarak tanımlanmış altyapı, itfaiye hizmetleri, su ve kanalizasyon vd. hizmetler ile ilçe belediyelere tanımlanmış üst yapı hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetki karmaşası ve kavgası ortaya çıkmaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile düzenlenen yetki ve görevlerle beraber bütçe gelir kaynaklarında da yapılan düzenlemeler ilçe belediyelerini daha güdükleştirmiştir. İlçe belediyelerinin, köylerinde mahallesi olması ile beraber hem nüfusu hem de hizmet götüreceği alan artmıştır. Ancak ilçe belediyesine aktarılan paylar ve vergi adı altında gelen gelirler azalmıştır. Belediyelerin daha dar bir çerçevede yani şekilsel olarak kaldığı ifade edilebilir. Köy merkezinden ilçe merkezine doğru silsile şeklinde sıkıntılar gelmektedir. 6360 Sayılı Kanun tekrar gözden geçirilmelidir, yeni düzenlemelere ve değişikliklere ihtiyaç vardır.

Yerel yönetimler halkın doğrudan yönetime katıldığı yerlerdir. Küçük ölçekli yönetim yapısı ile halk anında yönetime ulaşabilmektedir. Yerel yönetimler halka en yakın hizmet veren birimler olarak yerelin ihtiyaçlarını bizzat görebilmekte ve bu doğrultuda alınan kararlarda gerçekçi olmaktadır. Sebepsiz yok yere kararlar alınmamakta, yerelin kalkınmasında ilerleyici adımlar atılmaktadır. Ön yargılardan uzak değerlendirmeler yapılarak ihtiyaç ne doğrultuda ise merkezi yönetimde kalkınma için gerekli bilgileri yerel yönetimlerden almalıdır. Doğru kararların alınması ve uygulanması, yerelin kalkınması aynı zamanda ekonomik kalkınma ve ülkenin kalkınmasıdır.

Kanun’un yerel yönetimler için öngördüğü görevlerin bir bütün halinde büyükşehir yönetiminde olması daha bütüncül bir hizmet ve kalkınma

sağlamaktadır. Hizmetlerin daha güçlü bir oluşum tarafından planlanması, yerine getirilmesi daha kapsamlı, etkin ve verimli olmasını sağlar.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin kaldırılmasını, il genelinde yönetimin belediye eli ile yürütülmesini daha doğru buluyorum. İl belediyesi olan Aydın sadece il merkezinde etkindi, vali ise il genelinde söz sahibiydi. Seçimle başa getirilen büyükşehir belediye başkanının il genelinde söz sahibi olması demokrasinin etkin bir şekilde yaşanıldığının göstergesidir. En uzakta yerleşim birimi olan köy, hizmetini, il özel idaresi yerine en yakın bir yerel yönetim biriminden hizmet almaktadır. Bu da yerel yönetimi daha güçlendirmiş olmaktadır. İl özel idarelerinin hüküm sürdüğü alanlarda hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediyeleri görev üstlenmiş oldu.

Kanun'la, il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırıldı. Bazı yerelerde daha güçlü, daha özel yönetim ile düzenlemeler gerekebilir. 1982 Anayasasında yerel yönetimler ile ilgili maddelere yer verilmiştir, ancak bu durumun anayasaya hiçbir aykırılığı yoktur. Köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşmesinin de olumsuz bir yönü yoktur. Aksine büyükşehir belediye başkanını, belediye meclis üyesini, ilçe belediye başkanını seçerek demokratik değerlerin aha çok ön plana çıktığını düşünüyorum.

Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınır olarak belirlenmesi, belediyenin üstlenmiş olduğu görevlerden doğan bir sonuçtur. İl mülki sınır uygulaması ile görev dağılımı yapılmış oldu. Büyük projelerde ilçeler arası koordinasyonun sağlanırken yönetim tek elden yürütülerek daha güçlü bir oluşum tarafından gerçekleştirilmektedir.

Sınırları genişleyen büyükşehir belediyesinin merkezden uzak yerlere hizmet götürmesi bazı aksaklıklara neden olmaktadır. Büyükşehir belediyesinin götürmüş olduğu görev ve hizmet ile bizim (ilçe belediyeleri) yerine getirdiğimiz görev ve hizmetlerin çerçevesi bellidir. Kimse kimsenin alanına girmemektedir.

Bu durumda hizmetler yerine getirilirken bazı bölümlere sebep olmaktadır. Yerleşim yeri içinde hiçbir hizmet ayrımı yapılmamalıdır. Hizmetler ilçe belediyesi tarafından tek olarak yerine getirilmelidir. Bunun dışındaki köyler, ilçeler arasındaki ortak kullanım alanlarında büyükşehir belediyesi hizmet etmelidir. İlçe belediyesi tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin (meydanların düzenlenmesi, su, kanalizasyon, cadde vb.) büyükşehir belediyesi tarafından yapılması hizmet kalitesini düşürmekte, yönetimde etkin ve verimliliği azaltmaktadır.

Bu Kanun ile görüyoruz ki ekonomik yapı düşünülmeden hareket ediliyor. İl mülki sınır uygulaması her yer kent olarak kabul edilmekte. Köylerin mahalle olmasıyla birlikte, köyde (mahalle) yaşayanlar kent merkezlerine göç etmeye başladı. Kent yaşamına ayak uyduramaması ve işsizlik mutsuz olmalarına sebep olmaktadır.

Kanun altyapı çalışması yapılmadan aniden çıkartılmıştır. Şu zamana kadar hiçbir artısını görmedik. Belde belediyeleri verilen hizmetlerin bedelini o belde de yaşayan halkın ekonomik durumuna göre belirlemekteydi. Büyükşehir belediyesi ise genel olarak fiyatları uygulamaktadır.

İmar düzenlemelerinde bilirkişi komisyon kurmadan yetki verilirse alınan kararlarda siyasi görüş etkili olacaktır. Siyasi görüşün dışına çıkmadan karar verilecektir.

Büyükşehir yönetimi için bir geçiş süreci öngörülmeliydi. Bu geçiş süreci; köylere de eski hak ve yetkileri geri verilerek, birinci yıl imar işleri, ikinci yıl fen işleri, üçüncü yıl zabıta ve dördüncü yıl maliyenin (hesap işleri) büyükşehir yönetimine geçmesi şeklinde olabilirdi. Böylece her şey karmaşık bir hal almadan zamana yayarak eksiklikler görülüp tamamlanıp, alt yapı çalışmaları yapılarak büyükşehir yönetiminin gelişim süreci tamamlanmış olurdu. İlçe belediyeleri, belde belediyeleri ve köylerin (mahalle) yönetiminde bu sıkıntılar ortaya çıkmazdı.

Hizmette ki insanların durumuyla ilgili açıkça hiçbir madde konulmamıştır. İmar planı profesyonel hazırlanmadığı müddetçe birileri bu durumdan her zaman rant elde edecek ve imara açılan yerler birilerine peşkeş çekilecektir.

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Kadriye BİLİR  
Doğum Yeri ve Tarihi : Dazkırı/ 04.07.1988

### Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
Yüksek Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı  
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce  
Çalıştığı Kurumlar : Adnan Menderes Üniversitesi, Kuyucak Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi

### İletişim

E- posta adresi : kadriye-88@hotmail.com  
: kadriye.bilir@adu.edu.tr  
Telefon : (505) 422 20 09