

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİMLER PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE VE  
ALMANYA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Nisa ERDEM**

**HAZİRAN - 2016**

**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİMLER PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE VE  
ALMANYA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Nisa ERDEM**


**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL**

**HAZİRAN - 2016**


**TRABZON**

## ONAY

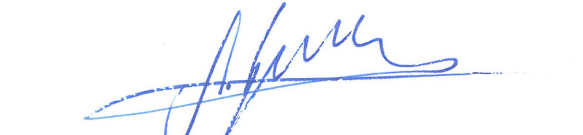
Nisa ERDEM tarafından hazırlanan Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Almanya adlı bu çalışma 13/07/2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL



Doç. Dr. Nihat YILMAZ



Yrd. Doç. Dr. Suna ERSAVAŞ KAVANOZ

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. ... / ... / ....

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY

Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan diyorum.

**Nisa ERDEM**  
**Haziran, 2016**

## ÖNSÖZ

Yerinden yönetim ya da âdem-i merkeziyetçilik anlayışının birer yansıması olan yerel yönetimler, hem doğu hem batı ülkelerinde geçmişten bugüne dek tartışılmış ve hala tartışılmakta olan bir alandır. Yerel yönetimler konusunun uluslararası bir platforma taşınmasındaki en önemli etken bu yönetimlerin demokrasinin temel taşları olarak kayda geçmiş bulunmalarıdır. Türkiye ve Almanya yerel yönetimleri üzerinden karşılaştırmalı bir yöntemle kaleme alınan bu çalışmanın, genelde yerel yönetim sistemi için özel de ise Türkiye için eksikliklerin tespit edilmesine ve yerel demokrasinin güçlendirilmesine yönelik katkı sağlayacağını temenni ederim.

Çalışmanın planlanmasından sunulmasına kadar geçen yoğun ve bir o kadar da öğretici bu sürecin arkasında, emeği inkâr edilemez güçlü bir kadro bulunmaktadır. “*Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Almanya*” adlı bu çalışmanın hazırlanmasında, başından sonuna kadar yardım ve desteğini benden esirgemeyen ve tezimi büyük bir incelikle okuyan tez danışmanım Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL’a, beni bu güne getiren ve hayatım boyunca tüm fedakârlıklarıyla bu günümde de yanımda olan ANNEM ve BABAM’a, akademik çalışmanın yazım kurallarını kendisinden öğrendiğim kıymetli hocam Prof. Dr. Nezahat Altuntaş’a, değerli tavsiyelerinden dolayı Niğde Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde bulunan Doç. Dr. Mehmet ÖZEL’e, literatür araştırmalarımnda bana yardımcı olan Çalışma Ekonomisi 3. sınıf öğrencisi ve değerli dostum Şeyda ALTAN’a ve yine yardımını esirgemeyen Alina Cowbird’e, tezimi okuyan ve Türk Dil Kurumu’na uygunluğu konusunda tavsiyelerde bulunan Edebiyat Fakültesi, Türk Dili ve Edebiyatı Bölümü mezunu sevgili arkadaşım Ayşenur Taş’a, çalışmanın tez yazım kılavuzuna uygunluğu konusundaki katkılarından dolayı Arş. Gör. Hüseyin Ünal’a, Kamu Yönetimi Bölümü ailesinin değerli üyeleri olan hocalarıma ve kendileriyle aynı yolda yürümekte olduğumuz, sevgili araştırma görevlisi arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET.....	IX
ABSTRACT .....	X
TABLolar LİSTESİ.....	XI
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
GİRİŞ.....	1-2

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. TARİHSEL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....</b>	<b>3-49</b>
1.1. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı.....	3
1.1.1. Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı .....	3
1.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı .....	12
1.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı .....	20
1.1.2.2. Belediyelerin Ortaya Çıkışı .....	22
1.1.2.3. Köylerin Ortaya Çıkışı .....	28
1.2. Kavramsal Açıklamalarla Yerel Yönetimler .....	29
1.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri .....	30
1.4. Yerel Yönetimlerde Temel İlkeler.....	34
1.4.1. Yerel Özerklik İlkesi .....	34
1.4.2. Halka Yakınlık / Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi.....	35
1.4.3. Yerinden Yönetim İlkesi .....	37
1.5. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler İlişkisi .....	41
1.5.1. Siyasi İlişkiler.....	42
1.5.2. Yöneltil İlişkiler (Görev ve Yetki Bölüşümü) .....	43
1.5.3. Mali İlişkiler (Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü).....	46

1.5.4. İdari Vesayet Denetimi.....	48
------------------------------------	----

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER: YAPI VE İŞLEYİŞ .....</b>	<b>50-97</b>
2.1. İl Özel İdareleri .....	51
2.1.1. İl Özel İdarelerinin Organları .....	52
2.1.1.1. İl Genel Meclisi .....	52
2.1.1.2. İl Encümeni .....	55
2.1.1.3. Vali .....	56
2.1.2. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri .....	57
2.1.3. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri .....	59
2.1.4. İl Özel İdarelerinin Denetimi .....	61
2.2. Belediyeler .....	62
2.2.1. Belediyelerin Organları .....	63
2.2.1.1. Belediye Meclisi .....	64
2.2.1.2. Belediye Encümeni.....	67
2.2.1.3. Belediye Başkanı .....	68
2.2.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları .....	69
2.2.3. Belediyelerin Gelir ve Giderleri .....	72
2.2.4. Belediyelerin Denetimi .....	75
2.3. Büyükşehir Belediyeleri .....	77
2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Organları .....	79
2.3.1.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	79
2.3.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni .....	81
2.3.1.3. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	81
2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları .....	82
2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir ve Giderleri .....	86
2.4. Köyler .....	88
2.4.1. Köylerin Organları .....	89
2.4.1.1. Köy Derneği .....	89
2.4.1.2. İhtiyar Meclisi .....	89
2.4.1.3. Muhtar .....	90
2.4.2. Köylerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	91

2.4.3. Köylerin Gelir ve Giderleri .....	95
--	----

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. ALMANYA’NIN GENEL YÖNETİM YAPISI VE YEREL YÖNETİMLER 98-134

3.1. Almanya Genel Yönetim Yapısı .....	98
3.1.1. Federal Yönetim Düzeyi .....	100
3.1.1.1. Yasama Organı .....	100
3.1.1.2. Yürütme Organı .....	102
3.1.1.3. Yargı Organı .....	105
3.1.2. Eyalet Yönetim Düzeyi .....	106
3.1.3. Federal Almanya’da Yönetim Kademeleri Arasındaki İlişkiler .....	110
3.2. Almanya’da Yerel Yönetimler .....	117
3.2.1. İlçe Yönetimi (Kreis) .....	119
3.2.1.1. İlçe Yönetiminin Organları .....	119
3.2.1.2. İlçe Yönetiminin Görev ve Sorumlulukları .....	121
3.2.1.3. İlçe Yönetimlerinin Gelir ve Giderleri .....	123
3.2.2. Belediyeler .....	125
3.2.2.1. Belediye Türleri .....	125
3.2.2.1.1. İlçe Belediyeleri / Kırsal Belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) .....	126
3.2.2.1.2. Bağımsız Belediyeler / Kentsel Belediyeler (Kreisfreie, Stadt) .....	127
3.2.2.2. Belediyelerin Organları .....	128
3.2.2.3. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları .....	129
3.2.2.4. Belediyelerin Gelir ve Giderleri .....	131

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE VE ALMANYA’DA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN

#### KARŞILAŞTIRILMASI ..... 135-161

4.1. Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler: Anlam ve Yöntemi .....	135
4.2. Türkiye ve Almanya Genel Yönetim Sistemi İçinde Yerel Yönetimlerin Karşılaştırmalı Konumu .....	138
4.3. Türkiye’ de ve Almanya’ da Yerel Yönetimlerin Sayı ve Özerklikleri .....	143
4.4. Türkiye ve Almanya’da Yerel Yönetimlerin “Halka Yakınlık” İlkesince Karşılaştırılması .....	150



4.5. Türkiye’de ve Almanya’da Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları .....	152
4.6. Türkiye’de ve Almanya’da Yerel Yönetimlerin Mali Durumları.....	154

<b>SONUÇ .....</b>	<b>162</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR .....</b>	<b>166</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>180</b>

|



## ÖZET

Yerel yönetimler (mahalli idareler), sınırları belirli coğrafi bir alan üzerinde yaşayan yerel halkın bir arada yaşama zorunluluklarından kaynaklanan mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir. Kuruluş amaçları kamu yönetiminde daha etkili ve verimli bir hizmet sunumunu gerçekleştirmek olan yerel yönetimler, yerel demokrasiyi sağlama noktasında temel teşkil eden birimlerdir.

Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin en güçlü yerel yönetim yapısına sahip ülkelerinden biri olan ve federalizm ilkesine göre yönetilen Almanya yerel yönetimleri ile Avrupa Birliği'ne üyelik yolundaki, üniter bir devlet modelini temsil eden Türkiye yerel yönetimlerinin, yapı ve işleyişi yönünden genel bir karşılaştırma yapılmasını amaçlamaktadır. Yapılacak karşılaştırmadan evvel, Avrupa ülkeleri ve Türkiye açısından yüz yılları aşkın yerel yönetimler geleneğinden bahsedilmiş ve bu doğrultuda merkezi yönetim dışında ayrı birer kuruluş olan yerel yönetimlerin varlık nedenleri tartışılmıştır. Geçmişten bugüne siyasal, ekonomik ve toplumsal etkenlerle birlikte gelişen ve değişim gösteren yerel yönetimlerin sahip olması gereken temel ilkeler ifade edilmiştir. İki farklı devlet sistemini temsil eden Türkiye ve Almanya'da yerel yönetim yapılarının çeşitli yönleri açıklanmış ve elde edilen bilgiler ışığında Türk ve Alman yerel yönetimleri karşılaştırmalı bir analize tabi tutulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler, Türkiye, Almanya.

## ABSTRACT

Local self-government (local authorities) are public corporation that was created in order to meet resulting from the coexistence, the local and collective needs of local people living on the borders of a specific geographic area. Local self-governments, that their organizational goals are to perform a more effective and efficient service delivery in public administration, are the units that constitute the basis of the point of providing local democracy.

In this study, it aims to be a general in terms of comparison of the local self-government in Germany that is one of the most powerful in the European Union country's local government and managed according to the principle of federalism with local administration of Turkey that represents unitary state model in terms of the structure and functioning. Before comparison, have mentioned over the years local governments tradition of European countries and Turkey, and in this direction, were discussed reasons for the existence of local government, which is a separate organization outside the central government. From the past to today, the basic principles showing growing and changing along with political, economic and social factors of local government were expressed. Representing two different state systems in Turkey and Germany, various aspects of local government structures were explained and described various aspects of the structure of local governments and in the light of the information obtained, Turkish and German local authorities were subjected to a comparative analysis.

**Keywords:** Local Self-Government, Comparative Local Self-Government, Turkey, Germany.

## TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Almanya Eyaletlerinde Nüfus ve Alan.....	99
2	Türkiye’de 2008, 2012 ve 2016 Yıllarına Ait Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Türleri ve Sayıları.....	146
3	Almanya’da 2014 Yılına Ait Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları.....	147
4	Almanya Yerel Yönetimlerinin Bütçe Dengesi Tablosu.....	156
5	Almanya’da Vergi Gelirlerinin Yönetimler Arası Dağılımı.....	156
6	2016 Yılı Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar (Aylık).....	158
7	2015 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Dengesi Tablosu.....	159
8	2015 Yılı Belediyeler Bütçe Denge Tablosu.....	160

## ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) Düzeni.....	39
2	Almanya' da Genel Yönetim Kademelenmesi ve Yerel Yönetimler.....	140
3	Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Örgüt Şeması.....	142



## KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
AFD	:Almanya'nın Alternatif Partisi
AT	:Avrupa Topluluğu
AYYÖŞ	:Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CDU	:Christian Democratic Union
FAC	:Federal Almanya Cumhuriyeti
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
SPD	:Sosyal Demokrat Parti
YKYİ	:Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, belirli sınırlar içinde yönetim hakkına sahip, idari ve mali açıdan özerk ve merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Bugünün ve geleceğin önemli kamu kurumları olan yerel yönetimlerde, etkin ve özerk bir yapıya sahip olan ülkelerin, karşılaştıkları yönetim ve hizmete dayalı sorunlarla daha rahat baş edebileceği kabul edilmektedir.

“*Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Almanya*” adlı çalışma, iki farklı devlet yapısına sahip olan Türkiye ve Almanya devletlerinde, farklı yerel yönetim teşkilatlanmalarını ortaya koymaktadır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi tekniğinden yararlanılarak hazırlanan bu çalışma, dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, genel olarak yerel yönetimlerin anlam ve ilkelerini, ortaya çıkışlarını ve varlık nedenlerini açıklayan tarihsel ve kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. Türkiye’de Tanzimat öncesinden günümüze, Avrupa’da ise ilk çağdan yakın çağa kadar uzanan tarihsel süreç açıklanmıştır. Ardından yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin dayandırıldığı çeşitli varsayımlar ele alınmıştır. Buna göre, yerel yönetimleri toplumsal gerekçelere dayandıran görüşler, yerel yönetimler ile kentleşme ve demokratikleşme arasında paralel bir ilişkinin bulunduğunu savunmaktadır. Yerel yönetimlerin var oluş nedenlerini bir takım tarihsel gerçekler içinde arayan görüşler ise, yerel yönetimler geleneğinin kendiliğinden gerçekleştiğini iddia etmektedir. Son olarak, yerel yönetimlerin ekonomik nedenlerle var olduğu yönünde bir anlayış vardır ki, bu anlayış kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir yönetim sistemi içinde yürütülmesine odaklanmaktadır. Çeşitli gerekçelerle var oldukları açıklanan yerel yönetimlerin varlık nedenleri, aynı zamanda bu yönetim birimlerine olan ihtiyacı ortaya koymaktadır. Diğer yandan yerel yönetimler, merkezi yönetimle aralarında siyasi, yönetsel ve mali ilişkilerin bulunduğu birimlerdir. Bu birimler, yerinden yönetim anlayışının birer yansıması olup, yerel özerklik ve halka yakınlık ilkelerini bünyelerinde barındırmaktadırlar.

İkinci bölümde, Türkiye'deki yerel yönetim türleri olan, il özel idarelerinin, belediyelerin ve köylerin organları, görev, yetki ve sorumlulukları, mali yapıları ve denetimleri ayrı ayrı başlıklarla, Anayasa ve kanunlar üzerinden açıklanmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesinde *“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 tüzelkişileri”* olarak ifade edilmiştir. Anayasanın aynı maddesinde, *“kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri öngörebilir”* diyerek, büyükşehir belediyeleri adında yerel yönetim birimlerinin kurulmasına izin vermiştir. Türkiye'de hem yerel yönetim türleri için hem de büyükşehir belediyeleri için ayrı kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu kanunlar, ilgili yönetim birimlerinin oluşum, yapı ve işleyişlerine dair çeşitli düzenlemeleri içermektedir.

Üçüncü bölümde, asıl olarak Almanya yerel yönetimlerine yer verilmekle birlikte, Almanya'daki federal devlet sistemini ve bu sistem içindeki yerel yönetim yapısını daha anlaşılır kılmak üzere, öncelikle Almanya'nın genel yönetim yapısı ifade edilmiştir. Almanya kamu yönetimi örgütlenmesi, federal yönetim ve eyalet yönetimi olarak iki temel yönetim düzeyine ayrılmaktadır. Yönetimsel ilişkilerini asıl olarak eyaletler ile sürdüren Almanya yerel yönetim birimleri, ilçe yönetimleri ve belediyelerden oluşmaktadır. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 28. maddesine göre; *“Eyaletlerde, ilçe ve belediyelerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumlar bulundurulur.”* *Belediyelere yasaların çerçevesi içerisinde, kendi sorumluluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye birlikleri de, kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler.”* Bununla dışında, Almanya'da yerel yönetimlere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler, her eyaletin sahip olduğu Anayasasında ve yerel yönetim kanunlarında yer almaktadır.

Son olarak çalışmanın dördüncü bölümünde ise, Türkiye'nin yerel yönetim yapısıyla Almanya'nın yerel yönetim yapısı çeşitli kriterler baz alınarak karşılaştırmalı bir analiz yapılmıştır. Söz konusu bölüm içerisinde, iki ülkenin yerel yönetim yapıları, yerel yönetimlerin genel yönetim sistemleri içindeki yerine, sayı ve özerkliklerine, halka yakınlık ilkesine, görev ve sorumluluklarına ve mali durumlarına göre karşılaştırılmıştır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **1. TARİHSEL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

#### **1.1.Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı**

Liberal düşüncelerin yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecinde kalıplaştırdığı genel bir yargı mevcuttur. Şöyle ki; bu yargıya dayalı olarak, Batı'nın gelişmiş kapitalist ülkelerinde yerel yönetim kurumu için altı yüzyıllık bir tarih bulunurken, bu kurumların doğu ülkelerinde ve bu arada Türkiye'de yalnızca bir buçuk yüzyıl öncesine giden bir taklitçilik olduğu söylenir. Başka bir ifadeyle, altı yüzyıllık geçmişle yerel yönetim geleneği Batı'da bir kuruluş değil oluşumdur. Geleneksel söylemle, yerel yönetimler az gelişmiş ülkelerde merkeziyetçi tutumunun bir göstergesi olan yukarıdan aşağı bir yönetim iken, Batı'da aşağıdan yukarı doğru yönelen bir tepkidir (Güler, 2013: 35-68). Liberal kuramın gelenekselleştirdiği yerel yönetim anlayışının, gerçekte de bu şekilde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hala tartışılmakta olan bir konudur. Aşağıda bu tartışmanın tarihsel arka planını ele alacak şekilde iki başlık öngörülmüştür. Bu doğrultuda ilk önce Avrupa'da yerel yönetimler geleneği ve ikinci olarak da Türkiye'de yerel yönetimler geleneği açıklanmıştır.

##### **1.1.1. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı**

Çağdaş yerel yönetimler, Avrupa'da sadece ortak ve yerel hizmetleri yerine getiren birimlerden daha fazlası, demokrasi bilincinin gelişimi için bir eğitim kurumu olarak yorumlanmaktadır (Sadioğlu, 2012: 41-42). Bugün, Avrupa yönetim sistemi içerisinde yer alan yerel yönetimler, aslında ilk kent topluluklarının sosyal ve ekonomik gelişmelerinin bir iktidar gücü haline gelmesinin ürünüdür. Tarihsel bir süreç içinde şekillenmiş olan yerel yönetimler, tarihsel gelişimlerinin bir sonucu olarak da modern devlet yapılanması içinde özerk bir biçimde konumlanmışlardır (Özel, 2013: 43).

Avrupa'daki yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi zamana ve ülkelere göre farklılık göstermiştir. Bu bağlamda Avrupa yerel yönetimleri, geçmişte farklı zaman dilimlerinde ve farklı özelliklerde oluşmuş yerel yönetimlerin izlerini taşımaktadır (Ortaylı, 2000: 2). Günümüz yerel yönetim, kent yönetimi, belediye ya da komün kavramları, genel anlamda, belli bir coğrafyadaki, yerel topluluğa hizmet eden kamu birimlerini akla getirmektedir. Oysa tarihsel planda kabul edilen ilk yerel yönetim yapıları, savunma ve korunma gibi günümüzde devlete ait olan görevleri yerine getirmektedir (Keleş, 2014: 33). Görmez (2013: 3)'in ifadeleriyle, başlangıçta ortak savunma ihtiyaçlarıyla bir araya gelerek kentler oluşturulmuş, ardından nüfustaki yoğunlaşma ve artış dolayısıyla, kentsel ihtiyaçların karşılanması bir zaruret halini alınca, yerel yönetim sistemleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ilk yerel yönetim yapıları ile kentler arasında mekânsal bir ayrım bulunmamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 23).

İlk çağlarda, belirli bir toprak parçası üzerinde, kendi aldığı kararlarla, kendi kendini yönetebilen en küçük idari birimler olan “antik kentler” mevcuttu. Kentin aynı zamanda devlet anlamına geldiği bu dönemde antik kentler ya da kent devletleri, demokrasinin hayata geçirildiği kurumlar olarak bugünkü demokrasinin ilham kaynağı olmuşlardı. Bu bağlamda, günümüzde yerel yönetimler tanımını tam olarak karşılamamakla birlikte, ilk çağda, eski Yunan ve Roma şehir tarzı belediyecilik anlayışı, Avrupa'da yerel yönetim geleneğinin temellerini oluşturmuştu (Uyar, 2004: 1).

Atina gibi klasik Antik Yunan kentlerinde, kentin ortaya çıktığı yapıya polis adı verilmekteydi. Polis, uzun bir tarihsel sürecin sonunda savunma ihtiyacının karşılanması üzere köylerin bir araya gelmesiyle oluşmuştu. Ticaretin gelişmesiyle pazar için üretim artmaya başlayınca, köyler zamanla kendi kendine yeterli olma özelliğini kaybetmeye başlamışlardı. Bunun sonucunda köyler, kasabaya bağımlı hale gelmişler, kırsal bölgeyi hâkimiyeti altına sokan kasabalar ise, gelişerek kenti oluşturmuşlardı (Pustu, 2006: 133).

Kent, merkezde agoranın (halk meydanının) yer aldığı bir daire şeklindeydi. Yabancılar, köleler ve kadınlar hariç kentte yaşayan Atinalı yurttaşlar eşit kabul ediliyordu. Kent merkezinde vatandaşlar için kentlerde doğrudan demokrasinin uygulandığı öncelikli alanlar olarak kabul edilen halk meclisleri bulunmaktaydı. Bu meclislerde, küçük bir nüfusa sahip kent yurttaşları için doğrudan demokrasi modeli uygulanırdı. Burada,

yabancılar, köleler ve kadınların dışında, geriye kalan 20 yaşını doldurmuş her erkek vatandaş halk meclisinin doğal üyesi sayılıyordu ve özgürce konuşma hakkına sahipti. Ayrıca halk meclisinin toplanması için tüm üyelerin katılımı da şart değildi. Meclis, yasaları kabul eden, savaşa, barışa ve vergi toplanmasına karar veren organdı. Bununla birlikte, Beşyüzler Meclisi (*Boule*) ve yargı gibi kurumlar aracılığıyla da insanlar siyasete dâhil edilmişti. Beşyüzler Meclisi, Atina'daki kabileleri temsilen her mahalleden elli kişinin kura ile seçilmesi sonucu beş yüz kişiden oluşan ve günümüz yürütme organına benzetilebilecek bir oluşumdu. En önemli görevleri, halk meclisinin gündemini belirlemek ve kimi idari işleri yürütmektir. Antik Yunan'da mahkemeler ise, kurayla belirlenen otuz yaşını doldurmuş altı bin üyeden oluşuyordu. Mahkemelerde tıpkı yasama ve yürütme meclislerinde olduğu gibi uzmanlaşmış bir yapıdan yoksundu (Kışlalı, 1984: 6-7). Diğer yandan Yunan kentinin fiziki çehresi tam manasıyla olgunlaşmamıştı. Kent plansızdı. Lağım suları sokağa dökülmekteydi ve kentte hijyen yoktu (Deveci, 2013: 32).

Kent tarihi ve oluşumunda, Roma dönemi de önemli bir yere sahipti. Roma kent merkezine forum denmekteydi. Kentteki yöneten ile yönetilen arasındaki ilişki, genel bir tüze kuralına dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşmaya vardıkları bit tür akit niteliğindeydi. Fethedilen topraklardan aynı zamanda vergi yoluyla önemli gelir kaynakları sağlanıyordu. Fetihler durmaya başlayınca, Roma ekonomisindeki canlılık da yavaşlamaya başladı. Kırsal alanda yaşayan halk üzerindeki vergilerin arttırılması, kırsal kesimden kentlere göçlerin yaşanmasına sebep oldu. Hem kente göç eden kırsal kesimin ticaret yapamaması hem de zanaatkarların pazar yeri bulamaması kent-kır ticari ilişkilerini kısır bir döngü haline getirmişti. 476 yılında Batı Roma İmparatorluğu çökünce, kentler kiliseye bağlı durum gelmişti (Keleş, 2014: 35).

Ticaretin yavaşlamasının ve yabancı tüccarların kente göçmelerinin kilise üzerinde hiçbir olumsuz etkisi olmamış, tersine kentlerin nüfusu azalıp, kentler yoksullaşırken piskoposların gücü ve zenginliği artmaya başlamıştı. Kent meclislerinin gücü ve önemi giderek azalmaya başlamış ve meclisler daha oligarşik hale gelmişlerdi. Bir zamanlar “kent ruhu” olarak görülen meclisler, meclis üyelerinin artık gururla sergileyeceği veya ilgililerin sözünü edeceği bir yer olmaktan çıkmıştı. 4. yüzyılda meclisler, kentleri temsil etme yeteneğini kaybettiğçe, bu işlevi piskoposlar üstlenmeye başlamışlardı. 5. yüzyılda, kiliseler kentlerin en önemli yapıları haline gelmişlerdi. Kentler tamamıyla piskopos tarafından

yönetiliyor, halk yönetime katılmıyordu. Bu yönetim sadece kentlerle sınırlı olmayıp, bütün piskoposluk bölgesine yayılmıştı (Pustu, 2006: 136-137).

Ortaçağın erken dönemlerinde Hristiyanlık kendi doğrularını yaşatmaktaydı ve skolastik düşünce hâkimdi. Ayrıca bu dönem, bey ve kölelerin oluşturduğu toplum yapısına dayanmaktaydı. Bu ikili toplum yapısı, Avrupa'da ilkel feodal ilişkilerin bulunduğu bir zaman dilimine geçilmesine zemin hazırlamıştı. Şöyle ki; kentte yaşayan insanlar için sahip oldukları köleler birer maliyet unsuru haline gelmeye başlayınca, bunlar sahipleri tarafından yaşadıkları toprakları terk etmemek şartıyla azat edilmeye başlanmıştı. Köleler ya da feodal dönemin ana üretici gücü olan serflerin çalıştıkları topraklar, mülkiyeti kendilerine ait olmamak koşuluyla ve karşılığında bir miktar kira ödeyerek, bu toprakları işleyebiliyorlardı. Bu durum serflerin zamanla toplumda bir sınıf haline gelmelerinin kaynağını oluşturmaktaydı. Ardından serflerin emeği ile üretim yapan sayısız feodal birlik kurulmaya başlandı. Böylece feodal sistem monarşinin yerini alarak, kentsel yapıda yeni bir dönüşüme zemin hazırlanmıştı (Pustu, 2006: 138).

Görüldüğü gibi, bu dönemde toprak önemli bir iktidar unsuruydu ve feodal beyler arasında paylaştırılmıştı. Dolayısıyla toplumun asıl efendileri büyük toprak sahibi soylulardı. Feodal dönemin toplum yapısı üç sınıftan oluşmaktaydı: dua edenler, savaşanlar (soylular ya da senyörler) ve köylüler (serfler). Tarımsal alandaki teknik gelişmeler, senyörlerin tarımsal alanda üretim fazlası elde etmelerini sağlamıştı. Senyörler, elde ettikleri üretim fazlasıyla daha çeşitli mallar talep etmeye başlamışlardı. Bu da, yeni bir oluşumun, tüketim toplumunun temellerini oluşturmuştu. Ayrıca, talep edenlere farklı ürünleri sağlamakla yükümlü yeni bir sınıf olan "tüccar sınıfı (burjuvazi)" doğmuştu. Rahipler ve soylular arasında üçüncü bir sınıf olarak tüccarların ortaya çıkışı, Batı Avrupa'da yeni bir dönemin başlangıcını belirlemiştir. Bu yeni oluşumlar, kentsel yaşamın gerçek manada ilk kıpırdanışları olan tarım dışı faaliyetleri oluşturmaktaydı. Bu sayede, ekonomik temelli bu gelişmeler, "komün" ve "burjuvazi" olarak iki önemli olguyu gündeme getirmişti (Toplu, 2000: 302-305).

Komün, belirli bir mekân üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere verilen isimdir. Komün ile bugünkü manada yerel yönetimler

arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Zira yerel yönetim geleneğinin tarihi, modern devletten daha eskilere dayanan “komün” geleneğinin tarihi olarak kabul edilir (Ertan, 2002: 22-23).

Komünlerin gelişmesi, öncelikle burjuvazinin feodal beylere karşı verdiği mücadele ile olmuştu. Başlangıçta feodal beyler her ne kadar kullandıkları topraklar için burjuva sınıftan vergi almayı denemişlerse de, burjuva sınıfının gruplar halinde birleşerek oluşturduğu kentler direnişe geçmişlerdi. Burjuva sınıfının oluşturduğu bu kent tipinde güç artık toprakta değil ticarettedi (Toplu, 2000: 306). Diğer taraftan, çatışmayı her zaman mümkün ve menfaatine uygun göremeyen burjuva sınıfı da, gerek feodal beylerle gerek kralla karşılıklı menfaatler sağlama yolunu seçmişti (Pustu, 2006: 140). Feodal dönemdeki iktidar ilişkileri değişmekteydi. Kentler, ortak çıkarlar birliğini temsil eden eşitlikçi ve özgür yapılanmalar olarak yönetme hakkını elde eden birimler haline gelmişti. Bunun sonucunda, kentler, insanı özgür kılan yapılar olarak ortaçağa damgasını vurmaya başlamışlardı. Kentlerdeki bu gelişme feodalitenin kişiselliğe ve kişisel sözleşmelere dayalı meşruiyet anlayışını ortadan kaldırmakta, bunun yerine ülke kavramını, ülke üzerinde yaşayan insanların temsil edilebilirliğini ve ayrıca bu temsil ilişkisinin kişisel nitelik taşımayan hukuk kurallarına göre belirlenmiş statülere sahip tabakalar çerçevesinde gerçekleştirileceği düşüncesini yerleştirmişti (Çetin, 2002: 82-84).

Feodal yapının tamamen çözüldüğü bu dönemde iktidar çatışması kilise ve kral arasında yaşanmaya başlamıştı. Kilise, eski feodal yapıyı korumak istemişti. Dolayısıyla burjuva sınıfı feodal beylerle olan mücadelesinden sonra kilise ile de mücadele etmek zorunda kalmıştı ve mücadelesini kralın yanında yer alarak göstermişti. Kralın ülke üzerinde mutlak hâkimiyet kurma faaliyetleri ile kilise kendi sınırları içine hapsedilmek istenmişti. Nitekim Avrupa’da başlayan reform ve rönesans hareketleriyle başlayan özgürlük mücadelesi de bunu gerektiriyordu. Akıl ve sorgunun önem kazandığı bu dönemde, insan ile tanrı arasına kilise gibi üçüncü bir aktörün sokulması uygun görülmemişti. Kentlerdeki özgür hava ortaçağın erken dönemlerindeki dinsel dogmatizmi de ortadan kaldırmaktaydı. Kilise, bireyin düşünsel özgürlüğünün önündeki en büyük engel olarak görülmüştü. Buna karşı doğa felsefesinin özgür ve eşit birey anlayışı gelişmeye başlamıştı. Yaşanan gelişmelerle kilisenin ve evrensel değerlerinin toplum üzerindeki hâkimiyeti son bulmaya başlamıştı. Böylece

burjuva sınıfı için engel teşkil edebilecek din unsuru da ortadan kalkmış oluyordu (Çetin, 2002: 84).

Avrupa'da ortaya çıkan ortaçağ kentinin, özellikle ticaret merkezli bir farklılaşmanın içinde olduğu görülmekteydi. Bu farklılaşma, daha sonra Avrupa'da ortaya çıkacak olan kentsel gelişmelerin meşruiyetinin kurulmasında önemli bir yer teşkil etmekteydi. Zira asıl gelişme sanayi devriminin sosyal ve ekonomik alanlara getirdiği değişim ve dönüşümlerin ardından yaşanmıştı. Bu bağlamda hem ortaçağ hem de ortaçağ Batı kenti, sanayi döneminin ve sanayi kentinin hazırlık süreci olarak görülmekteydi (Karataş, 2001: 126). Sanayi devrimiyle girilen süreçte, üretim ilişkileri değişmiş ve yeni sosyal sınıflar ve tabakalar doğmuştu. Ulus devletin yükselişiyle siyasal söylemde de değişimler başlamıştı. Kamu yönetiminin temel kurumu kentten ulusa doğru kayarken, yönetimdeki kademeleşme yapısı da farklılaşmıştı. Jean Jacques Rousseau ve Imanuel Kant gibi düşünürler, kent ile ulus (devlet) arasına, ara kurumların sokulması gerektiğini savunmuşlardı. Çağdaş yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı, ancak bu tür düşüncelerin gelişmesinden sonraydı (Keleş, 2014: 37-38). Zira Rousseau ve Kant gibi düşünürlerin yanı sıra, yararçı düşünce ekolünün savunucularından Jeremy Bentham ve yararçı görüşlerden uzaklaşmış olmakla beraber yerel yönetimlerde liberal demokratik değerler üzerinde duran John Stuart Mill gibi düşünürlerin görüşleriyle günümüzdeki yerel yönetimler gelişmeye başlamıştı (Görmez, 2015: 16-17).

Gerçekte, sanayi devrimi ve ona eşlik eden liberal ekonomi anlayışı, sınırlı sayıdaki işverenlerin servetlerini arttırmalarını sağlarken, işçilerin giderek yoksullaşmasına yol açmıştır. Nüfus artışı ve kentleşme bu dönemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. (Parlak ve Ökmen, 2015: 30). Sanayileşme ve kentleşme hızındaki artış sonucu Avrupa'da kent sayıları artmıştır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin hizmet alanı daha kapsamlı ve daha işlevli hale bürünmüştür. Bu dönemde, kentsel kaynaklı birçok sorun, yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler aracılığıyla çözülmek istenmiştir. Yerel yönetimlerin ulus devletin çatısı altına alınmaya başladığı 19. yüzyılın erken dönemlerinde, yerel hizmetler yerel toplulukların gönüllü hizmetleriyle sürdürülmüştür. Bu gönüllü hizmet, Alman geleceğinde “ehrenamtlich” olarak adlandırılmakta ve Türkçe’ye “maaş almayan, fahri, onursal” olarak çevrilmektedir. İlerleyen dönemlerde, yerel hizmetlerde gönüllü sunulan hizmet anlayışından ücretli memur anlayışına geçilmiştir (Wollmann, 2006: 12-14).

1930’lu yıllarda yaşanan büyük buhranın ardından refah devleti (Welfare State) düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu dönemde merkezi güç ön plana çıkarken, yerel yönetimler merkezin birer uzantısı ya da yardımcı elemanı durumuna gelmiştir. Bu bağlamda refah devletinin uyguladığı kamu politikaları yerel yönetimler üzerinde doğrudan ve dolaylı olarak etkili olmuştur. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra yaygın bir uygulama alanı bulan refah devleti, devletin sosyal ve ekonomik alana yoğun müdahalelerini içermektedir. Gerçekten de büyük buhran, müdahale olmaksızın ekonominin kendiliğinden dengelenmesi hususunda, en aşırı liberalleri bile kuşkuda bırakmıştır (Şinik, 2012: 9-10).

Refah devleti anlayışının giderek yükseldiği bu dönemde devlet, kamu hizmetlerinin asıl sorumlu kurumları haline gelmiş ve refah devlet anlayışı artık kurumsal bir yapı kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimler de refah devleti anlayışıyla uygulanan politikalardan nasibini alarak, devletin kamu hizmetlerini yerine getirirken kullandıkları birer araç haline gelmiştir. İkinci dünya savaşının ardından özellikle İngiltere, Fransa ve Almanya bu tarz gelişmelere öncülük eden ülkeler arasında yer almışlardır. Zira devletin hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte devlet, hizmetlerin yerine getirilmesinde yetki ve sorumluluğu alt yönetim kademelerine vermektedir. Söz konusu dönemde, güç merkezde toplanmıştır ancak, bu gücü uygulayan birimler ağırlıklı olarak yerel yönetimler olmuştur. İngiltere’de buna öncü bir örnek niteliğinde, 1946’da Yeni Kentler Yasası (New Towns Act) ve Kent ve Kır Planlama Yasası (Town and County Planning Act) çıkarılmıştır. Şinik (2012: 15)’in aktardığı bilgiler ışığında, bu yasalar yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmiştir. 1970’li yılların ortalarına kadar devam eden bu süreçte, 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalım nedeniyle ağır eleştirilere uğrayan liberal iktisat politikası, yerini Keynesyen politikalara bırakmıştır. Devlet sosyal politikaların sağlanmasında güçlü bir hegemonya oluştururken, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcı birimleri haline dönüşmüştür. Kısacası, refah devleti anlayışı ve bu dönemde uygulanan kamu politikaları, merkezin öncülüğünde yerel yönetimlere geniş sorumluluklar getirerek, bu birimlerin bütün yönetim içinde önemli bir aktör haline gelmesini sağlamıştır (Köse, 2004: 19).

Refah devlet anlayışının sürdüğü dönemi, yerel yönetim yapılarının modernize edildiği ve tekrar piyasa merkezli bir stratejinin benimsendiği bir dönem izlemiştir. 1970’li

yıllarda yaşanan ikinci bir ekonomik depresyon (işsizlik ve enflasyonun çift haneli rakamlara çıkması), yerel yönetimlerin yaşadığı bu dönüşüm ile oldukça bağlantılıdır. Bu yıllarda uygulanan politikalar, 1929 buhranı ardından uygulanan uygulamalarla tezatlık içindedir. Yaşanan ekonomik depresyonun kaynağı refah devlet anlayışı olarak görülmüş ve piyasa temelli liberal ekonomik anlayışa geri dönüşler başlamıştır. 1970’li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarında artış meydana gelmiş ancak, buna ters bir şekilde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarında daralmalar başlamıştır (Köse, 2004: 19). Örneğin, İngiltere’de Çevre Bakanlığı, yerel yönetimlere ayrılan kamu harcamalarını azalttığı gibi merkezin yerel yönetimlere yaptığı yardımlarda da düşüşler olmuştur. Yerel yönetimler refah devleti uygulamaları içindeki, merkezin taşra uzantıları olma işlevlerini yitirmiş, sermayeyi kendi sınırlarına çekmeye çalışan mekanizmalar haline gelmişlerdir (Şinik, 2012: 19-22).

Tüketim anlayışından üretim anlayışına geçilen bu süreçte, diğer bir gelişme ise refah devlete yöneltilen Anglo-Sakson kaynaklı neo-liberal eleştiriler ışığında olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği (YKYİ) yaklaşımıyla işletme ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması gündeme gelmiştir. YKYİ ile ulaşılmak istenilen amaç, devletin küçültülerek bazı işlevlerinin kısıtlanması ile piyasa liberalizasyonunu ve rekabet unsurunu kamu sektörüne entegre etmektir. Yerel düzeyde ise, yerel yönetimlerin hizmet alanını rekabet koşullarına açarak, yerel yönetim hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına devri savunulmuştur. Sivil toplum dediğimiz bu kuruluşlarla birlikte yönetim üç aktörlü bir yapıya bürünerek, yönetişim (governance) sistemi, yönetim yapılanmasındaki yerini almıştır. Merkezî devlet anlayışı yerini âdem-i merkezî devlet anlayışına bırakmıştır. Yerel yönetimler artık merkezin değil demokrasinin birer aracı olarak gündeme gelmeye başlamıştır (Sadioğlu, 2012: 45).

1980’li yıllarla birlikte birçok Avrupa ülkesi yerel demokrasilerini geliştirmek amacıyla değişik reform girişimlerinde bulunmaya başlamıştır. Amaç, yerel demokrasiyi güçlendirecek özerklik ve katılım ilkelerinin hayata geçirilmesidir. Bu doğrultuda getirilen iki önemli değişiklik, “yerel referandum” ve “doğrudan seçilen belediye başkanlığı modeli” olmuştur. Örneğin, 1990’lı yılların başından itibaren her iki değişiklik de Almanya’da uygulamaya girmiştir (Wollmann, 2006: 20).



Sadioğlu (2012: 46), 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin tarihsel olarak taşıdıkları ayrıcalıkların, hizmet sunma yöntemlerinin ve yönetim sistemlerinin tamamen deđiştđğini söylemektedir. Yerel yönetimler bu yüzyılda üç önemli özelliğiyle dikkat çekmektedir. İlki, yerel yönetimler için artan ve yoğunlaşan hizmet sunumudur. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin hizmet alanı oldukça genişlemiş ve hala genişlemeye devam etmektedir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin kentleşmesi olgusudur ki, bunda 20. yüzyılda yaşanan nüfus hareketlerinin etkili olduğu belirtilmektedir. Son özellik ise yerel yönetimlerde artan etkinlik ve verimlilik unsurlarıdır. Yerel yönetimler pragmatik bir bakış açısıyla yeniden şekillenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 27-28; Keleş, 2014: 40-41). Ayrıca bu dönemde yerel yönetimler, kapitalizmin hizmetine sunulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler, küreselleşen sermayenin mobilitesini artırmakta, yerel hizmetler olabildiğince özelleştirilmekte ve kamu hizmetleri pazar ekonomisi kurallarına göre fiyatlandırılmaktadır. Bu bağlamda 20. Yüzyıl, bazı kaynaklarda yerel yönetimler için “altın çağ” olarak kabul edilmektedir (Keleş, 2014: 41).

Günümüzde, teknolojik gelişmeler ve buna eşlik eden neo-liberal düşünceler dünyayı bir yandan küreselleştirirken bir yandan da yerelleştirmektedir. Gelişimleri ülkelere ve zamana göre değişim gösterse bile, yerel yönetim fonksiyonlarının türü, kapsamı ve niteliği küreselleşme sürecinden oldukça etkilenmektedir. Üstelik yerel yönetimler yukarıda bahsedildiği üzere, küreselleşme sürecinin sadece artan nüfus ve değişen ekonomik politikalarından etkilenmemektedir. Küreselleşen dünya, kentleri birer devlet haline getirmeye başlamıştır. Devletlerin uluslararası arenada yaptıkları rekabet bugün marka kentler olarak yerel düzeye inmiştir. Diğer yandan yerel yönetimler artık uluslararası platformda ciddiyetle üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir. Gerçekten, Avrupa Birliği (AB)’nin ortaya koyduğu mevzuatla, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde optimal dengeyi koruyacak, yerel yönetimleri görev, yetki ve mali yönden güçlü ve verimli kılacak politika ve uygulamalara yer verdiği anlaşılmaktadır (Keleş, 2014: 83-87). Bu doğrultuda, 1992’de Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan Avrupa Kentsel Şartı, katılım ve eşitlik ilkelerini de içine alan 20 maddelik bir deklarasyon yayınlamıştır. Benzer şekilde, yerel demokrasinin güçlendirilmesi adına Avrupa Konseyi ülkeleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)’na imza atmışlardır. Verilecek diğer bir örnek ise, yerel yönetimlerde hem katılımcı demokrasiyi hem de optimal çevre ve yaşam şartlarını gerçekleştirmeyi amaçlayan Gündem 21 içinde yer alan Yerel Gündem 21’dir.

### 1.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Osmanlı yönetimi, bütün geleneksel imparatorluklar gibi mahalli demokrasiye yabancıydı. Geleneksel devlet despot olmak zorundaydı. Bu tür despotizm demokrat kurumları ve eğilimleri ezen, çağdaş totalitarizmle karıştırılmamalıdır. Geleneksel devlette adalet ve iyi yönetim kavramı yönetilenlerin yönetime katılmasıyla ilgisiz bir içerik ve anlam taşırdı. Yönetici sadece, yönetilenin yaşam güvenliğini can ve mal güvenliğini gözetmek zorundaydı. Yönetilen de vergi ve angarya ile yönetime karşı görevlerini yerine getirecekti. Sorun bunun ölçüsünden sapmamak ve insaf çerçevesini geçmemektir (Ortaylı, 1985: 15).

Tarihin gösterdiği gerçek, yerel kurumlaşmanın bir örgütsel-yönetimsel sorun olmaktan önce toplumsal ve siyasal bir sorun olduğudur (Güler, 2013: 154). Doğu’da ve Batı’da farklı biçimsel özellikler göstererek oluşturulan yerel yönetimler, temelde toplumsal hareketlenmeler ve bunun siyasi iktidara yansıma şekilleriyle meydana gelmişlerdir. Fransa’da bu hareketlenme 1788 yılında, İngiltere’de 1830’larda, Rusya’da ise serflerin kaldırılmasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır. Osmanlı’da ise bu süreç yaşanan toplumsal hareketlenmelerin dışında, devlet otoritesini güçlü kılmak maksadıyla, tepeden uygulanan bir yöntem olarak yorumlanmıştır (Güler, 2013: 68-111).

Oysa Ortaylı (1985: 9)’ya göre, çağdaş yerel yönetim ve demokrasi anlayışı, ancak toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusu olabilir. Yani yerel yönetim diye adlandırılan bir yapının toplum istenci olmadan, sırf devletçe oluşturulmuş bir sistem olarak ortaya çıkması mümkün olamazdı. Bu anlamdaki çağdaş yerel yönetim geleneği tarihin akışı içinde bir bölgenin ya da şehrin idari ve mali alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle günümüzde hukuki bir varlık kazanmıştır. Her ne kadar ülkelerin birbirlerinden farklı zaman dilimlerinde bir araya gelerek oluşturdukları yerel yerleşimler ile bugünkü manada yerel yönetimler arasında büyük farklar söz konusu ise de, yerelleşme geleneği bu iki zaman dilimi arasında oluşmuştur.

Batı’dan Türkiye’ye ihraç malı gibi gözüken yerel birimlerin, tarihsel süreçte bu şekilde ele alınmasının belki de en önemli sebeplerinden biri, Batı’ya benzer bir burjuva

sınıfına hiçbir zaman sahip olunmayıdır. Öyle ya da böyle Batı'da siyasal iktidar için belli sınıflar arasında yaşanmış bir mücadele söz konusudur. Yerel yönetimlerin oluşum sebebini tetikleyen olay da bu siyasal krizden doğmuştur. Batı'da bu süreç yaşanırken, Doğu'da kendi kendini yönetebileceğine inanan bir halk hareketi mevcut değildir. Genel yargı, yerel düzeyde hizmet eden birimlerin, bir zamanlar merkezin bir lütfu, yakın zamanlarda ise, yerel düzeyde atılmaya çalışılan adımların iktidar gruplarınca politize edilmesidir. Ortaylı (1985: 11-12)'ya göre, Türkiye'de yerel yönetimler kent ve köy bayındırlığı olarak doğmuş olabilir ancak son yıllarda Türkiye halkı yerel yönetimlerin ne demek olduğunu daha iyi anlamaya başlamıştır. Üstelik bunun nedeni sadece büyüyen kentlerin yaşadığı problemlere çözüm üretme arzusu değildir. Halk demokrasiye alışmaya başlamış ve demokratik haklarına daha fazla sahip çıkmayı ister duruma gelmiştir. Örneğin, yıllar önce atamayla gelen belediye başkanlarına karşın, halk artık küçük büyük tüm kentlerde belediye başkanlarını kendisi seçmek istemektedir.

Osmanlı'da çağdaş yerel yönetimler temellerinin ortaya çıkışına kadar ki süreçte, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönünde ne yönetilenler ne de yönetenler açısından bir istek bulunmamaktaydı (Ortaylı,1985: 15). Osmanlı'da klasik dönemde (1300-1600'lü yıllar) kent düzeyinde yerine getirilen görevleri, birer yerel yönetim faaliyeti olarak yorumlamak da oldukça güçtür. Bunun sebebi, Osmanlı Devleti'nin geleneksel bir devlet olmasının verdiği yapısal zorunluluklardan kaynaklanmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin sahip olduğu merkeziyetçi idare, devletin mali, askeri, idari görevlerini tümüyle yerine getirebilecek güçten yoksundu. Bunun için bir takım yardımcı otoritelerin yardımına başvurulmak zorunda kalınmıştı. Değınildiğı üzere, bu otoritelerin amacı yerel düzeydeki ihtiyaçları karşılamaktan ziyade, merkeze yardımcı olmaktı. Diğer yandan, otorite diye tasvir edilen bu birimler her zaman için bürokratik ve kurumsallaşmış bir yapıdan yoksundu. Ancak, Kalabalık (2005: 47)'ın aktardığına göre, Osmanlı Devleti, kuruluş yıllarından beri adem-i merkeziyetin unsurlarını bünyesinde taşımaktaydı. Padişah otoritesinin ve merkeziyetçiliğın zayıflamasına paralel olarak, bu unsurlar yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştı.

İlk Osmanlı devrinde idarî birim sancaktı. Sancaklar bir zaman sonra eyaletlerin çatısı altında varlıklarını sürdürmüş, Tanzimat'tan sonra taşra örgütlenmesi içinde vilayet esasına göre düzenlenmişlerdi. İller Osmanlı sancakları genişliğindeydi ve tipik Osmanlı eyaleti, üç ya da dört sancağı birden kapsayan ve aynı zamanda kontrol ve koordinasyon

fonksiyonlarını bünyesinde toplamış bir birimdi. Ancak sancak yine de Osmanlı idari teşkilatının temel birimiydi ve hem sancaklara hem de kazalara kadı tayin olunurdu. Örneğin eyalet kadısı yoktu bunun yerine oluşturulan eyaletlerin idaresi beylerbeyine verilmişti. Tarihte beylerbeyinin kadının işlerine karıştığına dair görüşler bulunsa da, beylerbeyi ve kadı arasında hiyerarşik bir sistem bulunmamaktaydı. Zira kadılar doğrudan merkeze bağlı hareket eden, bağımsız yöneticilerdi (Ortaylı, 2012: 235-253).

Osmanlı'da, belediye hizmetlerinin büyük bir kısmı ilmiye sınıfından olan bu kadıların mesuliyetindeydi. Atama usulünce göreve gelen kadılar, bugünkü manasıyla belediye başkanının yetki ve sorumluluklarını yerine getiriyorlardı. Kadılar, yerine getirdikleri hizmetlerde yalnız değillerdi. Kadının mahalli idare kadrosu diyebileceğimiz, kendisine çeşitli alanlarda hizmet eden subaşı, asesbaşı, sicil kâtipleri, muhızır (mübaşir), mimarbaşı ve belediye hizmetleri için muhtesip gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Belediye hizmetlerinin görülmesinde kadıların en büyük görevlerinin başında esnaf ile ilgili konular gelmekteydi. Esnafı, kadılar karşısında meslek örgütü olan loncalar temsil ederdi. Kadıların esnaf ile ilgili en önemli işi narh meselesiydi. Devlet, fiyatların artmasını kontrol altında tutarak tebaasını korumak istiyordu. Kadının belediye işlerini görebilmesi için idari işlerde ve zabıta alanında yardımcıları vardı (Uyar, 2004: 2). Kadı merkez ile reaya arasında bir elçi konumundaydı. Ancak o, evvela merkezin bir adamıydı ve padişah beratı ile göreve tayin olurdu. Merkezce tanınan yetki ve imtiyazlar ile donatılmıştı. Kadılara, birkaç istisnai durum dışında siyaset cezası verilmemesi, bugünkü milletvekili dokunulmazlığına benzetilebilir (Ortaylı, 2012: 264-270).

1826'da Yeniçeri Ocağı kaldırılmış ve daha sonra İhtisap ve Evkaf Nezaretleri kurulmuştur. Bilhassa, İhtisap Nezaretlerinin kurulma sebebi, Osmanlı padişahlarının halkın refah seviyelerinin yükseltilmesi ve korunması hususunda harekete geçmek istemeleridir. Bu bağlamda üretici ve tüketiciyi korumaya yönelik olarak, muhtelif mekanizmalar işletilmiş, kurum ve kuruluşlar oluşturulmuş ve pek çok tedbir alınmıştır. İşte İhtisap Nezaretleri bu amaca yönelik olarak tesis edilmiş olan geleneksel kurumların başında gelmektedir. İhtisap Nezaretlerinin temeli, Kur'an-ı Kerim'deki "*emr-bi'l ma'rufve nehy a'nil-münker (iyiliği emret, kötülüğü men et)*" esasına istinat etmektedir. İhtisap Nezaretlerinin başında ihtisap işleriyle meşgul olan "muhtesip" ya da "ihtisap ağası" denen baş görevliler bulun-

maktaydı. Muhtesip tayin edilecek kişiler, Allah rızasını gözeten, ilim ve takva sahibi, iyi ahlâklı Müslüman mükellef erkekler arasından seçilirdi (Kazıcı, 2006: 60-64).

Muhtesipler, İslam dininin hoş karşılamayıp, çirkin gördüğü her türlü kötülüğü yani münkeri, ortadan kaldırmaya çalışırlardı. Dolayısıyla İhtisap Nezaretleri bir bakıma şeriata uygun hareket edilmesini sağlardı. Bunun yanında muhtesip, hem ihtisap vergisini topladığı için bu yönüyle maliye ile ilgilenir hem de otorite ve yetkisini kadıdan alarak Osmanlı şehirciliğinin beledi mevzuatını uygulardı (Erdoğdu, 2000: 132-134). Ayrıca, Divan'dan çıkan hükümler ile kadı tarafından verilen emir ve kararlar, muhtesipler tarafından yerine getirilirdi. Bu bakımdan muhtesip kadının önemli yardımcılarından biri olmakla birlikte, görevi ile ilgili konularda şahit delil ve ispat aramaksızın hüküm verebildiği için bazı konularda kadıdan daha üstün ve daha geniş yetkiye sahipti. Nitekim zamanla kadıya ait birçok ihtisap görevi muhtesiplere devredilmeye başlandı (Kazıcı, 2006: 46-47).

Diğer yandan, birçok alanda yabancı ülke mevzuatlarının uygulanmasına geçilmeye başlanmıştı. Bu uygulamaların içinde yeni mahkemelerin kurulmaya başlaması da vardı ki bu durum, şeri mahkemelerin dolayısıyla kadıların yetki ve konumlarını büyük ölçüde zayıflatmıştı. Nitekim 1924'de şeri mahkemeler ilga edilmiş ve Ankara'da hukuk mektebinin açılışının ardından Tevhidi Tedrisat Kanunu çıkarılmış ve 1846'da 1933 yılında İstanbul Üniversitesi'ne dönüşecek olan Darülfunun kurulmuştu. Yapılan bu ıslahatlarla kadıların askeri, idari ve eğitim alanındaki faaliyetleri de son bulmuş oldu. Aynı dönemde belediye hizmetlerini yerine getiren diğer bir örgütlenme daha vardı ki, bunlar halkın desteği ile örgütlenmiş vakıflardı. İslam dininin ölümden sonra sevap kazandıracak işler yapılmasını tavsiye eden normları, park ve bahçe, su işleri, mezarlıkların bakımı, yol ve altyapı hizmetleri gibi halkın yaşam koşullarını iyileştiren çalışmaların vakıflar aracılığıyla yapılmasının zeminini oluşturmuştu (Uyar, 2004: 2-3).

Diğer yandan, Osmanlı döneminde sancaklarda uygulanan ve devletin bazı yetkilerinin yerel idari birimlere devredilmesine neden olan tımar sistemine de değinmek gerekmektedir. Tımar sistemi âdem-i merkeziyetçiliği gerektiren ekonomik bir sistemin adıydı ve bölünmüş bir yönetim sistemine dikkat çekmekteydi. En geniş anlamıyla tımar, belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali,

idari, askeri amaçları olan bir sistemdir. Tımar sisteminin uygulanabilmesi için devlet, fethedilen yerlerde tahrir emini ve kâtipler aracılığıyla hemen tahrir işlemlerini başlatır ve dirlik sahiplerini belirlerdi. Tımar sahibi atlı askerler (tımarlı sipahiler), her üç bin akça için bir cebeli (asker) yetiştirmek zorunda olurdu. Osmanlı Devleti, tımarlı sipahilerin yetiştirdikleri askerlerle savaş döneminde maliyetsiz, muazzam bir orduyla sefere çıkabilirdi (Ortaylı, 2012: 124-129).

16. yüzyıl itibariyle sistemde çözümler baş göstermiş, tımarlı sipahiler birbirlerinin arazilerini gasp etmeye başlamış, hatta savaşa gitmeyenlerin dahi dirlikleri elinden alınmamış ve rejim git gide yozlaşmıştı. Böylece, 16. yüzyıl ortalarına kadar Osmanlı ordusunun asıl kuvvetini teşkil eden tımarlı sipahiler örgütü dağılmaya başlamıştı (Ortaylı, 2012: 130). Diğer yandan Osmanlı Devleti bu dönemde mali bir bunalım içindeydi. Savaş teknolojisindeki gelişmeler maaşlı askerlerle donatılmış merkezi bir orduyu da gerekli kılmaktaydı. Bu gelişmeler devlet gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi hazinede toplanması zorunluluğunu doğurarak, tımar sistemindeki çözümlerin önünü açmıştı. İşte bu zorunluluk karşısında uygulanan yöntem iltizam sistemi olmuştu (Batmaz, 1996: 39). İltizam sistemi, kısaca vergi toplama işinin, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığında mültezim adı verilen özel şahıslara verilmesiydi.

Ancak, 19. yüzyılın başlarına gelindiğinde devlette vergiler toplanamamış ve bu sebeple maliye zayıflamıştı. Osmanlı mali düzenin bozulması ve vergilerin düzenli ve zamanında toplanamaması devleti birtakım yeni reform arayışları içine sokmuştur. Devletin mali yapısındaki bozulmalara çare bulmak amacıyla Tanzimatçılar, bu gibi hizmetleri de olabildiğince merkezi hükümet örgütünün işlevleri içine aldılar (Uçar, 2014: 131-137). Bunun içindir ki, vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde mültezimler tarafından yerine getirilirken iltizam usulden vazgeçildi (Ortaylı, 2011: 17-18). Bu görev, merkez tarafından gönderilen muhassıllara ve muhassıl meclislerine verildi. Böylece devletin ayakta kalabilmesi için en önemli işlerinden olan vergi toplama işi valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alındı ve iltizam sisteminin neden olduğu kötü uygulamalara son verildi (Uçar, 2014: 132). Muhassıl meclisleri ile Osmanlı Devletinin çöküş sebeplerinden biri olan mali yapıdaki bozulmalar ıslah edilecekti. Çünkü o dönemde vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde ciddi sorunlar yaşanmaktaydı. İltizam sisteminin yerine getirilen muhassıl

meclisleriyle mali merkezîyetçiliğe dayanan muazzam bir vergilendirme sistemi uygulamak istenmişti (Parlak ve Ökmen, 2014: 148).

Ortaylı (1985: 34-36)'ya göre bu meclisler, merkezi yönetimin taşradaki organları idi. Ancak, özellikle 1864 Vilayet Nizamnamesinin ardından vilayet ve kaza meclislerine geçişte aracılık etmişlerdi. Dahası meclislerde bazı kişilerin seçimler aracılığıyla belirlenmesi konusunda bir ilk yaşanmıştı. Zira beldenin ileri gelenlerinden meclislerde görev alacak olan altı kişi seçilerek oluşturulmaktaydı (Görmez, 2015: 30). Meclislere yerel halktan bazı önderlerin seçimle veya tayinle alınması, bugün bu meclislerin yerel yönetimlerin başlangıcını oluşturan ilk çekirdekler olarak kabul edilmesine neden oldu. Böylece daha önce başta merkezin daha sonradan ise belirli kimselerin elinde bulunan bu görevde, halkın katılımı sağlanmış olacaktı. Amaç yerel demokratik kaygılar taşımaya da, Tanzimat dönemindeki bu değişim, Türkiye geleceğinde çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkması için gerekli ortamı hazırlamış oluyordu (Görmez, 2015: 31).

Tanzimat Devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden söz edilebilir ama yerel yönetim gibi bir kavram ve kurumdan hatta bir iki istisna dışında idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış yerel kurullardan söz etmek zordur. Merkez bürokrasisinin teknik nedenlerle üstlenemeyeceği bazı hizmetleri yerel gruplara bırakmasının ne tutarlı bir âdem-i merkezîyetle ne de yerel demokrasiyle ilgisi olmadığı açıktır (Ortaylı, 1990: 64-65). Tanzimat, Osmanlı sisteminin resmen Batı kurumlarına göre yeniden yapılandırılmasının miladı olmuştur. Osmanlı yönetimi iç ve dış baskılara karşı ayakta durabilmeyi, Avrupa'nın öngördüğü bir modernleşmeye bağlamıştı. İşte yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformlar da bu modernleşme sürecinin bir parçasıydı (Koçak ve Ekşi, 2010: 297).

Muhassıl meclisleri, muhassıllara yardımcı olmak amacıyla, memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yaparak gerekli masrafları bu meblağdan düşerek hazineye gönderecek olan kurumlardı. Meclisin üye seçiminde basit ancak yaşanan dönemin şartlarına göre aslında hiç de ilkel olmayan bir yöntem izlenmiştir. Evvela meclise seçilecek üyelere aranan nitelikler, memleketin durumunu iyi tanımaları, devlet işlerini bilmeleri ve memleket ahâlisinin en akıllı, seçkin ve iffetli kimselerinden olmalarıydı. Bu nitelikleri taşıyan kimseler mahkemeye ismini yazdırarak adaylıklarını koymuş olurlardı.

İlk önce her köy ahalisi içinden beş kişi kura ile seçilerek bir seçmen topluluğu oluşturulur, ardından bu seçmenler kaza merkezine gelirdi. Kura ile kazalarda da kentin büyüklüğüne göre değişen belirli sayılarda seçmen topluluğu tespit edilirdi. Seçmenler kaza merkezinde toplanır ve adayları birer birer seçmeye başlardı. Her bir aday için, adayın seçilmesini isteyen taraf çoğunlukta ise, o aday seçilmiş olurdu. Seçimden önce veya sonra kimseye baskı yapılmayacağı seçim nizamnamesinde belirtilmişti. Seçimler açık oy, açık sayım ilkesince yapılmaktaydı. Hükümet memurları dışında, seçilmiş meclis üyelerine maaş bağlanmıştı. Bu şu anlama geliyordu ki, üyelik daha başlangıçta bir memuriyet olarak kabul edilmişti. Ancak süreç içinde, bunun getirdiği ağır mali yük nedeniyle, bu usul kaldırılmış ve maaşlı memuriyetten fahri üyeliğe geçilmişti (Ortaylı, 1985: 34-39).

1856 yılında Islahat Fermanı ilan edildikten sonra Osmanlı Devleti'nde Avrupa Devletlerinin müdahaleleri somut bir şekilde hissedilmeye başlanmıştı. Ortaylı (1985: 49)'ya göre, Islahat Fermanı Osmanlı Devleti'nin Avrupa Devletleri camiasına girmesinin bedeliydi. Bundan başka, Ferman aslında ne devlet içinde ne müslüman halk ne de Gayrimüslim halk tarafından memnuniyetle karşılanmıştı ve bu durum eyaletlerde türlü sorunların çıkmasına sebep olmuştu. Özellikle Lübnan'da 1845 yılında çıkan ayaklanmalar, yerel yönetimler geleneği açısından büyük önem taşımaktaydı. Zira yaşanan sorunların ardından Lübnan, Osmanlı Devleti ve Avrupalı Devletlerin bir araya gelerek hazırlayacağı Lübnan Nizamnamesi ile neredeyse tamamen özerk bir yönetim kazanıyordu.

Lübnan'ın özerk bir yönetim haline gelmesi Avrupalı devletlerin ağızını sulandırmıştı ve şimdi buradaki yönetim şeklini Osmanlı Devleti'nin bütünü üzerinde görmek istiyorlardı. Oysa yapılan reformlar ya da Avrupa Devletlerinin yönetim şekilleri ile kurulmaya çalışılan benzerliklere rağmen, Osmanlı Devleti hiçbir zaman merkeziyetçi tutumunu kaybetmemişti. Devletin federal bir yapılanmaya sürüklenmeye çalışıldığı bu süreçte, **1864 yılında Tuna Vilayet Nizamnamesi** ile merkeziyetçilik yönünde karşı bir tedbir alınacaktı (Ortaylı, 1985: 50-55).

Tarihe Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak geçen bu nizamname aslında devletin bütününde uygulanmak amacıyla hazırlanmıştı. Ancak devlet, bu hususta tedbirli hareket ederek, ilk olarak nizamnameyi bir ön uygulama alanında tecrübe etmek istemişti. Bunun



için eski Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti kurulmuştu (Gençoğlu, 2011: 35).

Tuna Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilerek önemli bir adım atılmıştı. Evvela eyaletlerin sadece ismi değişmiyor aynı zamanda sınırları da daraltılarak vilayet örgütü ortaya çıkıyordu. Sancaklar da liva adını alarak vilayetlere bağlı hale gelmişti. Bunun dışında iki idari birim daha vardı. Bunlar ise köy ve kaza idi. Dört idari birim, sırasıyla birbirlerine bağlı idiler. Bu, aynı zamanda Tuna Vilayet Nizamnamesi ile getirilen diğer bir değişiklik idi. Zira eyalet sisteminde eyalet ve sancaklar arasında bu tarz bir hiyerarşi mevcut değildi. Ayrıca, nizamnamede nahiye statüsünde bir idari birimden bahsedilmiş ancak muhtevası boş bırakılmıştı. Son olarak, vilayet yönetimi için halkın da katılımının sağlandığı meclisler oluşturulmuştu. Bunlar sırasıyla, Vilayet İdare Meclisi, Liva Vilayet Meclisi ve Kaza Vilayet Meclisi idi. Bununla beraber, merkezi yönetim bu meclislerde ağırlık sahibiydi ve yerel yönetimlerin ise sadece danışma fonksiyonu bulunmaktaydı. Hatta bu meclisler arasında belli düzeyde bir hiyerarşi ilişkisi mevcuttu. Tuna Vilayet nizamnamesi ile asıl yapılmak istenen, merkezin güçlendirilmesiydi. Dolayısıyla birçok vilayet, liva ve köylerde derhal uygulamalar başlatılmıştı. Merkeziyetçi eğilimler, 1871’de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile devam etmiş ve yürütme alanındaki birçok yetki ve sorumluluk merkezi hükümetin kontrolüne verilmişti. Denebilir ki, 1864 ve 1871 Nizamnameleri, idare meclislerinin görevleri ve kuruluşları bakımından çok az fark göstermişlerdi. (Ortaylı, 1985: 60-77).

Bugün, Türkiye’deki mevcut il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit yerel yönetim biriminin esasta 1864 Nizamnamesi ile başlayıp günümüzdeki şeklini aldığı söylenebilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Türkiye’de yerel yönetimler ile kastedilen birimler daha çok belediyeler olmaktadır. İl özel idaresi ve köyler özellikle mali yetersizlikler nedeniyle çoğu zaman merkezi yönetimin destek ve yardımı olmadan hizmet verememektedirler. Bu durum, onları özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çıkarıp, merkeze bağlı hareket eden kuruluşlar haline getirmektedir. Aşağıda bu husus göz önünde tutularak, daha etkili yerel yönetim modelini yansıtmalarından dolayı özellikle belediyelerin tarihsel gelişimleri üzerine durulmuştur.

### 1.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı

İl özel idareleri, ilk olarak 1864 Nizamnamesinde eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş ile benimsenmişlerdir. Buna göre, vilayet yönetimi için biri genel biri özel olmak üzere iki türlü yönetim biçimi kabul edilmişti. Vilayet yönetimleri için aynı zamanda Vilayet İdare Meclisleri oluşturulmuştu (Keleş, 2014: 172). Vilayet meclislerinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve halkın istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren bir *danışma* organı bulunuyordu. Bu organ, günümüzdeki il özel idarelerinin asıl çekirdeğini oluşturan Meclis-i Umumi-yi Vilayet idi. Bu organ, ne tüzel bir kişiliğe sahipti ne de karar alma ve uygulama yetkisi bulunuyordu. Meclisin toplantıları halka açık değildi. Türkiye’de açık meclis toplantıları, taşra yönetiminde değil, ilk Meclis-i Mebusanın oturumlarıyla başlamıştı. 1913’de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi birlikte yeniden düzenlenmiş ve bu meclislere il özel idaresi statüsü verildi. İl genel yönetimi ise 1929’ da çıkarılan kanunla kaldırılmıştır (Ortaylı, 1985: 84-86; Kalabalık, 1994: 4). Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetim birimleri içinde Cumhuriyet döneminden önce tüzel kişiliği bulunan tek birim İl Özel İdaresidir.

1930 - 1945 yılları arasında İl Özel İdareleri, belediyelere göre yerel yönetim sistemi içinde daha önemli bir yere sahip olmuştur. 1946 - 1960 yılları arasında ise süreç tam tersine dönmüş ve il özel idaresinin görevleri merkezi yönetime aktarılmıştır. İl özel idarelerinin yönetim sistemi içindeki rolü küçülerek, belediyeler daha fazla ön plana çıkmıştır. İl Özel İdareleri yerine getirdiği görevlerle, merkezin yerel düzeyde temsilcisi konumuna gelmiştir. Merkez de bu sayede yerel politikaları kendi belirlediği yönde kontrol edebilmiştir (Güler, 2013: 219).

1961 Anayasası yerel yönetim birimlerinde yapısal değişikliğe gitmemiş ve il özel idareleri giderek işlevlerini kaybetmiştir (Altaban, 1990: 318). 1961 Anayasasınının 115. maddesine göre, “Türkiye merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, İllere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. Bu doğrultuda, birden fazla ili içine alan bölge

müdürlüklerinin kurulmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve il özel idarelerinin bazı görevleri zaman içinde bu kurumlara devredilmiştir (Kaya, 2011: 30).

1913 yılından bu yana il özel idareleri için uygulanmakta olan kanun yerini sırasıyla, 1987'deki 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa ve 2005' deki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmıştır. Yalçındağ (1995: 41-42)'ın “*Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*” isimli çalışmasında belirttiği üzere;

*“1913 yılında kuruldukları zaman il özel idarelerine çağın en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına karşılık, zamanla bu görevlerin bir kısmı belediyeler, önemli bir kısmı da merkezi idarenin taşra kuruluşları tarafından üstlenilmiş, ancak bu görevler mevzuatla il özel idarelerinde de alınmamıştır. Uygulamada il özel idareleri anılan hizmetleri fiilen yürütmektedir. 1987 yılında 3369 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler de il özel idarelerinin durumunda bir değişiklik yapmamıştır. (...) Böylece (...) il özel idareleri merkez yönetiminin üstlendiği bir kısım görevleri, onun aktardığı para ile onun kararlaştırdığı yerde ve onun örgüt ve personeli eliyle yürütmeye çalışan bir emanet komisyonu durumundadır.”*

Nitekim yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında, finansmanının TOBB tarafından karşılandığı bir anket çalışmasında, 1496 denekten %52.4'ü il özel idaresi sözcüğünü duymadıklarını belirtmiş ve yüksek tahsilli denekler de dâhil olmak üzere, hiç kimse il özel idaresinin tanımını tam olarak yapamamıştır (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 1996'dan aktaran Sobacı 2005: 36).

Yukarıda bahsedilen “*Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*” isimli çalışma ilerde Yalçındağ (1988: 37-41) tarafından, “*Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*” halinde yayınlanmıştır. Buna göre:

*“(…) yasa taslağının en belirgin özelliğini, günümüzde il sistemi çevresinde merkez yönetiminin taşra kuruluşları tarafından yürütülmekte olan hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluğun, yerel yönetim nitelikli*

*birimlere bırakılması anlayışı oluşturmaktadır. (...) Bu amaçla öngörülen yönetim sisteminin en önemli iki kuruluşu il ve ilçe yerel yönetimleridir. Bunlardan il yerel yönetimi günümüzdeki il özel idaresinin yerini almakta ancak bu birime gerçek güçlü ve demokratik yerel yönetim nitelikleri kazandırılmaktadır. (...) Bu yerel yönetimler, bu yasa da verilmiş olan görevler bakımından günümüzdeki illerin ve ilçelerin yerini almış olacaklardır. Dolayısıyla bu görevlere ilişkin illerdeki ve ilçelerdeki hizmet birimlerinin, il ve ilçe yerel yönetimlerine personel, bina, araç-gereç ve öteki donanımlarıyla devredilmeleri gerekecektir. Merkez kuruluşlarının bu hizmet alanlarında il ve ilçe düzeyinde ayrıca birim bulundurmalarına, bu yasadan sonra gerek kalmayacaktır.*

Ancak, Yalçındağ (1988: 37)'ın ifade ettiği üzere, yerel yönetimlere dair çabalar sorunların ortaya konulması ve bunlar için bir takım önerilerin getirilmesi ile sınırlı kalmıştır. Diğer yandan il özel idarelerindeki asıl büyük yenilikler 2005 yılındaki 5302 sayılı kanun ile sağlanmıştır. 1987 ve 2005 yıllarındaki kanunlar arasında en büyük farklılıklar, il özel idarelerinde yerel temsilcilerin güçlendirilmesi, karar alma serbestisi ve idari ve mali özerklik konularında yaşanmıştır.

Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve ayrıca 2013 yılındaki 6447 sayılı Kanun ile mevcut 30 ilde İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Buradaki il yönetim sınırları, büyükşehir belediye sınırları kapsamında, Büyükşehir Belediyesi statüsü altına alınmıştır. Sonuç olarak gerek 2005 yılında çıkarılan yeni İl Özel İdaresi Kanunu gerekse önceki yıllarda yapılan idari reformlarla il özel idarelerinin yapı ve işleyişinde önemli ilerlemeler kaydedilmişse de, il özel idareleri bugün önemli bir yerel yönetim birimi olarak hizmet verememektedir.

### **1.1.2.2. Belediyelerin Ortaya Çıkışı**

Osmanlı Devletinde ilk belediyeçilik faaliyetlerinin 1854 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulması ile başladığı genel kabul gören bir anlayıştır. İstanbul

Şehremaneti, çağdaş yerel yönetimleri simgeleyen gerçek bir belediye tüzel kişiliğinin başlangıcı olmayıp, sadece belediyecilik geleneğini başlatan bir hareketlenmedir. Hatta Ortaylı (1990: 71), İstanbul Şehremanetinin yerel temsilci ve meclisinin merkezden görevlendirilen memurlardan oluşması ve özerk bir statüsü olmaması nedeniyle, modern belediyecilik için bile iyi bir başlangıç olmadığını ifade etmektedir.

İstanbul Şehremanetinin, şehrin tümünde etkin belediye hizmetlerini gerçekleştiriyor oluşu ve Galata-Beyoğlu bölgesinin yabancıların yoğun yaşadığı, sorunlu bir bölge olması dolayısıyla, onun yerine Paris örneği izlenerek Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştu. 1857 Nizamnamesi ile İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılması öngörülmüştü. Öncelikle, bu dairelerin birinde belediye deneyimini gerçekleştirmek için yapılan çalışmalar sonucunda Altıncı Daire olarak Beyoğlu-Galata'da karar kılınmıştı. Altıncı Daire örneğinin diğer semtlerde uygulanması ve Şehremanetinin on dört daireye ayrılarak faaliyete başlaması ise 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamname ile gerçekleşmiştir (Ortaylı, 1990: 71, Toprak, 1990: 76-77 ve Eryılmaz, 2002: 9-10).

Bundan sonraki gelişmeler birinci meşrutiyet döneminde yaşanmıştır. Birinci meşrutiyet hareketi ilk yazılı 1876 Anayasa'sını getirerek, belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu olmak üzere iki ayrı kanuni düzenleme yoluna gidilmiştir. Vilayet Belediye Kanunu, belediye başkanının belediye meclis üyeleri arasından hükümetçe atanmasını öngörerek, belediye başkanlığının seçimle oluşması yönünde önemli bir adım atmıştır (Derbil, 1959: 322). Diğer yandan, Dersaadet Belediye Kanununa göre ise İstanbul 20 daireye ayrılmış ve Altıncı Daire-i Belediye'nin ayrıcalıkları ortadan kaldırılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 7). 1877'de tüm dairelerin Şehremanetinden ayrı birer varlık oldukları kabul edilmiştir. 1913'de çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkatı bu yapıyı bozarak, belediye dairelerinin şahsiyetini Şehremanetinin şahsiyeti içinde eritmiştir (Toprak, 1990: 76) 1913 yılındaki değişiklik sadece bununla da sınırlı değildir. Buna göre, esasında bahsedilen belediye daireleri kaldırılmış yerine belediye şubeleri getirilmiştir. Şehremaneti meclisinin yerine ise bir encümen oluşturulmuştur. 1877 Nizamnamesi 1930 tarihindeki 1580 sayılı Belediye Kanununun kabul edilmesine kadar uygulanmıştır. 1928' de dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya tarafından bir Belediye Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı, 1 Eylül 1930'da kabul edilmiş ve 1580 sayılı kanun

olarak belediye kanunları kronolojisine girmiştir. Kanunun tasarısı gerekçesinde beş temel ilke benimsenmiştir. Bunlar sırasıyla “belediyeler arası eşitlik”, “belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakılması”, “belediyeler üzerinde güçlü bir denetim uygulanması”, “belediye yönetimi üzerinde halkın etkin denetiminin sağlanması” ve “belediyelerin hizmet alanının genişletilmesidir” (Aytaç, 1990: 89-94).

1580 sayılı Belediye Kanununun ilk maddesinde belediye, “*beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet*” olarak tanımlanmakta ve bir kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmektedir. Belediyelere ait görevler ise, Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyenin vazifeleri başlığı altında sıralanmıştır. İlgili madde, oldukça geniş tutulmuştur. Diğer yandan, 1580 sayılı Belediye Kanununun 89. maddesi çerçevesinde belediye başkanlarının, belediye meclisleri tarafından dört yıl için ve gizli oyla kendi üyeleri arasından ya da meclis dışından seçileceği öngörülmüştür. Meclisin kendi içinden seçilen belediye başkanının göreve gelişi, il merkezi olmayan belediyelerde valinin, il merkezi belediyelerde ise Cumhurbaşkanının onayı üzerine kesinleşmekteydi (Erençin, 2007: 341). Daha önce bahsedildiği üzere, 1877’deki ilgili nizamnamede belediye başkanı hükümetçe atanmakta idi, 1580 sayılı kanunda yapılan bu düzenlemeyle belediye organlarının seçimi konusunda önemli bir adım atılmış bulunmaktadır. Ancak görüldüğü üzere belediye başkanının seçimi konusunda vali ve cumhurbaşkanının onayının aranması nedeniyle merkezin yerel yönetimler üzerindeki yoğun etkisi hala hissedilmektedir. Bu doğrultuda gerekli asıl düzenlemeler için 1960’lı yılları beklemek gerekecektir.

1930-1946 yılları arası Türkiye için tek parti uygulamasının bulunduğu dönemdir. Dolayısıyla bu dönemin şartları, çıkarılan kanunlara da yansımıştır. Diğer yandan, bu dönemde çıkarılan kanunlar, 1929 yılında baş gösteren ekonomik buhrandan da büyük ölçüde etkilenmiştir. Dönemin belediyecilik faaliyetlerinde yoğun bir şekilde devletçilik ve halkçılık ilkelerinin etkisi hissedilmektedir (Mumcu ve Ünlü, 1990: 113). Bu dönemde belediyeler birer kamu tüzel kişisi olarak, yönetimin birer parçası hatta merkezi yönetim ile özdeş bir yapı olarak tasvip edilmişlerdir (Hamamcı, 1990: 54). 1580 sayılı Belediye Kanununun temel felsefesi de yerel yönetimlerin merkezi yönetimin doğal bir parçası olduğu yönündedir. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tek parti iktidarının elindedir ve yerel yönetimler bir nevi merkezi yönetimin taşra uzantıları gibi hizmet görmektedirler.

Dolayısıyla, yerel yönetimlerin merkezin güç ve olanakları dışında bir güçleri yok gibidir. Yerel sorunların çözüm şekli merkezden yardım ve destek isteme şeklinde olmaktadır (Altaban, 1990: 320).

Dönemin önemli gelişmelerinden biri 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'dır. Nitekim 1580 sayılı Belediye Kanununun 131. maddesinde belediyelere mahsus bir banka kurulması daha önceden öngörülmüştür. Güler (1996: 89)'in ifade ettiği üzere, kurulduğu yıllarda Belediyeler Bankasına, yalnızca belediyelere yönelik kredi sağlama işlevi yüklenmiştir. Zira belediyeler özel bankalardan kredi almak durumunda kaldığında ağır faizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Belediyeler dışında, il özel idareleri ve köyler Belediyeler Bankasının kapsamı dışında bırakılmıştır. 1946 yılına gelindiğinde, Belediyeler Bankasının adı İller Bankası olarak değiştirilecektir. Nitekim bankanın isminin değişmesi ile hizmet alanında da genişleme anlamında bir değişiklik yaşanmıştır.

1945-1960 yılları arasında dönemin iki belirgin özelliği bulunmaktadır. İlki, Türkiye'de artık çok partili dönemin yaşanıyor olmasıdır. 1950 seçimleri Demokrat Parti'yi iktidara taşımış ve ardından ülke hızlı bir kalkınma sürecine girmiştir. Devletçilik politikası terk edilmiş ve ekonomiyi dış dünyaya açma girişimleri amaç edinilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 11). Ancak siyasi süreçte yaşanan bu demokratikleşmenin yerel yönetimlere yeterince yansımadağı görülmektedir. Yerel yönetimler maddi imkânsızlıklar nedeniyle yine büyük ölçüde merkeze bağlı hareket etmektedirler (Tekeli, 1990: 47). Diğer yandan, 1950-1960 arası dönem, hükümetlerin ve belediye başkanlarının aynı parti üyesi olduğu yıllardır. Dolayısıyla, belediyelerin merkezin birer taşra uzantısı olarak görülmesi eğilimi de devam etmiştir (Şinik, 2012: 29-30). Dönemin ikinci belirgin özelliği ise, bu dönemde gelişmeye başlayan kentleşme hareketleri ve bu hareketlerin beraberinde getirdiği kentsel problemlerdir. Geray (1990: 218)'in ifadeleriyle bu dönem, kamuoyunun kentleşmenin yarattığı sorunların çözümüne çevrildiği, bu amaçla çeşitli yasaların çıkarıldığı ve yeni yeni örgütlenmelere gidildiği bir dönem olmuştur.

Bu dönemde, yerel yönetimler alanında yaşanan gelişmelerden biri 1945' de Türk Belediyecilik Derneğinin kurulmasıdır. Derneğin kurulma amacı belediyeler arasında bir birlik kurmak ve bu doğrultuda bir belediyecilik akımı başlatmaktır. Ardından 1946 yılında 4878 sayılı yasayla belediye seçimleri usulü, seçimlerin güvenilirliğini artırmaya yönelik

olarak değiştirilmiştir. Söz konusu yasa gereğince, belediye meclis seçimleri artık bir günde tamamlanacaktır (Şinik, 2012: 31). Aynı yıl daha önce bahsedildiği üzere, 1933’de kurulmuş olan Belediyeler Bankası, bu dönemde İller Bankasına dönüştürülmüştür. Böylece sadece belediyelerin değil, il özel idareleri ve köylerinde dâhil olduğu bir yerel yönetimler bankası oluşturulmuştur (Geray, 1990: 222).

27 Mayıs 1960 tarihinde yaşanan ilk askeri darbenin ardından oluşturulan 1961 Anayasası, sosyal devlet anlayışını benimseyen ve yerel yönetimler için geniş özgürlük alanları çizen bir Anayasa olmuştur. Anayasanın 115. maddesinde, “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır*” denmektedir. Görüldüğü üzere burada yönetim birimleri olarak sadece illerden bahsedilmiştir. Ancak Anayasanın bir sonraki maddesi yerel yönetimleri, “*il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri*” olarak tanımlamaktadır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağı ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği de hükme bağlanmıştır. İlgili maddeler, yerel yönetimlerin bağımsız birer demokratik kuruluş oldukları izlenimini vermektedir.

1963 yılında, Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 19.07.1963 Tarihli ve 307 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile belediye organlarının seçiminde değişikliğe gidilmiştir. Kanundan önce belediye başkanı, belediye meclisi tarafından seçilip, vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktaydı. Söz konusu kanunla yapılan düzenlemelerle birlikte, belediye başkanının tek dereceli çoğunluk usulüne göre, doğrudan halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır (Erençin, 2007: 341).

1960’lı yıllar hem merkezi yönetim için hem de yerel yönetimler için proje ve tasarıların hazırlandığı planlı dönemin başlangıcı olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim ise, hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu’dur. Bu dönemde kentsel alandaki sorunların çözümüne yoğunlaşarak büyükşehir kent modellerinin planlanmasına çalışılmış ve yerel yönetimler üzerine düşen fazlaca görev ve sorumluluklar nedeniyle bir bakanlığın



kurulması gerektiği düşünülmüştür. Bu bağlamda, 1978 yılında ilk defa Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve anılan bakanlık yerel yönetimlerin özerkleşmesi noktasında faydalı olmuşsa da, dönemin siyasi konjoktürü ve istikrarsızlığı nedeniyle çok kısa bir süre faaliyette bulunabilmiştir (Özaslan ve Alicı, 2015: 355-356).

Türkiye’de ikinci kez askeri darbenin yaşandığı 12 Eylül 1980 ve sonrası dönemde belediyeçilik anlayışında klasik hizmet yöntemleri değişmiş ve çeşitlenmiştir. Dönemin olağanüstü koşullarının gerektirdiği kısa vadeli düzenlemelerin yanında, belediyeçilik anlayışında günümüzde de devam eden yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda rasyonel işletmecilik esaslarına bağlı olarak kamu hizmetlerinin kamu kurumları tarafından yönetilmesi esasları değiştirilerek, özel kesimden daha fazla yararlanılması yoluna gidilmiştir. Bu dönemin belediyeçilik anlayışı doğrultusunda çıkarılan iki önemli kanun bulunmaktadır. Bunlardan biri 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, diğer ise yine aynı yıl çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunudur. Görmez (2015: 57-63)’e göre, çıkarılan bu iki kanunla, yasalaştırılmayan belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik yapılan düzenlemeler, dönemin belediyeçilik alanındaki en önemli düzenlemelerinden biridir. Söz konusu kanunlar, belediyelere oldukça geniş sayılabilecek mali imkânlar vermiştir.

Türkiye’de 1982 yılında kabul edilen Anayasada yer alan en önemli yeniliklerden biri merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki idari vesayet konusudur. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının net bir şekilde hüküm getirmedeği merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini 127. maddesinde açıkça ifade etmiştir. Bazı görüşlere göre, 1982 Anayasasındaki bu yenilik, yerel yönetimlerin özerkliği için geri bir adım olarak nitelenmektedir. Buna karşıt görüşlere göre ise, 1961 Anayasasında bu konuda açık bir hükmün bulunmaması, yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi dışında tutulduğu anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin 1982 Anayasasında yasal bir dayanağa kavuşması, 1961 Anayasasına göre yerinden yönetim ilkesine daha uygun bir içeriğe sahiptir.

Başka bir yenilik ise 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan “ *kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” hükmüdür. Bu hüküm ile ilk kez büyükşehir belediyelerinin kurulabilme olanağı sağlanmış bulunmaktadır. Bu doğrultuda,

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilk defa, İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üç kentte büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Başlangıçta kentlerdeki il özel idareleri de mevcut yapılarını korumaya devam etmiştir. 1986, 1987, 1988, 1992 ve 2000 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle sistem, büyükşehir belediyesi sayısını 16'ya çıkaracak şekilde genişletilmiştir. Genelde Türk kamu yönetiminde, özelde ise yerel yönetimlerdeki yeni yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar göz önüne alınarak, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Günümüzde de yürürlükte bulunan 5216 sayılı kanunun getirdiği Büyükşehir Belediyesi sistemi bağlamında son olarak, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ve Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasına dair ilave kanun ile beraber mevcut büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 292-299). Ayrıca önceki düzenlemeden farklı olarak büyükşehir belediyesi haline getirilen kentlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine de son verilmiştir.

2000'li yıllarda Türkiye'de genel olarak yerel yönetimler, özel olarak ise belediyelere yönelik kanuni düzenlemeler aracılığıyla önemli değişiklikler yaşanmıştır. Belediye yönetimine ilişkin yeni bir dönemi açan düzenlemelerden biri 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Belediye yönetimine ilişkin olarak organların oluşumu ve işleyişi, belediyelerin idari ve mali özerkliği, belediye personel yönetimi, merkezi yönetim ve diğer yerel paydaşlar ile olan ilişkiler yeniden biçimlendirilmiştir (Sadioğlu, 2012: 86). Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, yerel yönetimler içinde en etkin birim olması nedeniyle özellikle belediyelerin girdiği bu yeni süreç üzerinde tekrar değerlendirmeler yapılacaktır. Böylelikle, belediyelerin geçirdiği tarihsel sürecin ardından gelinen nokta ile Türk kamu yönetiminde etkili bir yerel yönetim sistemi için ulaşılmak istenen nokta arasında neler yapılması gerektiği tekrar tartışılacaktır.

### **1.1.2.3. Köylerin Ortaya Çıkışı**

Köy ve birkaç köyün toplanmasıyla meydana gelen nahiyeler, Osmanlı idari hiyerarşisinin en alt basamağını oluştururlar. Nahiye, 1864 nizamnamesinde sadece isim olarak ele alınmış, oluşum yapısı ve usulleri ise 1871 nizamnamesi ile ifade edilmiştir. Esasında ne 1864'de ne de 1871'de, nahiyeler yaygın birer kuruluş olmamışlardır. Nahiyeler, coğrafi konum ve nüfus yoğunluğu bakımından, kimi vilayetlerde çabuk ve usullere kısmen

uyumlu bir şekilde kurulurken, kimi vilayetlerde ise büyük ölçüde noksan örgütlerdi. Köyler ise, 1864 Nizamnamesinde mahalle yönetimine ait hükümlerle birlikte ayrı bir bölüm olarak düzenlenmişlerdi. Esasında hem 1864 hem de 1871 Nizamnamesi köylerin idaresi hakkında yenilikçi hükümleri barındırıyordu, ancak sorun bunların büyük ölçüde fiiliyatta uygulanamamasıydı. Buna rağmen, günümüzdeki köy ve mahalle statüsü, Osmanlı vilayet sisteminin attığı bu temeller üzerine kurulmuştu. Nitekim bugünkü köy ve mahalle yönetimine ait düzenlemeler, Osmanlı döneminde çıkarılan yasaları büyük ölçüde değiştirir nitelikte değildi. Zira köy, Osmanlı yönetiminin en az değişen birimiydi. Diğer yandan köy ihtiyar meclisi organının da temeli bu dönemlerde atılıyordu. İhtiyar meclis üyelerinin belirlenmesinde iki önemli husus vardı. Bunlardan biri, ayrı dinden iki cemaatin ayrı yönetimlerinin olmasıydı. İkincisi ise, seçme seçilme şartı için belli bir servet sahibi olma koşulunun aranmasıydı. Aslında ikinci husus, diğer yerel yönetim organlarında da aranan bir koşuldü ve devlet bu sayede merkezi kontrolü elinde tutabiliyordu (Ortaylı, 1985: 92-106).

Günümüzdeki köy yönetimlerinin mali açıdan yoksun oluşu da, Osmanlı vilayet yönetimlerinden bu yana değişmeyen bir durumdur. En küçük yerel yönetim birimi olan köyler, günümüzde olduğu gibi, ortaya çıkış dönemlerinde de mahalli hizmetleri yerine getirecek mali kaynaklardan yoksundu.

Köylere ilk tüzel kişilik Cumhuriyet döneminde, 1924'de 442 sayılı Köy Kanunu ile verilmiştir. İlgili kanun halen yürürlükte bulunmaktadır. Köyler de tıpkı İl Özel İdareleri gibi gerçek anlamda yerel yönetim faaliyetlerini yerine getirecek güç ve önemden yoksun bulunmaktadırlar. Nitekim 2012 yılındaki 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve sonraki düzenlemelerle mevcut 16.082 köyün tüzel kişiliğine son verilerek mahalle statüsüne dönüştürülmüştür.

## **1.2. Kavramsal Açıklamalarla Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan insanların bir arada yaşama zorunluluklarından kaynaklanan, ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, onlara daha etkili ve verimli kamu hizmetleri götürebilmek ve yerel demokrasiyi sağlamak adına oluşturulmuş, merkezi yönetimden belli ölçüde bağımsız kamu tüzel kişileridir. Daha genel bir tanımlamaya göre yerel yönetimler, belli coğrafi sınırlar içerisinde bulunan küçük yerleşim

yerlerine gereksinim duyulan hizmetlerin sunulması amacıyla, her ülkenin kendi siyasal ve yönetsel yapısına uygun olarak oluşturulmuş kurum ya da kuruluşlardır (Shah ve Shah, 2009: 1). Daha farklı bir tanımlamada ise yerel yönetimler, belli ereklere ulaşmak ve siyasal, toplumsal ve yönetsel gereksinmelere yanıt vermek üzere toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir (Keleş, 2014: 25). Bu tanımlamada, dikkat çeken önemli bir husus, bu yönetim birimlerinin aynı zamanda siyaset unsurunu da bünyesinde barındırıyor olmasıdır. Yerel yönetimlerin oluşum şekli, tarihsel arka planına bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Bununla beraber, kuruluş amaçlarının kendilerini ilgilendiren konularda yerel topluluklara daha nitelikli hizmetler verebilmek olduğu, genel kabul gören bir anlayıştır.

Diğer yandan, literatürde yerel yönetimlere ilişkin başka tanımlamalara da rastlamak mümkündür. Nitekim bu tanımlamalar benzer noktalar üzerine vurgu yapmaktadır. Bu noktalardan biri, yerel yönetimlerde gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin idaresine yöneliktir ki bu, hizmetlerin hem tedarik hem de dağıtımını kapsamaktadır. Diğer bir nokta ise tanımlamada geçen yerel demokrasinin gerçekleştirilmesine işaret eder. Diğer bir söyleyişle, yerel halkın kendini ilgilendiren konularda kamu siyasetine olan katılımının sağlanması öngörülür (Ragoonath, 2004: 12).

### **1.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Yerel yönetimlerin tarihsel bir gelişimin sonucu olarak mı yoksa toplumsal ya da ekonomik nedenlerin etkisiyle mi ortaya çıktıkları meselesi, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini inceleyen çalışmalarda hala tartışılmakta olan bir konudur. Ortaya çıkış gerekçelerini tamamen şu ya da bu nedene dayandırmak mümkün değilse bile, bu yönetimlerin belli amaçlara ulaşmak ve siyasal, yönetsel ve ekonomik yönden çeşitli ihtiyaçlara cevap vermek üzere tarihsel bir süreç sonunda var oldukları ve geliştikleri bilinmektedir. Aşağıda yerel yönetimlerin ortaya çıkış gayeleri toplumsal, tarihsel ve ekonomik olmak üzere üç farklı gerekçeye dayandırılarak açıklanmıştır.

İlk olarak, yerel yönetimlerin var oluşunu toplumsal nedenlere dayandıran görüşlere göre, yerel yönetimlerin gelişimi ile toplumsal gelişim arasında bir paralellik bulunmaktadır. Buna göre, bir ülkede yaşanan sanayileşme ve kentleşme hareketleri, o ülkenin yerel

yönetimlerinin de gelişmesine yol açmaktadır. Bu görüşün dayandırıldığı nokta, toplumsal gelişim sürecinin, parçalara ayrılması olanaksız bir bütün olmasıdır. Örneğin okur-yazarlık oranı ile yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki saptanmıştır. Buna göre, kimi ülkelerde merkezi yönetim, okur-yazarlık oranının çok düşük olmasını, yerel yönetimleri hiç oluşturmamak için gerekçe olarak kullanmaktadır (Keleş, 2014: 28). Ayrıca, kentsel nüfusun artması ve kentsel hizmet türlerinin ve alanlarının çeşitlenmesinden dolayı, kamu hizmetlerinin sunumu için kolaylık sağlayacak birimlerin kurulması ve örgütsel yapılarında değişikliklere gidilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yapısı da değişmekte ve üstlendikleri hizmetler sürekli artmaktadır (Özer, 2013: 31).

Diğer yandan, toplumda katılım ve özgürlükçü ilkeler doğrultusunda yükselen demokrasi arzusu da yerel yönetimlerin varlığını ve gelişmelerini etkilemektedir. Görmez (2015: 22)' in ifadeleriyle, yerel yönetimlerin var oluş gerekçelerini açıklayan toplumsal nedenler ile demokrasi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Zira toplumsal gelişme ancak eşitliğin ve özgürlüğün bulunduğu demokratik toplumlarda yaşanabilir. Yerel yönetimler ise demokratik değerlerin hem taşıyıcısı hem de besleyicisidir. Zira yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumuna yöneliktir. Yönetim alanı daraldıkça, yöneten ve yönetilen arasındaki mesafe de azalmaktadır. Buna bağlı olarak katılımcı demokrasi ilkesi ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin demokratik değerlerin yükselişiyle ortaya çıktıklarını kabul eden görüşlere göre, yerel yönetimler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmektedirler (Koçak, 2008: 16-17). Yerel yönetimlerin özellikle halkın katılımı ve denetimiyle kendisine yüklenen görevleri yerine getirmekte oluşu, bu yönetim birimlerinin demokrasinin beşiği ve okulu olarak görülmelerine neden olmuştur. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi olmamakla birlikte, demokrasi olgusunun yerel yönetimlerle ortaya çıktığı söylenebilir. Parlamenter demokrasi ile yönetilen Batı ülkelerinde ilk olarak yerel yönetimler, daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır (Toprak, 2014: 36). Diğer yandan, ulusal çapta demokrasi ilkesini hayata geçiremeyen ülkelerin, yerel yönetim yapılarında da demokratik değerlere sahip olmayışı, yerel yönetimlerin birer demokrasi aracı oluşlarına kanıt olarak gösterilmektedir (Görmez, 2015: 11).

İkinci olarak, yerel yönetimlerin var oluş nedenlerini bir takım tarihsel gerçekler içinde arayan görüşlere göre, yerel yönetimlerin kuruluşu zaman içinde kendiliğinden gerçekleşmiştir. Çünkü yerel yönetimler merkezi yönetimden önce veya sonra, yönetim sisteminin bir parçası olarak hizmet veren birimler olarak ortaya çıkmışlardır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin doğuşu asıl olarak komün geleneğiyle başlamıştır. Zaman geçtikçe yerel yönetim yapıları gelişerek ve farklılaşarak, bugünkü çağdaş yerel yönetim yapıları haline dönüşmüştür.

Merkezi yönetim geniş sınırlar içinde çeşitli görevleri yerine getirmektedir. Merkezin bu görevleri tek başına üstlenmesi hizmetlerin gereğince yerine getirilememesi ve işlerin gereğinden fazla vakit alması gibi sakıncalara neden olmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin yerel halkın ihtiyaçlarını tespit edebilmesi çok güçtür. Bu nedenle merkezi yönetim adına hareket edecek ve yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek yönetim birimlerine ihtiyaç vardır. Bunun için izlenebilecek iki çözüm yolu bulunmaktadır. Birincisi, merkezi yönetimin taşra uzantılarının yetkilendirilmesidir ki, bu çözüm yolu hizmetlerin istenilen biçimde yerine getirilmesi için yeterli değildir. İkinci çözüm yolu ise, merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarına yani yerel yönetimlere yer verilmesidir. Böylece merkezi yönetimin gücü hafifletilmiş olacaktır (Tortop: 1994: 24). Tarihsel süreçte yerel yönetimler merkezi yönetimin birer parçası gibi hizmet görmüşlerdir. Bu şekilde yerel yönetimler, bazen devletin birer uzantısı olarak, bazen merkeze yardımcı bir eleman konumunda bazen ise merkezi yönetim adına bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmişlerdir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin ortaya çıkışıyla ilgili olarak geleneksel motifin etkili olduğu düşünülmektedir (Koçak, 2008: 16-17).

Son olarak, yerel yönetimlerin varoluş gayeleri ekonomik nedenlere dayandırılmaktadır. Ekonomik nedenlerin temelindeki açıklamalar şöyledir: Merkezi yönetim, ülke sınırları içinde yaşayan toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılarken, ulusal menfaati gözetir ve aynı zamanda toplumu bir bütün olarak temsil eder. Merkezi yönetimin asıl görevi, vatandaşların bireysel arzu ve isteklerini yerine getirmekten öte, toplumun genelinde huzur ve güvenliği sağlamaktır. Bu doğrultuda, merkez tarafından ülkenin en ücra köşesine kadar geçerli olan bir takım kararlar alınır ve uygun şekilde uygulanır. Ancak bu durum, tüm kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından kararlaştırılması ve sunulmasına olanak tanımamaktadır. Böyle bir kamu idare şekli, hem rasyonellikten uzaktır hem de uygu-

lanma ihtimali bulunmamaktadır. Çünkü ülke sınırları içerisinde yaşayan toplumu, her zaman için bir bütün halinde tasvip etmek mümkün değildir. Toplum, gereksinim duyduğu ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitlenir ve bölgesel özellikler göstermeye başlar. Bu, bir kısım mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olması anlamına gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 42).

Bu doğrultuda yerel olarak nitelendirilen ihtiyaçlar ortaya çıkar ki, merkezi yönetimin bu ihtiyaçları ayrı ayrı tespit etmesi çok zor belki de imkânsızdır. Örneğin, enerji üretimi ve dağıtımını ulusal ve hatta uluslararası düzenleme gerektiren bir kamu hizmetidir. Bu hizmetin merkezi yönetimce üstlenilmesi daha ekonomik olabilir. Ancak temizlik, kanalizasyon, otopark kent yollarının bakımı ve onarımı, imar, çevre gibi kamu hizmetlerinin ise yerel nitelikte oldukları genellikle kabul edilmektedir. Bu sebeple, birçok ülkede bu tarz yerel nitelikli hizmetler yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir (Keleş, 2014: 26-27). Dolayısıyla, yerel ihtiyaçlara yönelik kararların alınmasının ve uygulanmasının yerel yönetimlere bırakılması daha rasyonel olacaktır (Koçak, 2008: 17).

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebebi olarak etkin ve verimli yönetim isteği, yerel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının bir bakıma ekonomik gerekçesidir. Şöyle ki, ekonomik hayatta geçerli kurallardan biri kıt kaynaklardan mümkün oldukça en çok faydanın sağlanmasıdır. Özel sektörde üretim arz ve talep durumuna göre şekillenir ve tüketici tercihleri fiyatı belirler. Bu şekilde oluşan tam rekabet piyasasında, ne kadar malın, kimler için üretileceği ve hangi fiyattan satılacağı tespit edilebilir. Ancak kamusal hizmetlerin sunumunda böyle bir mekanizma bulunmamaktadır. Vatandaşlar oy birliği ile kamusal mal ve hizmetlerle ilgili taleplerini belli edebilirlerse, bu oy birliği piyasadaki fiyatın yerini tutabilir. Ancak, siyasal süreçte herkesin hem fikir (oy birliğinin) olduğu bir durum söz konusu değildir. Dolayısıyla yerel yönetimler bölgesel hizmetlere ilişkin toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi hususunda merkezi yönetime oranla daha etkin olabilirler (Koçak, 2008: 18).

Diğer yandan yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarındaki ihtiyaçları daha gerçekçi ve kolay belirleyebileceklerinden dolayı kaynak israfını merkezi yönetime oranla minimum noktaya indirebileceklerdir. Bu durumda yerel yönetimlerin ürettiği hizmetlerden, merkezi yönetimin ürettiği hizmetlere göre daha fazla verim sağlamak

mümkündür. Tam tersi bir söylemle, yerel yönetimler aynı verimi merkezi yönetime göre daha az kaynakla sağlayabilirler. Yerel yönetimlerin bu noktada dikkat etmesi gereken husus, optimum hizmet alanını belirleyebilmesidir. Ekonomideki azalan maliyetler ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimler hizmet alanını marjinal maliyetin yeniden yükselmeye başlayacağı minimum noktaya kadar genişletebilecektir (Görmez, 2015: 21).

#### **1.4.Yerel Yönetimlerde Temel İlkeler**

Demokratik yerel yönetim yapısı ve bu yönetimlerden beklenen hizmetler söz konusu yönetim birimlerinin bazı temel ilkeleri taşımasıyla mümkündür. Aşağıda, bu ilkelerden başlıca üç tanesi açıklanmaktadır. Bunlar, yerel özerklik ilkesi, halka yakınlık ilkesi ve son olarak yerinden yönetim ilkesidir. Buna göre, demokratik bir yerel yönetim ve etkili yerel hizmet sunumu için; yerinden yönetim ilkesince yönetilen, merkezi yönetimden bağımsız yerel özerkliği bulunan ve yerel ihtiyaçları en iyi şekilde gözetebilmek adına halka en yakın bir biçimde hizmet edebilecek yönetim birimlerine ihtiyaç vardır.

##### **1.4.1. Yerel Özerklik İlkesi**

Özerklik, bir kişinin ya da grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda bağımsız olmasıdır (Kalabalık, 2005: 130) Yerel özerklik ise yerel toplulukları ilgilendiren meselelerde, kanunlara uygun olmak koşuluyla yerel makamların karar alma ve aldığı kararları uygulayabilme hak ve yetkisidir. Diğer bir ifadeyle yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini kendi başına ve kendi oluşturduğu organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verebilecek kaynaklara sahip olabilmesidir (Keleş, 2014: 54). Yerel yönetimler yürütülmesi kendilerine bırakılmış kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak ve tercihler yapmak, bunları gerçekleştirebilecek mali kaynakları temin etmek ve hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgütlenmelerini kurmak açısından iki tür özerklikten yararlanırlar: idari özerklik ve mali özerklik (Parlak ve Ökmen: 2015: 21).

İdari özerklik, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız olarak, kendi karar organlarını yerel tercihler (seçimler) aracılığıyla seçebilmelerini, kamu personelini belirleyebilme özgürlüğünü ve seçilmiş organları aracılığıyla kararlar alma ve uygulayabilme serbestisini



kapsamaktadır. Farklı bir söylemle, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır (Keleş, 2014: 54). Bu, yerel yönetimlerin merkeze veya yerel halka olan yakınlığı arasındaki ince çizgiyi belirlemektedir. İç örgütlenmelerinde, karar alma ve aldığı kararları uygulayabilme konusunda hareket esnekliğine sahip yerel yönetimler, yerel demokrasiyi hayata geçirme ve yönetimde katılım ilkesini uygulanabilir kılma avantajına sahiptir.

Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın harcama önceliklerini belirleyebilmesi ve gelirlerini yükseltebilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Daha basit bir ifadeyle, yerel yönetimlerin merkezden ayrı mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bu kaynakları yerine getireceği hizmetler doğrultusunda kanunlara uygun olarak serbestçe kullanabilmeleri anlamına gelmektedir. Bununla beraber mali özerklik dendiğinde akla daha çok yerel yönetimlerin, yerel vergilerin oranını ve vergi matrahlarını dışardan bir etki olmaksızın belirleyebilmeleri ve yerel halkın tercihlerine uygun mal ve hizmet üretebilmeleri gelmektedir (Güneş, 2009: 157). Mali özerkliğin temini, mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarını belirli sınırlar dâhilinde belirleyebilme gücü, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi ve gelirlerini serbestçe harcıyabilme unsurlarını kapsamaktadır (Mağ, 2015: 38).

İdari ve mali özerklik arasında, yerel yönetimlerin özerklik ilkesini geçerli kılma bakımından tamamlayıcılık ilişkisi vardır. Özerklik, yerel yönetimlerin örgütlenmelerinde olmazsa olmaz bir koşul niteliğindedir. Bunun dışında bu yönetimlerin kendisinden beklenen görevleri en iyi şekilde yerine getirmesi için sahip olması gereken elbette başka ilkeler de söz konusudur.

#### **1.4.2. Halka Yakınlık / Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi**

“Halka yakınlık” ya da diğer bir tabirle “hizmette yerellik” ilkesi, yabancı literatürdeki “subsidiarity” ilkesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. İlke, sunulacak kamu hizmetlerinde, hizmetlerin halka en yakın kurumlar aracılığı ile yürütülmesini savunmak-

tadır. Bunu savunmadaki amaç, hizmetlerin sunumunda ölçek ve etkililik kriterlerinin göz önüne alınmasıdır.

Halka yakınlık ilkesi, AB gündemine özellikle 1989 ve sonrasında Maastricht Antlaşması öncesi müzakerelerde yoğun tartışmalarla girmiştir. Söz konusu ilke, Avrupa Topluluğu (AT)'ndan AB'ye geçiş sürecinde üye devletler arasında en çok tartışılan konular arasında yer almış ve çekinceyle karşılanmıştır. Üye devletler AB'nin aşırı müdahaleci tavrından endişe etmişlerdir. Endişe duyulan diğer bir husus ise, Avrupa bütünleşmesi sürecinde, üye devletlerdeki yerel yönetim birimlerinin yetki alanlarının birlik düzeyine kayma tehlikesidir. Bu sebeple Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimler kendi yetki alanlarını koruma çabalarına girişmiştir. Bu bağlamda eğitim, sağlık ve kültür gibi faaliyet alanlarındaki yetkilerinin ekonomik nedenlerle AB'ye kaydırılma tehlikesi ile karşı karşıya kalan Alman eyaletleri (Landerler), yerellik ilkesinin en önemli savunucularından biri olmuşlardır (Şinik, 2012: 86 – 87).

Nitekim halka yakınlık ilkesi, AB'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması ile güncellik kazanmıştır. İlkenin amacı, AB'ye üye devletlerin alacağı kararlarda ve bu kararların uygulanması noktasında, üye devletlerin yetkilerini Birliğe karşı korumaktır. Bu nedendir ki antlaşma açık bir biçimde devletlerin, ortak yetki alanlarındaki eylemlerinin yetersiz kalması ve Birlik tarafından yapılacak bir müdahalenin daha etkili olması durumunda, birliğin eyleme geçmesini öngörmektedir (Chateau, 2016: 1).

İster federal ister üniter yapıda olsun, yerel yönetimlerini güçlendirme çabası içerisindeki tüm devletler, halka yakınlık ilkesini göz önünde tutarak, merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünü dengelemeye çalışmaktadır. Bir bakıma söz konusu ilke, “bir kamu hizmeti hangi yönetim kademesinde teşkilatlandırılmalı?” sorusuna cevap aramaktadır. Buna göre, hizmet mümkünse halka en yakın yönetim kademesinde üretilip sunulmalıdır. Hizmetin tam kamusal (bölünemeyen) bir mal olması ya da ölçek ekonomisi nedeniyle yerel düzeyde, hizmette verimlilik ilkesinin sağlanamaması gibi durumlarda ise, hizmetin üretim ve dağıtımının bir üst kademeye bırakılması öngörülmektedir. Sadece merkezi ve yerel yönetimler arasında değil, yerel yönetimlerin kendi içinde de uygulanması gereken halka yakınlık ilkesi, aynı zamanda yerinden yönetim anlayışıyla da örtüşmektedir.

### 1.4.3. Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetim, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimin hiyerarşisi ve teşkilatı dışında ve ona karşı belli ölçülerde bağımsız kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Parlak ve Ökmen, 2015: 11). Yerinden yönetim, tıpkı merkezi yönetim gibi ancak onun farklı bir tarzı ya da zıttı niteliğinde münhasır özellikleri bulunan ayrı bir yönetim biçimini ifade etmektedir (Cansen, 2011). Devletler hem merkezi hem de yerinden yönetim sisteminin bir arada uygulanmasıyla yönetilirler. Bununla birlikte, yerinden yönetim kavramı yerel yönetim birimlerini nitelemektedir. Daha farklı bir söyleyişle, yerinden yönetim, yetkilerin üniter devletlerde merkezden yerel yönetimlere, federal devletlerde ise eyalet ya da yerel / bölgesel yönetimlere aktarıldığı bir sistemin adıdır.

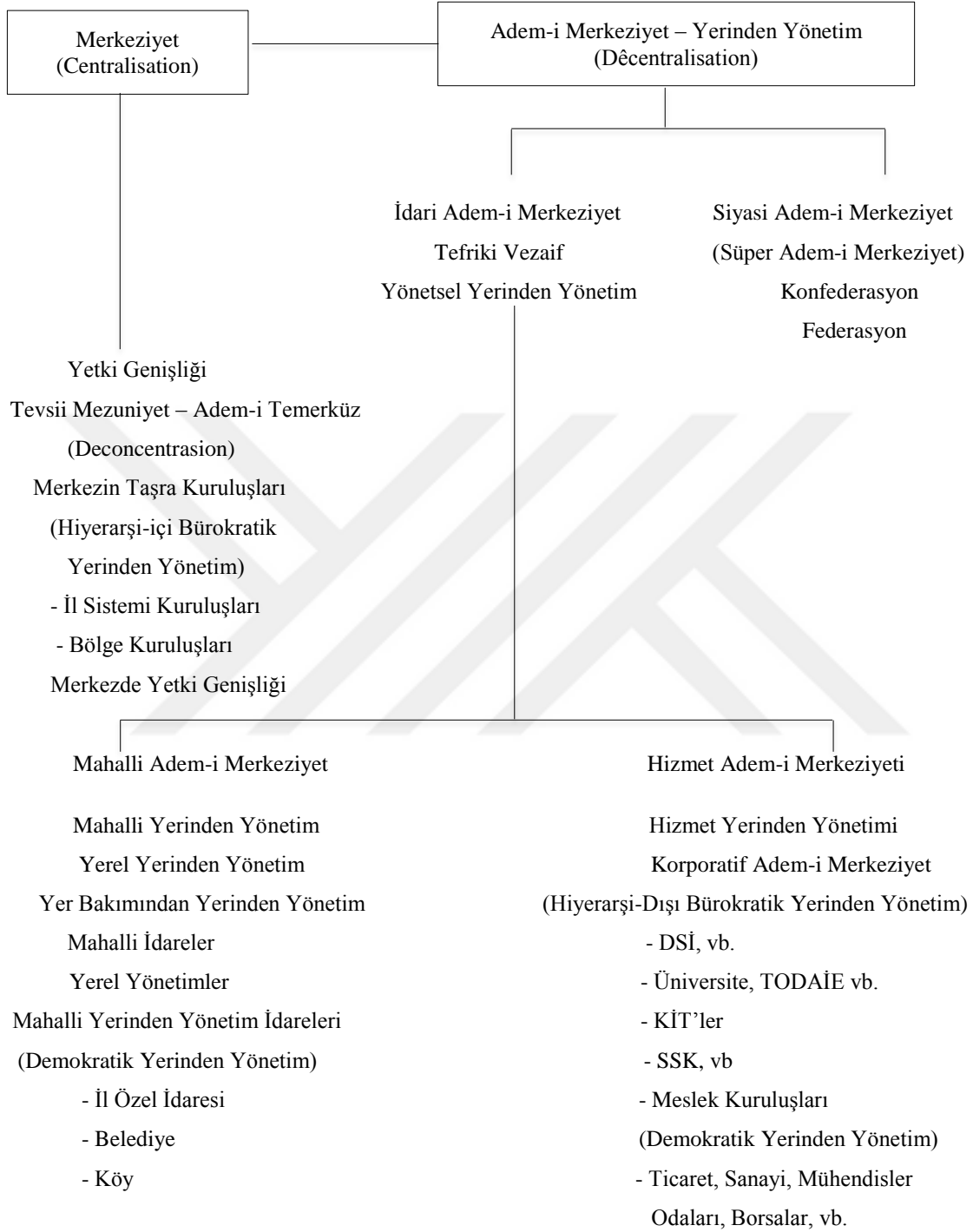
Yerinden yönetim, uygulamada siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak iki farklı şekilde görülmektedir. Siyasal yerinden yönetim, federal yapıya sahip devletlerde uygulanabilirlik göstermektedir. Siyasal yerinden yönetimde, merkezden yerel ya da bölgesel yönetimlere aktarılan yetkiler, ilave olarak yasama gücüne ilişkin yetkileri de kapsamaktadır. Örneğin siyasal yerinden yönetimin uygulandığı devletlerde söz konusu birimlerin kendi kanunlarını yapmak ve kendi mahkemelerine sahip olmak gibi üst yetkileri vardır. Ülke federe devletleri içinde barındıran federal devlet tarafından temsil edilir (Kalabalık, 2005: 119). İdari yerinden yönetimde ise yetkiler, yürütme gücüne ilişkindir ve bu tür bir yerinden yönetim sistemi üniter devletler için söz konusu olmaktadır. İdari yerinden yönetim sistemi yerel yönetimlere kendi kanunlarını yapma yetkisi vermez. Söz konusu yönetim birimleri merkezden ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak, merkez tarafından çıkarılan kanunların sınırları dışına çıkamazlar. İdari yerinden yönetim de kendi içinde işlevsel yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olarak iki kısma ayrılmaktadır.

İşlevsel yerinden yönetim, ekonomik, sosyal ve teknolojik hayatta meydana gelen değişikliklerden ötürü bazı hizmetlerin uzmanlık gerektirmesi sonucu uygulanması zorunlu hale gelen bir sistemdir. Yer ya da mekândan bağımsız bir şekilde sadece sunulacak hizmetin niteliğinden kaynaklanan sebeplerden ötürü, merkez bu hizmetleri kendisinden bağımsız kamu tüzel kişilerine bırakmaktadır. Kalabalık (2005: 122)'ın da ifade ettiği gibi, bir kamu hizmetinin, sahip olduğu özellikler ve teknik yapısının uzmanlığı gerektirmesi nedeniyle, merkez tarafından yerine getirilemeyeceği anlaşıldığında, bu hizmete bağımsız

bir varlık tanınma yoluna gidilmektedir. Hizmetlerin gerekliliğine ve türüne göre oluşturulduklarından dolayı, işlevsel yerinden yönetim kuruluşlarının sayılarını önceden belirlemek mümkün değildir.

Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları ise belli bir coğrafi alandaki insanların ortak ve yerel ihtiyaçlarının karşılanması için oluşturulmuşlardır. Anayasalarca bu tarz kuruluşların türü ve sayıları ilgili maddelerde açıkça gösterilmektedir. Merkez yönetimin tek elden ulaşamayacağı bu coğrafi alanlara, merkezin tüzel kişiliğinden ayrı olarak oluşturulan kuruluşlar aracılığıyla hizmet verilmek istenmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik verilen hizmete tanınmışken; yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik belli bir alandaki yerel topluluğa tanınmıştır. İlkinde verilen hizmetin türü tek ve bellidir. İkincisinde ise ilgili coğrafi alanın sınırları içinde, mahalli ve müşterek olmak kaydıyla verilen hizmetler sayı ve çeşit olarak fazladır (Şengül, 2014: 9). Yukarıdaki bilgiler ışığında, aşağıda Türkiye’de yerinden yönetim kuruluşlarının kamu yönetimi teşkilatı içindeki yeri Şekil’ 1 de gösterilmiştir:

## Şekil 1: Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) Düzeni



**Kaynak:** Yalçındağ, 1995: 9-12.

Yerinden yönetim kuruluşlarının işlevsel yerinden yönetim kuruluşları ve coğrafi yerinden yönetim kuruluşları olarak iki kısma ayrılması anlam karmaşasına yol açabilmektedir. Burada söz konusu karmaşa Gözler ve Kaplan (2011: 181-182)'nın da ifade ettiği gibi, coğrafi yönetim kuruluşlarına yerel yerinden yönetim (mahalli adem-i merkeziyet) ya da kısaca yerel yönetimler (mahalli idareler) denilmesinden kaynaklanmaktadır. Oysa yerinden yönetim, sistemin ya da yönetim biçiminin kendisidir. Merkezden özerk yerel birimlere yetki aktarılmasını öngörür. Yerel yönetimler ise yerinden yönetim kuruluşları olarak hizmet veren kamu tüzel kişilerini ifade etmektedir. Yerinden yönetim kavramı, yerel yönetimleri de içine alan daha geniş bir kavramdır. Yerel yönetimler, yerinden yönetim sisteminin öngördüğü yönetim biçiminin uygulayıcı birimleridir. Yerinden yönetim sistemi, yönetim biçimi ya da ilke gibi soyut kavramları karşılarken; yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesince kurulmuş teşkilatlanma ya da örgütlenmeleri ifade etmek için kullanılır.

Benzer şekilde Miller (2004: 37)' de yerel yönetimler ile yerinden yönetimin birbirleriyle ilişkili kavramlar olduklarını belirtir ancak bu ilişkinin karşılıklı olarak benzer anlamlar taşımadığını ilave eder. Diğer bir söyleyişle, yerel yönetimler yerinden yönetim sisteminde bir tür modeli temsil ederken, yerinden yönetim her zaman yerel yönetimlere yakın ya da onun farklı bir türü olarak düşünülemez. Aynı zamanda, farklı yapıdaki yerel yönetimler birbirinden farklı yerinden yönetim sistemlerini temsil edilebilirler. Miller, yerel yönetimleri, yerinden yönetimin en üst seviyesi, “yetki devri modeli” olarak tasvip eder.

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin tepeden aşağı doğru inen yönetim anlayışına tamamen ters bir mantıkla cevap vermektedir ve aynı coğrafi alanı paylaşan insanların ortak sorunlarına “yerinden” çözümler aramaktadır. Mümkün olduğunca, yönetim kademesinin en alt kademesinden başlayarak, yerel ihtiyaçlar onlara en yakın yönetimler aracılığı ile giderilmektedir. İdeal yerinden yönetim sistemi, merkezi otoriteden yerel yönetimlere ve başındaki yerel yöneticilere açık bir biçimde yetki ve sorumluluk aktarmak için gösterilen siyasi iradedir. Siyasi bir taahhüt niteliğindeki bu girişim, yönetimde merkezi otoritenin fonksiyonları üzerine bir kez daha düşünülmesini sağlar (Cramer, 2004: 7).

Diğer yandan, üniter yapıya sahip ve özellikle koyu merkeziyetçi ülkelerde yerinden yönetim bir tehlike olarak algılanabilmektedir. Ağırlıklı uygulanan yerinden yönetim sisteminin, ülkenin birliğini tehlikeye sokabileceği ve ülkedeki genel yönetim yapısının federalizme doğru gidebileceği düşünülebilir. Bunun dışında, yerinden yönetimin sınırsız uygulanması yönetimden beklenen etkinliği tam tersine çevirebilir. Merkezi yönetimden tamamen bağımsız yerinden yönetim uygulamaları, kamu hizmetlerinin bölüşümünde bölgesel adaletsizliklere neden olabilir. Ayrıca, yerinden yönetimin yararlarına yerel elitlerce el konulması da mümkündür. Şöyle ki; yerel yönetimler üzerinde güçlü etki ve kontrol kurabilen yerel elitler, yerel politikaları kendi menfaatleri doğrultusunda kullanabilmek adına yerel yönetimleri ve yöneticilerini kolayca etkileyebilmektedir (Kalabalık, 2005: 117). Diğer bir ifadeyle, küçük belediyelerde oligarşik yapılar haline gelme eğilimi söz konusu olabilmektedir. O halde, sistemden beklenen faydaların kazanılması için yerinden yönetim sistemi, merkezi yönetim sisteminin bir alternatifi olarak değil merkezi yönetimin sakıncalarını bertaraf edecek tamamlayıcı bir sistem olarak düşünülmelidir.

### **1.5. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler İlişkisi**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi açıklayan başlıca iki teori bulunmaktadır. Bunlar temsilcilik ve ortaklık modelleridir. Temsilcilik teorisine göre, yerel yönetimler kendi yasal sınırları içinde, merkezi yönetimin kamu hizmetlerini sunması için yararlandığı birer araç görevini üstlenmektedirler. İki yönetim birimi arasındaki ilişki, herhangi bir birim ve bu birimin başı arasındaki ilişkiye benzer. Ortaklık teorisi ise yerel yönetimleri, her birinin münhasır yetki ve sorumlulukları bulunan, merkezden bağımsız oluşumlar olarak görür. Buradaki ilişki, ortaklık (partnership) ilişkisidir. İlkinde merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yöneten-yönetilen ilişkisine benzer bir şekilde dikeydir. İkincinde ise, söz konusu ilişki, yönetime ortak olan iki firma arasındaki ilişkileri andırır şekilde yataydır (Bilgiç, 1998: 27; Hartley, 2007: 439). Ancak belirtilmesi gereken bir husus vardır ki, her iki teori de birbirine zıt iki uç noktayı belirtmektedir. Uygulamada iki yönetim arasındaki ilişkinin hangi teoriye daha yakın olduğunu, bu ilişkinin yönü belirlemektedir. Buradan yola çıkarak aşağıda, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin dört farklı yönünden söz edilmiştir. Bunlar, siyasi ilişkiler, yönetsel ilişkiler, mali (ekonomik) ilişkiler ve idari vesayet denetimidir.

### 1.5.1. Siyasi İlişkiler

Yönetim düzeyleri arasındaki siyasi ilişkiler, farklı düzeydeki yönetim birimleri arasında yasama, yürütme ve yargı erklerinin nasıl paylaşıldığını, Anayasal erkler ayrımı bakımından ele almaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki siyasi ilişkiler, ülkelerin sahip olduğu siyasi sistem farklılıklarından kaynaklanır (Görmez, 2015: 227). Buna göre, ülkeler siyasi bakımdan iki temel yönetim sistemine göre yönetilmektedir. Bunlardan ilki federal devlet sistemi, ikincisi ise üniter devlet sistemidir.

Federal devlet sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetim düzeyi federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler olmak üzere üç kademededen oluşmaktadır. Federal sistemlerde yasama, yürütme ve yargı erkleri farklı düzeydeki yönetimler arasında (federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler) Anayasalarda ve özel imtiyazla belirtilmiş sınırlar içinde, eşit olarak kullanılmaktadır (Görmez, 2015: 229). Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerin birbirleriyle olan ilişkileri federal Anayasa ile düzenlenmiştir. Federal devlet, devletin federal yapısının sürdürülmesi ve eyaletlerin Anayasal düzenlerinin korunması ile mükellef iken, eyaletler ise federal devlete karşı sadakat yükümlülüğü taşımaktadır. Yasama erkinde güç federal devlete aittir. Bununla beraber, devletin yürütme erkinde aslan payını eyaletler almaktadır. Eyaletler bu yürütme gücünü yerel yönetim birimleri ile birlikte kullanmaktadır. Yerel yönetimler yönetim kademesinin üçüncü basamağını oluştururlar. Bu ülkelerde yönetimler arası ilişkilerin odağını, yerel yönetimler ile eyaletler arasındaki ilişkiler oluşturur. Bunun en iyi örneklerinden biri olan Almanya'da söz konusu ilişki, birçok bakımdan eyaletler ile federal hükümet arasındaki ilişkilere benzemektedir (Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, 1994: 55). Şöyle ki, federal devlet yerel yönetimlerin yönetim hakkının sadece bir garantörü durumundadır. Federal devlet ile yerel yönetimler (örneğin belediye ya da Almanya'da birer yerel yönetim birimi sayılan ilçeler) arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Bu husus, yönetimlerin mali ilişkisi bakımından da böyledir. Federal Anayasa sadece yerel yönetimler için gelir ve ücrete dayalı, esasları ve ayrıntıları belirtilmiş bir mali tevzini garanti etmektedir. Yerel yönetimler ve eyaletler arasındaki ilişkiler ise daha sıkı vaziyettedir. Eğer yerel yönetimlerin kendi mali imkânları ile elde ettikleri gelirler, katlandıkları giderleri karşılayamayacak durumda olursa, eyaletlerin mali yardımları devreye girer (Koçdemir, 1999: 11-12).



Üniter devlet modeline sahip olan devletlerde ise yönetim yapısı, federal devletlere göre daha basit ve daha az kademeli yönetim aşamalarından oluşmaktadır. Federal devlette eyaletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üniter devletlerde merkez ile yerel yönetimler arasında yaşanmaktadır. Üniter devlet sisteminde yasama, yürütme ve yargı erkleri merkezi yönetim olarak tek bir yönetim düzeyinde toplanmış bulunmaktadır. Buna göre, yerel yönetimler merkezi yönetimin daha alt düzeydeki yönetim birimlerine verdiği yetkileri yerine getiren birimlerdir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yasal olarak egemenliği altındadır. Üniter devlet sisteminde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler en iyi merkez- çevre modeli ile anlaşılabilir. Bu bağlamda, üniter devlet sistemini, merkez ve ona bağlı çevre birimler (yerel yönetimler) oluşturur (Görmez, 2015: 228-229). Görev ve yetki bölüşümü merkezden yerele yetki aktarımı şeklinde olmaktadır. Diğer yandan, üniter devlet modeli ile yönetilen ülkeler merkezî devlet geleneğine daha yakın bir siyasi sisteme sahip olmaktadır. Bu, merkez ile yerel yönetimler arasında mali merkezîliği de beraberinde getirmektedir. Federal devletlerde yerel yönetimlerin daha işlevsel olduğu yönünde bir yorum yapmak güçtür ancak, hem federal devlet modeline hem de üniter devlet modeline bakıldığında yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan konumu karşısında, halka yakınlık ilkesinin federal devletlerde daha fazla sağlandığı düşünülebilir. Son olarak, üniter devletler tek düze yerel yönetim modeli sunmaktadırlar. Oysa federal devletlerde yerel yönetim modelleri eyaletten eyalete değişmekte hatta aynı eyalet içinde dahi yerleşmiş değişik uygulamalar söz konusu olabilmektedir (Sadioğlu, 2012: 404).

### **1.5.2. Yönetimsel İlişkiler (Görev ve Yetki Bölüşümü)**

Yönetimler arası iş bölümü olarak da adlandırılan görev ve yetki bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Görev ve yetki bölüşümü, kamu hizmetlerinin görülmesinde, ne tür hizmetlerin merkezi birimlerce, ne tür hizmetlerin ise yerel yönetimlerce görüleceğine karar verilmesidir. (Parlak, 2014: 25). Aynı zamanda bu, yerel yönetimlerin özerkliğinin bir göstergesidir. Toplumun sunulan hizmetlerin niceliği ve niteliği ülkelere ve zamana göre değişiklik gösterebilmektedir. Dolayısıyla burada önemli olan husus halka yakınlık ilkesinin uygulanabilirliğini artırmak ve sunulan hizmetler ile toplumun ihtiyaçları arasındaki bağı kurabilmektir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümü her ülkenin sahip olduğu siyasi rejimine ve hukuk sistemine göre farklılık gösterebilmektedir. Bununla beraber, devletin gücü merkezi yönetimin elinde toplanmış olduğundan dolayı, uygulamada yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetler merkezi yönetimin çizdiği sınırlar içinde gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde başlıca üç ilkenin geçerli olduğu bilinmektedir: genel yetki ilkesi, özel yetki ilkesi ve karma yetki ilkesi (Kalabalık, 2005: 274-275). Genel yetki ilkesi, kanunlar tarafından yasaklanmayan ya da başkaca yönetim birimine bırakılmamış hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir (Güngör, 2012: 4). Özel yetki listesi ya da liste ilkesinde ise, yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetler, ilgili kanunlarda tek tek ve açıkça ifade edilmektedir. Yerel yönetimler, ilgili kanunda belirtilmeyen hizmetleri yerine getirme yetkisine sahip bulunmamaktadırlar. Son olarak karma yetki ilkesinde ise, genel yetki ilkesi ve özel yetki ilkesi birlikte uygulanır. Şöyle ki, öncelikle yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler kanunda tek tek sayılmaktadır. Ardından yerel yönetimlerin sayılan hizmetler dışında yerel nitelikte olup başka yönetim birimlerine bırakılmayan hizmetleri de yerine getirebileceklerine dair bir hükümle yerel yönetimlere genel yetki tanınır.

Ayrıca, Kalabalık (2005: 279-280)' in görev ve yetki bölüşümünde uygulanabilecek farklı metot önerileri de bulunmaktadır. İlkine göre, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetlerin standartları ve görev devir usulü temel bir kuruluş kanunu ile belirlendikten sonra çıkarılacak bir bakanlık emri ile görev ve yetkiler yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimler belirlenen standartları yerine getirebildiği ölçüde görevler, bakanlık emri ile yerel yönetimlere devredilebilir. İkinci önerilen metotta ise, yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetler, yerel yönetimlerle yapılacak sözleşmeler ile belirlenebilir. Hizmet standartları, merkezi yönetimin denetim ve gözetimi ile görev ve yetki bölüşümüne dair diğer şartlar yerel yönetimlerle yapılacak sözleşmede belirtilir. Son önerilen metotta ise, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir parçası olarak düşünülmüştür. Buna göre, yerel yönetimler kanunlar tarafından yerine getirilmesi zorunlu hizmetleri yerine getirdikten sonra, bakanlıklardan kendilerine verilecek emir ve talimatlar doğrultusunda bir takım hizmetleri daha yerine getireceklerdir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde göz önünde tutulması gereken üç önemli ölçüt bulunmaktadır. Bunlardan birincisi hizmetin bölünebilirliği ya da diğer bir ifadeyle dışlanamazlık ilkesidir. Buna göre, topluma sunulan bazı hizmetlerin faydası bölünemez niteliktedir. Yani ülke sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların tümü bu hizmetlerden topluca yararlanmaktadır. Örneğin savunma bu tarz hizmetlerin başında gelmektedir. Gerçekten de, ülke sınırları içindeki tüm coğrafi yönetim birimleri aynı anda ve eşit olarak bu hizmetten yararlanmak durumundadırlar. Dolayısıyla bu tarz hizmetler, merkezi yönetim tarafından üstlenilir ve vatandaşlara topluca sunulur. Diğer yandan faydası sunulduğu coğrafi alana göre farklılık gösteren ve buna bağlı olarak da bölünebilen hizmetler de bulunmaktadır. Bölgesel kamu hizmeti olarak da nitelendirilen bu hizmetlere sokakların aydınlatılması örneği verilebilir. Sokak aydınlatılması hizmetinin faydası çok küçük bir alan ile sınırlıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 72). Bu tarz hizmetler belirli bir bölge ile sınırlı olduğundan yerel yönetimlerce yerine getirilir.

İkinci ölçüt etkinliktir. Etkinlik bazı durumlarda hizmetin yerine getiriliş tekniği açısından, bazı durumlarda da belirli bir coğrafi alanda yaşamaktan kaynaklanan ortak ve medeni ihtiyaçların karşılanması açısından söz konusu olabilir (Kalabalık, 2005: 281). Bazı hizmetler vardır ki hem kaynak israfına yol açmama hem de daha az maliyetle hizmet sunma yönünden, bunların merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi daha etkin olacaktır. Bunun yanı sıra, bazı hizmet türleri de vardır ki, bunların, bizzat hizmet verilecek sınırlar içinde yaşayan halkın gereksinimlerini daha iyi bilebilecek yerel birimlerce yerine getirilmesi etkinlik açısından daha uygun olacaktır. Önemli olan husus, birim başına en düşük maliyetin hangi yönetim birimince sağlanacağını öncelikle doğru olarak tespit edilebilmesidir.

Üçüncüsü ise adalet ölçütüdür. Toplumun ödediği vergilerle, kendilerine sunulan mal ve hizmetlerin niteliği arasındaki ilişki adalet ölçütünü ortaya çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sunulması sonucu, hizmetin seviyesi ve kalitesinde bölgeden bölgeye farklılık göstermesi ihtimali her zaman vardır. Dolayısıyla toplumu aynı anda ve bir bütün olarak ilgilendiren mal ve hizmetler ya bütünüyle yerel yönetimlerin görev ve yetki alanına bırakılmamalı ya da merkezi yönetimin hizmet seviyesi ve kalite ilke ve standartlarını her zaman düzenleme imkânı bulunmalıdır. Ayrıca, merkezi yönetimin elinde böyle bir yetki olması, ekonomik politikaların başarısı bakımından ulusal düzeyde uygula-

nan maliye politikasının bir parçası olarak yerel yönetim gelir ve giderlerini de kontrol etmesini gerektirebilecektir (Kesik, 2005: 82).

### **1.5.3. Mali İlişkiler (Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü)**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler, kaynak dağılımında optimalitenin sağlanması amacıyla yönetim düzeyleri arasındaki gelir ve gider dağılımının nasıl olması gerektiği ile ilgilidir (Görmez, 2015: 228). Yönetimler arası mali ilişkiler, yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluklar ile yakından ilişkilidir. Zira yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler, ancak bu hizmetlerin finansmanının sağlandığı ölçüde mümkün olabilmektedir. Bu açıdan, ister federal devlet sistemlerinde olsun ister üniter devlet sistemlerinde olsun, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması, Anayasalarca güvence altına alınması gereken önemli bir husustur.

Yönetimler arası gelir ve gider bölüşümü, belirli yöntemlerin kullanılmasıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin merkezi yönetime daha az bağımlı olduğu ve kendi olanaklarıyla sahip olabileceği gelir elde etme yöntemleridir. Bu yöntemler içinde en önemlisi yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ve yönetimler arasında paylaşılan vergi gelirleridir. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri meselesi aynı zamanda bu yönetimlerin mali özerkliklerini de tasvip etmektedir. İkinci bir yöntem ise merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak aktarımı şeklinde yapılmaktadır. Yerel yönetimler ilk yöntemde kendi olanaklarıyla kendi gelirlerini elde etme imkânlarına sahip oldukları için, ikinci yöntemde göre daha bağımsız hareket edebilmektedirler.

Yerel yönetimlerin en ciddi gelir kaynağı vergilerdir. Vergilerin yerel yönetimlerce toplanması, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmekle birlikte, bu vergiler bazen bizzat yerel birimlerce toplanmakta bazen ise yerel yönetimlerin toplanan vergilerden pay alması şeklinde gerçekleşmektedir. Bir vergi türünün yerel vergi niteliği taşıması için, yerel yönetimler tarafından koyulup, oranlarının ve matrahlarının yerel yönetimlerce belirlenmesi ve son olarak yine yerel yönetimlerin kendileri tarafından toplanıyor olması gerekmektedir. Böyle bir durumda, yerel yönetimlerin hem halkın taleplerini ve ödeme gücünü doğru belirleyebilmesi hem de mal ve hizmetlerin dağıtımını bireylerin tercihlerine göre sağlayabilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada tüm şart ve esaslarıyla birlikte vergilendirme

yetkisinin tamamen yerel yönetimlere bırakıldığı bir ülke bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri ile birlikte geniş ölçüde mali özerklik kazanmalarına karşın, yerel vergiler aynı zamanda ulusal vergi sisteminin bir parçasıdır. Bu bağlamda, merkezi yönetim yerel yönetimlere bırakılan vergilerin oranlarına ve matrahlarına ilişkin belirli düzenlemelerle, yerel yönetimleri bu konuda sınırlandırmaktadır. Hatta bazı durumlarda, merkezi yönetim yerel vergileri bizzat toplamakta ve yerel yönetimlere kendilerine düşen payı aktarmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 90). Bu durumun başlıca sebebi, bölgelerarası mali dengesizliklerin önüne geçebilmektedir. Zira vergilendirme yetkisinin tamamen yerel yönetimler bırakılmasının, eşitlik ve adalet ilkelerini sağlamayacağı düşünülmektedir. Dikkat edilmesi gereken husus, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında vergi paylaşımı yapılırken yerel yönetimlere görevleriyle orantılı, yeterli gelir kaynaklarının temin edilmesi ve yerel yönetimlere tanınan mali özerklik ilkesinin gözetilmesidir.

Vergi gelirleri dışında, yerel yönetimlerin gelir elde ettikleri farklı finansman kaynakları da bulunmaktadır. Bunlar, şerefiye, harç, harcamalara katılma payı, iktisadi teşebbüs ve mülk gelirleri ve yerel yönetimlerin borçlanma ve para cezaları yoluyla elde ettiği gelirlerdir.

Yönetimler arası mali ilişkileri düzenleyen ikinci yöntem ise merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan kaynak transferleri şeklinde olmaktadır. Bu yöntemin en önemli özelliği, yönetimler arasındaki gelir ve gider bölüşümünde adaletin gerçekleştirilmesidir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan kaynak transferleri çeşitli şekillerde olabilmektedir. İlk olarak, yukarıda bahsedildiği gibi oran ve şartları merkezi yönetim tarafından belirlenen ve yine merkezi yönetim tarafından toplanan yerel vergilerden ya da diğer ulusal nitelikteki gelirlerden belli oranlar şeklinde yerel yönetimlere yapılan transferlerdir. Daha önce ifade edildiği gibi bu şekilde, kendi olanaklarıyla yeterli geliri elde edemeyen yerel yönetim birimleri merkez tarafından desteklenmekte ve bölgelerarasındaki mali eşitsizlik belli ölçüde bertaraf edilmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin mali yönden merkezin inisiyatifine bağlı kılınması, özerk yerel yönetim ilkesiyle bağdaştırılmamaktadır. Zira merkezi yönetim bu yolla yerel yönetimleri denetim altında tutabilmektedir. Bu şekildeki bir gelir bölüşümünde dikkat edilmesi gereken husus, bölüşümün hangi esaslara ve paylaşım ilkelerine göre yapılacağına önceden kanunlarla güvence altına alınmasıdır. Bunun dışında, merkezi yönetim yaptığı şartlı ve şartsız bağış ve yardımlar yoluyla da yerel

yönetimlere kaynak transferleri gerçekleştirmektedir. Şartlı bağış ve yardımlar, belirli amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda ve sadece bu amaçlar için kullanılabilen kaynak transferleridir. Şartsız bağış ve yardımlar ise, yardımı alan yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde bu parayı istediği alanda kullanma serbestisinin olduğu transferlerdir. Şartsız bağış ve yardımlar, ilkinde göre yerel yönetim birimlerinde daha çok tercih edilmektedirler. Zira aldığı mali yardımın harcanması kısmında istediği gibi tasarruf etme yetkisine sahip olan yerel yönetimler, bu yardımlarla daha fazla mali özerklik elde etmiş olmaktadır.

#### 1.5.4. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kanunla öngörölmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir (Gözler ve Kaplan, 2011: 115). Bu tanımdan yola çıkarak idari vesayet denetiminin temel özelliklerini belirtmek mümkündür. Öncelikle idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında geçerli olan bir denetim türüdür. Denetimi yapan yönetim birimi ile denetime tabi olan yönetim birimi iki ayrı kamu tüzel kişiliği olan birimlerdir. İkinci olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetimin niteliği kanunlar çerçevesinde belirlenir. Kanun yoksa vesayet de yoktur, kanunun öngördüğünden daha fazla vesayet uygulanmaz (Şengül, 2014: 157). Son olarak idari vesayet denetimi, istisnai ve sınırlı nitelikte bir denetim türüdür. Denetim, yerel yönetim birimlerindeki kişiler üzerinde geçici olarak görevden alma, işlemleri üzerinde ise onama, onamama, değiştirerek onama veya yürürlüğe girişini erteleme şeklinde ortaya çıkar. Vesayet denetiminde emir ve talimat verme ile düzeltme yetkisi *kural olarak* yoktur (Gözler ve Kaplan, 2011: 807). İdari vesayet, istisnai bir denetim türü olduğuna göre, dar yoruma tabidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulayabilmesi için kanunun açık bir biçimde idari vesayet denetimine izin vermesi gerekmektedir. Bunu dışında kanunun yorumlanması yoluyla idari vesayet denetimi uygulanamaz.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. İdari vesayet denetimine konu olan yerel yönetim işlemlerinin sayısı arttıkça yerel yönetimlerin hareket alanı daralmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin özerkliklerinin nerede başlayıp nereden bittiğinin belirlenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkisinde

önemli bir husustur. Nitekim yerel yönetimlerin merkezi yönetimin ülke çapında aynı temel ilkeler doğrultusunda belirlemiş olduğu kamu hizmeti anlayışının dışına çıkma ihtimalleri de mevcuttur. Merkezi yönetim bir yandan ülkenin demokrasi anlayışına katkıda bulunacak yerel yönetim birimlerine özerklik alanı tanıırken, bir yandan da bu birimlerin bazı karar ve işlemlerini denetim altında tutmak zorunda kalmaktadır. İdari vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin özerklik alanına bir müdahalesinden ziyade, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılığın sağlanması bağlamında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki çelişkileri önleyecek bir ilişki olarak düşünülmelidir (Tortop, 1994: 14-16).



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER: YAPI VE İŞLEYİŞ

1982 Anayasasının 123. maddesine göre, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” Anayasanın 126. maddesinde ise, “*Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” denmiştir. Bu maddede sadece il tüzel kişiliği ifade edilmiştir. 1982 Anayasasında yerel yönetimlere dair açıkça hükme 127. maddede yer verilmiştir. Söz konusu maddeye göre, yerel yönetimler, “*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 tüzelkişileri*” olarak tanımlanmıştır. Aynı maddenin devamında, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ve görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, ayrıca yerel yönetim seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı ifade edilmiştir. Diğer yandan, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki, kanunda gösterilen amaçlara ve yine kanunda belirtilen esas ve usullere uygun olarak gerçekleştireceği idarî vesayet yetkisi de bu maddede kabul edilmiştir.

Bu bağlamda, Türkiye’de Anayasa tarafından öngörülen üç çeşit yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köydür. Bununla beraber, Anayasa, mahalli idareler başlığı altında yer alan 127. maddede, “*Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” diyerek, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kurulmasına izin verilmektedir. Burada belirtilmesi gereken husus, büyükşehir belediyelerinin sayılan üç yerel yönetim çeşidinden ayrı, bir yerel yönetim türü olmadığıdır. Türkiye’de yerel yönetim birimleri olarak hizmet veren il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir



belediyeleri ve köylerin kuruluşları, organları, yetki ve sorumlulukları ile denetimlerine ilişkin hususlar aşağıda ayrı başlıklar halinde açıklanmaktadır.

## 2.1. İl Özel İdareleri

Türkiye’de, il yönetimi (günümüzde 51 ilde), hem merkezin taşra uzantısı konumundaki il genel idaresi hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi tarafından yürütülmektedir. İl genel idaresi ve il özel idaresi, iki konuda benzerlik göstermektedir. İlk olarak, her iki yönetim birimi de aynı coğrafi alanlar içinde hizmet vermektedir. Hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin il sınırlarını kapsayan görev alanları bulunmaktadır. İkinci olarak, hem il genel idaresinde hem de il özel idaresinde yönetim biriminin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi konumundaki organ validir. Bu bağlamda denilebilir ki, il özel idareleri, konumları itibariyle bir tarafta merkezi yönetim, diğer tarafta ise belediyeler ve köyler arasında yer alan bölgesel yerel yönetimler gibi işlemektedir. Zira il özel idarelerinin hem kırsal hem de kentsel alanlarda yürüttüğü faaliyetler bulunmaktadır. Bu bakımdan, il özel idareleri tam olarak “melez” bir yapıya sahiptir (Ökmen ve Demir, 2013: 327).

İl özel idaresi, bugün Türkiye’de yürürlükte bulunan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre düzenlenmiştir. Bu kanunun amacı, il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını ve çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Kanunun 3. maddesinde ifade edildiği üzere il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Diğer bir ifadeyle, bir yere il statüsünün verilmesiyle birlikte, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın o yerde il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Buna göre, 81 ilin bulunduğu Türkiye’de 81 adet il özel idaresinin bulunması gerekmektedir. Ancak, 2012 yılındaki 6360 sayılı kanun ile 2013 yılındaki 6447 sayılı kanun tarafından büyükşehir belediyelerinin 16’dan 30’a çıkarılmasına dair düzenlemeler, aynı zamanda il özel idarelerini de ilgilendiren değişiklikler içermektedir. Söz konusu kanunlarla birlikte büyükşehir belediyesinin kurulduğu yerlerde il özel idarelerinin kapatılmasına karar verilmiş ve bu

şekilde 30 il özel idaresinin varlığı ortadan kaldırılmıştır. Kaldırılan 30 il özel idaresinin görev ve yetkilerinin bir kısmı büyükşehir belediyelerine, bir kısmı ise söz konusu kanunlarla birlikte kapatılan il özel idarelerinin bulunduğu illerde yeni bir birim olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir. Bu şekilde, ülke genelindeki il özel idarelerinin sayısı 81'den 51'e düşürülmüştür.

### **2.1.1. İl Özel İdarelerinin Organları**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı eski İl Özel idaresi Kanununda, il özel idarelerinin organlarının kanun içindeki sıralanışı, şu an uygulanmakta olan 5302 sayılı kanuna göre farklılık göstermekteydi. Eski yasaya göre, il özel idarelerinin organlarının sıralanışı, vali, il daimi encümeni ve il genel meclisi şeklindeydi. Yeni kanunda ise, vali ve il genel meclisinin yeri değiştirilerek, yeni sıralama il genel meclisi, il encümeni ve vali şeklinde yapılmıştır (Çiftelinar, 2006: 133).

#### **2.1.1.1. İl Genel Meclisi**

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İl genel meclisi üyelerinin seçimi, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre, ildeki seçmenler tarafından gerçekleştirilmektedir. İl genel meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine adaylığını koyabilmektedir. Bu bağlamda, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı il genel meclisi üyeliğine seçilebilmektedir. Seçimler beş yılda bir yapılır. Her ilçe bir seçim bölgesidir. İl genel meclisi üyelerinin sayısı, bir ildeki ilçelerin sayısına ve bu ilçelerin nüfusuna göre değişmektedir. 2972 sayılı kanunun 5. maddesine göre, son genel nüfus sayımları için:

- Nüfusu 25 000'e kadar olan ilçelerde 2,
- Nüfusu 25 001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde 3,

- Nüfusu 50 001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde 4,
- Nüfusu 75 001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde 5 asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde, fazla her 100.000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz. 50.000 de dâhil olmak üzere, 100.000' den fazla olursa artık sayıya da bir asıl ve bir yedek üyelik hesap edilir.

5302 sayılı kanunun 11. maddesinde belirtildiği üzere, il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Toplantıya meclisin en yaşlı üyesi başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ise ikinci başkan vekili başkanlık eder. 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda il genel meclisine vali başkanlık etmekteydi.

İl genel meclisinin meclis toplantısı ile toplantı ve karar yeter sayısı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 12 ila 14. maddelerinde açıklanmıştır. İlgili maddelere göre il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır. Ancak meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına da karar verilebilir. Diğer yandan, il genel meclisinin gündemini meclis başkanı belirler ve üyelere en az üç gün önceden bildirir. Gündem, çeşitli yollarla halka da duyurulur. İl genel meclisi üyelerinin il özel idaresine ait işlerle ilgili konularda yaptığı öneriler de, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. İl genel meclisi başkanının ve üyelerinin, münhasıran kendileriyle veya ikinci derece dâhil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmaları yasaktır. Son olarak, meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşme süreci 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesinde açıklanmıştır. İlgili maddede belirtildiği üzere, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur. 5302 sayılı kanun ilk kabul edildiğinde, meclis kararının kesinleşebilmesi için valinin meclise iade ettiği kararda, il genel meclisinin, karar üzerinde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar etmesi gerekiyordu. Ancak bu kanun hükümleri 2007 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece, il genel meclisinin, merkezi yönetim karşısında kendi kararında ısrarcı olma ihtimali ortadan kaldırılmıştır (Sobacı, 2015: 18-19).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 18. maddesinde belirtildiği üzere, il genel meclisi çeşitli yollarla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanabilir. İlk olarak, meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresinin işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı olarak soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. İkinci olarak, il genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Son olarak vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

İl genel meclisi üyelerinin görevleriyle bağdaşmayacak işler ve faaliyetler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 20. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, il özel idaresi meclis üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

İl genel meclisi üyeliği, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 21. maddesinde belirtilen hükümlerin gerçekleşmesi durumunda son bulur. Söz konusu maddeye göre, ölüm

ve istifa il genel meclis üyeliğini kendiliğinden sona erdirir. Diğer yandan, il genel meclisi üyeleri, özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmazsa, üyelerin savunmaları alındıktan sonra, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla üyeliklerinin düşmesine karar verilir. Son olarak, il genel meclisi üyelerinin seçilme yeterliliğini kaybetmeleri durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından il genel meclisi üyeliklerinin düşmesine karar verilir.

Bunun dışında, il genel meclisinin de belirli şartların gerçekleşmesi durumunda feshedilmesi mümkündür. Bu şartlar 5302 sayılı İl Özel İdaresinin 22. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, il genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa ya da il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar. Diğer yandan, il genel meclisinin, Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması ya da meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevi, il encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

#### **2.1.1.2. İl Encümeni**

1987 yılındaki değişikliklerle kabul edilen 3360 sayılı İl Özel idaresi Kanununda il encümeni, il daimi encümeni olarak geçmekteydi. Bugün uygulanmakta olan 5302 sayılı kanunda “daimi” sözcüğü ifadeden çıkarılarak, il encümeni kullanılmaya başlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 25. maddesine göre, *“il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.”*

İl encümeninin toplanmasına ilişkin hükümler ise, söz konusu kanununun 27. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden be-

lirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen başkanının ve üyelerinin, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılmaları yasaktır. Diğer yandan, il encümeninin gündemi vali tarafından belirlenir. Bunun dışında, encümen üyeleri de gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemdeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

### 2.1.1.3. Vali

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanununa göre vali, il özel idaresinin başı ve aynı zamanda bir yürütme organıdır. 3360 sayılı kanuna göre, il genel meclisi başkanlığı görevi de vali tarafından yerine getirilmekteydi. İl genel meclisi başkanlığında atanmış bir kişinin bulunması, Anayasaya uygunluk konusunda bazı tartışmalara sebep olmuştur. Türkoğlu (2009: 136)' na göre, yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanma yoluyla işbaşına gelmesi Anayasaya aykırı bir durum değildir. Zira 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ilkesi kabul edilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de olduğu gibi, valinin il genel meclisi başkanlığını üslendiği farklı ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin;

*Hollanda il yönetiminde halk tarafından doğrudan seçilen il meclisi, meclisin kendi içinden seçtiği il encümeni ve kraliçe tarafından atanan vali ile meclisin atadığı bir yönetici bulunur. Meclis, karar organı iken vali ve il encümeni birlikte yürütme kurulunu meydana getirirler. İl meclisine kraliyet kararnamesi ile atanan vali başkanlık eder (Önder, 2005: 42-43).*

Diğer yandan, 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu, valinin il genel meclisi başkanlığına son vermiştir. 5302 sayılı kanunun 29. maddesine göre, vali il özel idaresinin

başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Sobacı (2015: 18-19)'ya göre, 5302 sayılı kanunun, karar organı olan il genel meclisine atanmış bir kişi ve merkezin bir ajanı olarak valinin başkanlık etme usulüne son vermesi iki açıdan önem taşımaktadır. İlk olarak, gelişmiş demokrasilerdeki genel pratiklere ters düşen ve il özel idaresinin özerkliğini zedeleyen uygulamalara son verilmiştir. İkinci olarak, 5302 sayılı kanunla yapılan söz konusu değişikliklerle, AYYÖŞ' ün özerk yerel yönetimler kavramını düzenleyen ilgili 3. maddesine uyum sağlanmıştır.

Vali, İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı (Bakanlar Kurulu Kararnamesi) ile göreve başlar. Valilik istisnai bir memuriyet olup, güvenceli bir devlet memurluğu niteliği taşımamaktadır. Hükümetin takdiri ile atanan vali, yine hükümetin takdirine bağlı olarak görevden alınabilmektedir. Valinin il özel idaresinin başı olarak yerine getirmesi gereken görevler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30. maddesinde ifade edilmiştir. Bununla beraber, vali görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

### **2.1.2. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri**

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanununun 6. maddesinde iki bent halinde belirtilmiştir. Buna göre, il özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla:

– Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde.

– 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.

Aynı maddenin devamında, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir denmiştir. Diğer yandan, 5302 sayılı kanunun 7. maddesinde, il özel idaresinin yetki ve imtiyazları maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

– Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

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

– Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

– Borç almak ve bağış kabul etmek.

– Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

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

– Belediye sınırları dışındaki gayri sihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Ancak, sivil hava ulaşımına açık hava alanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dâhil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usul ve esaslar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

– Belediye sınırları dışında, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak. Bu bent uyarınca asansörlerin yıllık periyodik kontrolünü yapabilecek il özel idareleri ile yetkilendirilmiş muayene kuruluşlarının sahip olması gereken koşullar, yıllık periyodik kontrol esasları ile yıllık periyodik kontrol ücretleri Vilayetler Hizmet Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Türk Standartları Enstitüsü temsilcilerinin de yer alacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Konuya ilişkin düzenlemeler, komisyon kararları doğrultusunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılır.



### 2.1.3. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri

İl özel idaresinin gelirleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 42. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Diğer yandan, il özel idarelerinin giderleri ise, 5302 sayılı kanununun 43. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Buna göre il özel idarelerinin giderleri şunlardır:

- İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

- Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Doğal afet giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

5302 sayılı İl özel idaresi Kanununun 44 ila 50. maddelerinin yer aldığı ikinci bölüm, il özel idarelerinin bütçesini düzenlemektedir. Söz konusu bölüme göre, il özel idaresi gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması bütçeye uygun olarak gerçekleştirilir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. İl özel idaresinin bütçesi, ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanır ve malî yıl ile izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Vali bütçe tasarısını hazırlar ve Eylül ayı başında il encümenine sunar. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanlığının 30 gün içinde vereceği karardır.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encümenine sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

#### 2.1.4. İl Özel İdarelerinin Denetimi

İl özel idarelerinin denetiminin amacı, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre, il özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

5302 sayılı kanunun 38. maddesinde ifade edildiği üzere, il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Diğer yandan, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

5302 sayılı kanunun 40. maddesine göre, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. Aksama

giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

## 2.2. Belediyeler

Yerel yönetimler içinde en etkin birimler olarak belediyeler, Türkiye’de 2005 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre düzenlenmişlerdir. Kanununun 3. maddesinde ifade edildiği üzere; *“belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”*

Belediyenin kuruluş ve sınırlarına ilişkin hükümler 5393 sayılı Belediye Kanununun 4. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Diğer yandan, köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Ayrıca, yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek karnameyle belediye kurulabilir.

Aynı kanunun 8. maddesine göre, birleşme ve katılım yoluyla da belediye kurulması mümkündür. Söz konusu maddeye göre, belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz.

Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalardan arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6. maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir.

Belediyelerin kuruluşunda olduğu gibi, kapatılmasında da nüfus şartı öngörülmüştür. 5393 sayılı kanunun 11. maddesine göre, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Diğer yandan, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir.

### **2.2.1. Belediyelerin Organları**

Belediyenin organları 5393 sayılı Belediye Kanununun ikinci kısmının birinci bölümünde düzenlenmiştir. Söz konusu bölümde belirtildiği üzere belediye organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

### **2.2.1.1. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanır. Belediye meclis üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresidir. 2972 sayılı kanunun 9. maddesine göre, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclisi üyeliğine seçilebilir. Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir. 2972 sayılı kanunun 5. maddesinde belirtildiği üzere, belediye meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre:

- Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde 9,
- Nüfusu 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde 11,
- Nüfusu 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde 15,
- Nüfusu 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde 25,
- Nüfusu 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde 31,
- Nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde 37,
- Nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde 45,
- Nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.

5393 sayılı kanunun 19. maddesine göre, belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. Meclise belediye başkanı,

katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder.

Diğer yandan, 5393 sayılı kanunun 20. maddesinde ifade edildiği üzere, belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Toplantının yeri ve zamanı mutlak usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları açıktır, ancak meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına da karar verilebilir.

Belediye meclisi gündeminin belirlenme usulü 5393 sayılı kanunun 21. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre, her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar.

Belediye meclisi, 5393 sayılı kanunun 22. maddesine göre, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.

Diğer yandan, söz konusu kanunun 23. maddesinde belirtildiği üzere, belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülme üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

5393 sayılı kanununun 26. maddesinde, belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları düzenlenmiştir. Buna göre, belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır: meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay tarafından uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

5393 sayılı kanununun, belediye başkanı ve meclis üyelerinin yükümlülükleri başlığını taşıyan 28. maddesinde belirtildiği üzere, belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.

5393 sayılı kanununun 29. maddesine göre, belediye meclis üyeliği belirli şartların gerçekleşmesi durumunda sona erer. Buna göre, ölüm ve istifa durumunda üyelik kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur.



Diğer yandan, ilgili kanunun 30. maddesine göre, belediye meclisi de belirli şartların gerçekleşmesi durumunda feshedilir. Söz konusu maddeye göre, belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa ya da belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar. Ayrıca, kanunun 31. maddesine göre, belediye meclisinin Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi ya da geçici olarak görevden uzaklaştırılması hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

#### **2.2.1.2. Belediye Encümeni**

Belediye encümeni, belediyenin karar, danışma ve yürütme organı olarak görev yapmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 33. maddesinde belirtildiği üzere; belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

– İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

– Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Daha öncede ifade edildiği üzere 1982 Anayasasının 127. maddesinde 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 tüzelkişileri”* olarak ifade edilmişlerdir. Anayasa, söz konusu maddede, yerel yönetimlerin tüm organlarının değil sadece karar organlarının

seçimle oluşturulması gerektiğinin altını çizmektedir. Dolayısıyla buradaki asıl sorun belediye encümeninin bir karar organı olup olmaması konusundaki belirsizliktir. Benzer sorun, il özel idare organı olan il encümeni ile büyükşehir belediye organı olan büyükşehir belediye encümeni için de geçerlidir. Bununla beraber, Anayasa mahkemesi il encümenini bir karar organı olarak kabul etmiştir. Buradan hareketle, belediye encümeninin de bir karar organı olduğu söylenebilir. Diğer yandan, bu organların birer karar organı olmadığı yönünde tartışmalar da bulunmaktadır (Şahin, 2003). Sonuç olarak, şunu belirtmek gerekir ki, encümen bir karar organı olarak kabul edilirse, hâlihazırdaki yerel yönetim kanunlarının ilgili maddeleri ile buna bağlı olarak uygulamadaki durum Anayasaya açık ve net bir biçimde aykırıdır.

Belediye encümeni, 5393 sayılı kanununun 35. maddesine göre, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

### **2.2.1.3. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk sistemi uygulanır. Belediye başkanı seçimi için, her belde bir seçim çevresidir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen sakin-caları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına seçilebilir. Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, belediye başkanlığına adaylığını koyabilir.

5393 sayılı kanununun 40. maddesinde ifade edildiği üzere, belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.

Diğer yandan söz konusu kanununun 43. maddesine göre, belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. Ayrıca, belediye başkanının mazeretsiz ve ke-sintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ya da meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer. Ayrıca, belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

### **2.2.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanununda iki bent halinde belirtilmiştir. Kanunda kesin bir hüküm olmamakla birlikte, ilk bentte sayılan görevler belediyeler için zorunlu olarak yerine getirilmesi gereken görevlerdir. İkinci bentteki görevler ise belediyelerin isteğe bağlı olarak yerine getireceği görevlerdir. Buna göre, belediyeler, mahallî 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, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda-

dır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

– 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; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; 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, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Diğer yandan, belediyenin yetki ve imtiyazları da aynı kanununun 15. maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

– Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

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

– Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

– Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

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

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

- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak, bağış kabul etmek.
- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26.9.2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istas-

yonlarına kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek.

– Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.

Belediyeler tarafından yerine getirilecek görev, yetki ve sorumluluklar kanunda maddeler halinde sayılmakla, kanunun bu konuda liste usulünü benimsediği görülmektedir. Bununla beraber, kanun ilk kabul edildiğinde 14. maddesinde yasa koyucu, belediyelerin kanunla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli nitelikteki tüm diğer görevleri yapabileceğini ve yaptırabileceklerini öngörmüştü. Buna göre, kanunun ilk şeklinde belediyelerin görev ve yetkileri konusunda liste ve genel yetki kuralının bir arada uygulandığı karma usul benimsenmişti. Ancak, 5393 sayılı kanunun bu hükmü 2007 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece belediyeleri genel görevli kabul eden anlayıştan vazgeçilmiştir.

### **2.2.3. Belediyelerin Gelir ve Giderleri**

Belediyelerin kendilerinden beklenen bir takım yerel ve ortak nitelikteki hizmetleri yerine getirebilmeleri için, bu hizmetleri karşılayabilecek gelir kaynaklarına ihtiyaç duyarlar. Bu bağlamda, 1982 Anayasasının 127. maddesinde, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmüştür. Belediyelerin sahip olduğu gelir kaynakları, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda belirtilmiştir.

Buna göre, 5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesinde ifade edildiği üzere belediyenin gelirleri şunlardır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.

- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Belediye gelirlerini oluşturan, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda tasnif edilmiştir. Söz konusu kanuna göre, belediyelerin gelir elde ettikleri vergi türleri ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, akaryakıt tüketim vergisi ve haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisinin bulunduğu çeşitli vergilerden oluşmaktadır. Harçlar ise; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü, tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ve ilgili kanunda belirtilen çeşitli harçları kapsamaktadır. Son olarak harcamalara katılma payları ise; yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payından oluşmaktadır.

Belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller ise, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır. 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa 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 yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı

üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

Belediyeye ait giderler ise, belediyenin yerel ve ortak nitelikteki hizmetleri yerine getirirken yaptığı harcamaları içermektedir. Bunlar daha çok, belediye hizmetleri ile ilgili görev yapan birim ve personele yapılan harcamalardan oluşmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 60. maddesinde belirtildiği üzere belediyelere ait giderler şunlardır:

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



- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- İmar düzenleme giderleri.
- Her türlü proje giderleri.

Belediye bütçesinin hazırlanması ve kabulü, 5393 sayılı kanununun 61. maddesinde şu şekilde ele alınmıştır: belediye gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması bütçeye uygun olarak gerçekleştirilir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediyelerin bütçesi, ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanır ve malî yıl ile izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanır ve eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Belediye meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Belediyenin kesin hesaba ilişkin hükümleri ise 5393 sayılı kanununun 64. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

#### **2.2.4. Belediyelerin Denetimi**

5393 sayılı Belediye Kanununun 54. maddesine belediyelerin denetim amacı ifade edilmiştir. Buna göre, belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

5363 sayılı kanunun 55. maddesinde ise denetimin kapsamı ve türleri ele alınmıştır. Söz konusu maddeye göre, belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

Diğer yandan, 5393 sayılı kanunun 56. maddesinde belirtildiği üzere, belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 4. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

5393 sayılı kanunun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, 5393 sayılı Belediye Kanununun 25. maddesinde belirtildiği üzere, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her Ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir. Diğer yandan, komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Ayrıca, komisyon, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

### **2.3. Büyükşehir Belediyeleri**

Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dair ilk hükme 1982 Anayasasında yer verilmiştir. Anayasanın 127. maddesinde “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” denmektedir. Bu hüküm doğrultusunda, 1984’de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanun, büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyükşehir belediyesinin, büyükşehir dâhilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyelerinin kurulmasına izin vermiştir. Bu şekilde Türkiye’de büyükşehir modeli ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de hayata geçirilmiştir. Sırasıyla, 1986, 1987, 1988, 1992 ve 2000 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya ulaşmıştır.

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 4. maddesine göre; 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. Söz konusu kanunun 3. maddesine göre bu kanunun uygulanmasında;

– Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,

– Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını,

– İlçe belediyesi: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini,

– İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder.

2008’de 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla birlikte yukarıda belirtilen ilk kademe belediyelerinin bazıları ilçeye dönüştürülmüş, bazılarının ise tüzel kişilikleri kaldırılarak, ilçe belediyelerine katılmıştır.

Diğer yandan, 5216 sayılı kanunun geçici 2. maddesinde belirtildiği üzere, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıydı. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı.

Son olarak, 2012 yılında 6360 sayılı kanunla radikal değişikliklere gidilmiştir. Söz konusu kanuna göre, 5216 sayılı kanunun 4 üncü maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Diğer yandan, 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmış ve büyükşehir belediye sınırı il sınırı olarak kabul edilmiştir. Diğer yandan, büyükşehir belediyesi olarak kabul edilen 30 ilde, il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Dahası, büyükşehir belediyesi olan

yerlerdeki belde belediyelerin ve köylerin de tüzel kişilikleri kaldırılarak, bu yerlerdeki köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde isimleri ile tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Görüldüğü üzere, 6360 sayılı kanun sadece büyükşehir belediyeleri üzerinde değil Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapısı üzerinde de önemli etkilere sahip olmuştur. Türkiye'de 6360 sayılı kanundan önce 81 ilin tümünde uygulanan tek tip bir yerel yönetim yapısı vardı. Söz konusu kanunla birlikte, 51 ilde yerel yönetim yapısı il özel idaresi, belediye ve köy yerel yönetim birimlerinden oluşmaktayken, diğer 30 ilin yerel yönetim yapısı büyük oranda değişmiştir. Bu illerdeki yerel yönetim yapısı büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşmaktadır.

Yapılan değişikliklerle birlikte, günümüzde uygulanmakta olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, 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; ilçe belediyesi ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade etmektedir. Kanunun büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesine göre, toplam nüfusu il mülki sınırları içinde 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

### **2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Organları**

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

#### **2.3.1.1. Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve 2972 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Şöyle ki, gerçekte büyükşehir belediye meclisi doğrudan bir seçimle oluşturulmaz. Büyükşehir

belediye meclisleri, belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur. Bu hesaplamada artık sayılar dikkate alınmaz ve yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır. Ayrıca, büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 13. maddesinde belirtildiği üzere, büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir. Mutata toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutata usullerle belde halkına duyurulur.

Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutata usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırışı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi usulü, 5216 sayılı kanunun 14. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Bununla beraber, büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Diğer yandan, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

### **2.3.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 16. maddesine göre, büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

### **2.3.1.3. Büyükşehir Belediye Başkanı**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 17. maddesi, büyükşehir belediye başkanı başlığını taşımaktadır. İlgili maddeye göre, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

Büyükşehir belediye başkan vekili ise, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

Diğer yandan, büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Son olarak büyükşehir belediye başkanı tarafından yerine getirilecek görev ve yetkiler 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 18. maddesinde bentler halinde sı-

ralanmıştır. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı kanunun 18. maddesinden hareketle, kısaca şunlardır: belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, büyükşehir belediyesinin bütçelerini hazırlamak, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak (Türkoğlu, 2009: 122-123).

Büyükşehirlerde belediye başkan yardımcısı bulunmaz fakat nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde 10, diğer büyükşehir belediyelerinde 5'i geçmemek üzere başkan danışmanı atanabilir. Ayrıca, belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilebilmektedir (2009: 123).

### **2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, büyükşehir belediyelerinin görevleriyle ilgili olarak ikili bir ayırım yapılmıştır. Buna göre, kanunun 7. Maddesinde ilk önce büyükşehir belediyelerine ait görev, yetki ve sorumluluklar, ardından da büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyelerine ait görev ve yetkiler ayrı ayrı liste halinde açıklanmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin bazı görevleri belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredilebileceği ya da ilçe belediyeleri ile birlikte yapılabileceği öngörülmüş bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları ele alınmıştır. İlk olarak büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları şunlardır:

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- 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 ha-



zırlayacakları 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.

– Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

– Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

– Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

– 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 taksit 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, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

– 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.

– Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

– 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 be-

lirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, 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.

– Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

– 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.

– Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

– 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.

– 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.

– Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

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

– Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

– Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

– İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

– Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

– Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

– Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

7. maddenin devamında ise, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri açıklanmıştır. İlgili maddeye göre büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları şunlardır:

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

– Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

– Sıhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

– Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda 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.

– Defîn ile ilgili hizmetleri yürütmek.

– Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

### **2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir ve Giderleri**

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla belirli gelir kaynaklarına ihtiyaç duyarlar. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesinde belirtilen büyükşehir belediye gelirleri şunlardır:

– Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından ödenen pay.

– Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %5 pay. Bu payın %75'i bu tutardan düşülerek doğrudan ilgili belediye hesabına, kalan %25'i ise büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır.

– 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde 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 bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

– 7. maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

– 7. maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

– Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

– Kira, faiz ve ceza gelirleri.

– Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

– Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.

– Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

– Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

– Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

– Şartlı ve şartsız bağışlar.

– Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyelerine ait giderler ise, kanunun 24. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyelerinin giderleri ise şunları kapsamaktadır:

– Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

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

– İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.

– Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

#### **2.4. Köyler**

Köy, hem en küçük hem de halka en yakın yerel yönetim birimidir. Köyün kuruluşuna, organlarına, görev ve yetkilerine dair hususlar, 1924 yılında kabul edilen ve halen uygulanmakta olan 442 sayılı Köy Kanununa göre düzenlenmiştir. Kanununun 1. maddesine göre köy, nüfusu iki binden aşağı yuırlara denmektedir. Kanununun 89. maddesinde ise, iş bu kanun, kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler içindir, denmektedir. Diğer yandan, kanununun 2. maddesine göre, cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınmık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

### **2.4.1. Köylerin Organları**

442 sayılı Köy Kanununun 20. maddesinde belirtildiği üzere, her köyde köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi bulunur. Köy derneği ve ihtiyar meclisi köyün danışma ve karar organlarıdır. Muhtar ise köy idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve aynı zamanda köyün yürütme organı olarak kabul edilmektedir.

#### **2.4.1.1. Köy Derneği**

442 sayılı Köy kanununun 24. maddesine göre köyde, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denilir. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir.

Köy derneği, Türkiye’de doğrudan demokrasiyi mümkün kılan bir yerel yönetim organıdır. Yalçındağ (1998: 39)’ın ifadeleriyle, köy halkı, köy derneği adı verilen seçmenler kurulu aracılığıyla seçimler yapabilmekte ve doğrudan demokrasi yoluyla köyle ilgili kimi önemli kararları da alabilmektedir.

#### **2.4.1.2. İhtiyar Meclisi**

İhtiyar meclisi üyeleri, 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyat Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre gerçekleştirilir. Söz konusu kanunun 31. maddesine göre, köy ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde adaylık usulü yoktur ve siyasi partiler aday gösteremezler. En az altı aydan beri o mahallede veya köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu kanunda ve bu kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, ihtiyar heyeti üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı da aranmaz, okur-yazar olmak yeterlidir.

Diğer yandan kanunun 32. maddesinde belirtildiği üzere, ihtiyar heyeti için seçim çevresi köydür. Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o seçim çevresi için oy kullanılır. Köy ihtiyar meclisine seçilecek üye sayısı ise 2972 sayılı kanununun

30. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, köy ihtiyar meclisine;

- Nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde 8,
- Nüfusu 1 001'den 2000'e kadar olan köylerde 10,
- Nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde 12 üye seçilir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde ilk dört üye, nüfusu 1 001 'den 2 000'e kadar olan köylerde ilk beş üye ve nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde ilk altı üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur.

442 sayılı Köy Kanununun 20. maddesine göre, karı, koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde aza olarak bir arada bulunmaları yasaktır. Bunların seçilmiş olduğu görülür ise içlerinden en çok sayı kazanmış olan kadın veya erkek azalıkta bırakılır. Sayıları beraber olur ise evli olan, ikisi de evli ise yaşı büyük olan, yaşları da beraber ise çocuğu çok olan tercih olunur. Çocuk adedi de beraber olur ise kura çekilerek kurada adı önce çıkan azalığa alınır.

Köy Kanununun 42. maddesine göre, ihtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplanmaya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. Diğer yandan kanunun 43. maddesine göre, ihtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

#### **2.4.1.3. Muhtar**

Köyün temsil ve yürütme organı olan muhtar, aynı zamanda ihtiyar meclisinin de başıdır ve seçilme yeterliliği ihtiyar meclis üyeliği ile aynıdır. Buna göre: muhtar seçimlerinde adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu kanunda ve bu kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda



öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, muhtar seçilebilir. Muhtar olmak için ilkokul mezuniyeti şartı da aranmaz, okur-yazar olmak yeterlidir.

Muhtar köydeki en üst yetkili makamdır. Muhtarın yapmakla yükümlü olduğu işler köy kanununda devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki kısımda düzenlenmiştir.

#### **2.4.2. Köylerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

442 sayılı Köy Kanununun 12. maddesine göre, köye ait işler ikiye ayrılır: mecburi olan işler ve köylünün isteğine bağlı olan işler. Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmeder ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür.

Kanunun 13. maddesi gereğince, köylünün yapmakla mecburi tutulduğu işler şunlardır:

- Sıtma, sivrisinek tarafından aşılandığı ve sivrisinek de su birikintilerinde barındığı ve ürediği için her şeyden evvel köy sınırı dahilindeki su birikintilerini kurutmak.
- Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek.
- Köylerdeki kuyu ağzlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek.
- Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak.
- Köyün her evinde üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hela) yapmak.
- Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak.
- Köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her ev kendi önünü süpürmek.

- Çeşme, kuyu ve pınar başlarında gübre, süprüntü bulundurmuyup daima temiz tutmak ve fazla sular etrafa yayılarak bataklık yapmaması için akıntı yapmak.
- Köyün süprüntü ve gübreliliğini köyden uzakça yol üstü olmayan sapa ve rüzgar altı yerlerde yapmak ve herkese o gübrelikten ayrı yerler gösterilmek.
- Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak. (Bu yollar köy meydanından geçecektir).
- Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak.
- Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak.
- Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak.
- Köyde bir mescit yapmak. (Yeniden yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır).
- Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak. (Yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır).
- Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek. (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarıp muhkemce bağlayacaktır).
- Köy korusunu muhafaza etmek.
- Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak. (Bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür).
- Köy halkından askerde bulunanların ve bakacağı olmayan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini imece yoluyla sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak.
- Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkanları yaptırmak.
- Köye ortaklaşa korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak.

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

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

– Köyde su basması olursa birleşerek selin yolunu değiştirmek.

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

– Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek.

– Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak.

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

– Köy içinde zaruretin hayvan koşturmamak.

– Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başı boş salıvermemek;

– Devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak.

– Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak elinde iken yardım etmek.

– Köyde çürümüş ve kokmuş meyve vesaire sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür.

– Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yüklememek.

– Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklaşa çayırları biçmemek.

– Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davarlarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek.

– İhtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmeyecek kadar mazereti varsa bildirmek.

Kanunun 14. maddesinde ise, yapılması köylünün isteğine bağlı olan işler sıralanmıştır. Bunlar:

- Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak.
- Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak.
- Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırma ile döşemek.
- Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içerisine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak.
- Köyde bir çamaşırılık yapmak.
- Köyde bir hamam yapmak.
- Pazar ve çarşı yerleri yapmak.
- Köyün sınırı içinde munasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek.
- Köyü, kasaba ve komşu köylere bitişiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşılacak.
- Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatın veya yapılan eşyanın değeriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak.
- Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortaklaşa ark yapmak.
- Köye ortaklaşa her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak.
- Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak.
- Köye ortaklaşa değirmen yapmak veya getirtmek.
- Köylülerin giydiği esvapları köyde dokutmağa çalışmak.
- Köylüden berber yetiştirmek.
- Köylüden ayakkabıcı yetiştirmek.
- Köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek.
- Ekinden çok gelir almak için yapma gübre getirtmek.
- Köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek.
- Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin tedarikine çalışmak.
- Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak.

- Bütün köy için bankadan para kaldırmak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplayarak bankaya yatırmak.
- Köyde güreş, cirit, nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak.
- Kağnıları dört veya iki tekerlekli arabaya çevirmek ve köy parasıyla araba yapacak ve onaracak bir tezgah açtırıp köy namına idare etmek.
- Her köyde köy sandığından bir ambar yaptırıp bunun bir bölmesine harman zamanında herkesten köy namına mahsullerine göre birer miktar zahire ödünç alınarak konulmak ve bu zahireyi muhtaç köylülere gene köy namına yemeklik veya tohumluk olarak ödünç vermek ve her sene ambarda artan zahireyi yeni mahsul ile değiştirmek.
- Her sene köy namına bir veya daha ziyade tarla ektirerek mahsulünü imece yoluyla biçip elde ettikten ve gelecek sene için tohumu ayırdıktan sonra artanını satarak parasını köy sandığına yatırmak.

### **2.4.3. Köylerin Gelir ve Giderleri**

Köyler, günümüzde özellikle mali imkânsızlıklar yüzünden etkili birer yerel yönetim birimi olarak hizmet verememektedir. Köylerin ne kendi imkânları ile sağlayabildikleri etkili gelir kaynakları vardır, ne de genel bütçe vergi gelirlerinden pay alabilmektedirler. 442 sayılı Köy Kanununda belirtilen köye ait gelirler şunlardır:

- İhtiyar Meclisi tarafından köylüye salınacak para.
- İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları.
- Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri.
- Yoluyla vakfedilen arazi ve emlak geliri.
- Avarız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para).
- Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar.
- Köy namına ekilen tarla geliri.
- Köy tezgah ve ambar ve dükkanları geliri.
- Mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (bu para ihtiyar meclisince yapıлып kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır).
- Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para (nısıf kutru elliden yüz metreye kadar olanlardan).

- Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, senenin altı ayı işleyenlere mahsustur. Bundan fazla işleyenler vilayet idarelerindedir.
- Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları.
- Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (zephyye resmi).
- Köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi.
- Köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri.
- Köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (şimdiye kadar belediye, idari hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoluyla elde edilenler hariç)
- Geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, katip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller.

Salma da köy kanununa göre düzenlemiş bir gelir türüdür. 442 sayılı kanununun 16. maddesine göre: köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse; en yüksek haddi 20 lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.

Köy Kanununun ek 1 ila 5. maddelerinde belirtildiği üzere, salma köyde oturanlar için hane başına tevzi edilir. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar dahi ayrı hane sahibi sayılırlar. Salma tevzi edilirken her hanenin tediye kudreti esas olarak göz önünde tutulur. Diğer yandan, köy haricinde oturup da köyde maddi alakası bulunanların vergi miktarı, o köydeki alaka ve istifadelerinin derecesi nispetiyle ölçülür ve ona göre tayin olunur. Köyün aylıklı adamlarının ücretleriyle mecburi işlerden başka hiç bir iş için ve hiç bir nam ve maksatla salma salınamaz. Ayrıca, bu suretle toplanan paralar bu işlerden manada hiç bir yere ve hizmete tahsis olunamaz.

Köy ihtiyar meclisi salınacak salmanın nispet, cins ve miktarını ikinci kanun ayı içinde tayin ve tevzi cetvellerini tanzim ederek on beş gün müddetle umumun görebileceği yerlere asmak suretiyle ilan ve hariçte bulunanlara tebliğ eder. Salınan salmalarda kanun hükümlerine uygunsuz veya nispetsiz olduğunu iddia edenler ilan veya tebliğ müddetinin hitamından itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir ilmühaber alırlar. Köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeğe ve itiraz edenlere bildirmeğe mec-

burdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir.

Salma kararlarının köy karar defterine geçirilmesi ve tadilatının işaret olunması mecburidir. Son olarak, salma mükellefiyetini aynen veya nakden ifa edemeyenler bedenen çalıştırılabilirler.

Köy namına harcanacak para yani köyün giderleri ise iki türdür. Biri köylünün isteğine bağlı olmayan, diğeri köylünün isteğine bağlı olan harcamalardır. Köylünün isteğine bağlı olmayarak harcanacak paralar şunlardır:

- Köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği.
- Varsa kâtip aylığı.
- Köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı,
- Köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar.
- 12. madde mucibince isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar.
- Köy işine bakacak adamların aylığı.

Son olarak belirtmek gerekir ki Türkiye’de köyler, yukarıda sıralanan giderleri karşılayacak yeterli gelir kaynaklarına sahip değillerdir. Ayrıca köylere, il özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi, genel bütçe vergi gelirleri içerisinde pay da verilmemektedir. Dolayısıyla, mali yönden güçsüz bırakılan köyler, etkili birer yerel yönetim birimi olarak hizmet edememektedir. Köylerin işlerini kendi imkânları ile gerçekleştirememesi, bu birimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. ALMANYA'NIN GENEL YÖNETİM YAPISI VE YEREL YÖNETİMLER

Ülkelerin sahip olduğu yerel yönetim yapılarını, içinde yer aldıkları devlet sisteminden bağımsız olarak düşünmek ve ele almak mümkün değildir. Bu bağlamda, aşağıda öncelikle Federal Almanya Cumhuriyeti'nin genel yönetim sistemi ve ardından bu yapı içerisindeki Alman yerel yönetimlerinin yapı ve işleyişi, görevleri, organları ve diğer nitelikleri incelenmiştir.

#### 3.1. Almanya Genel Yönetim Yapısı

Federal Almanya Cumhuriyeti (FAC)'nin sahip olduğu yönetim yapısı, 1949'da kabul edilip, halen yürürlükte bulunan ve Bonn Anayasası olarak da bilinen Anayasaya dayanmaktadır. Anayasa giriş, önsöz ve toplamda 11 bölümden oluşmaktadır. Alman Anayasasının giriş kısmında belirtildiği üzere; *“parlamenter kurul, 23 Mayıs 1949 tarihinde Bonn şehrinde yaptığı açık bir oturumda, 8 Mayıs 1949 tarihinde Parlamenter Kurul tarafından Federal Almanya Cumhuriyeti için kabul edilen Anayasanın, 1949 Mayıs'ının 16. haftası ile 22. haftası arasında Alman Eyaletlerinin üçte ikisini oluşturan halk temsilcileri tarafından kabul edildiğini tespit etmiştir. Bu tespit sonucunda, başkanları tarafından temsil edilen Parlamenter Kurul Anayasayı tamamlamış ve ilân etmiştir.”* Federal Almanya Cumhuriyeti bugün 16 eyaletten oluşmaktadır. Bu eyaletler, Alman Anayasasının önsözünde şu şekilde ifade edilmiştir: *“kendi kaderini tayin haklarını serbestçe kullanan, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Alt Saksonya (Niedersachsen), Kuzey Ren-Vestfelya (Nordrhein-Westfalen), Ren-Palatina (Rheinland-Phalz), Saarland, Saksonya (Sachsen), Saksonya-Anhalt (Sachsen-Anhalt), Schleswig-Holstein ve Thüringen eyaletlerindeki Almanlar, Almanya'nın birliğini ve özgürlüğünü tamamlamışlardır. Böylece bu Anayasa bütün Alman milleti için geçerlidir.”*



Federal Almanya Cumhuriyeti, 2015 verilerine göre, 81 milyondan fazla nüfusu ile AB ülkeleri içindeki en kalabalık ülkedir. Nüfusun, Almanya coğrafyası üzerindeki dağılımında, Bayern dışında en fazla nüfusa sahip eyaletlerin Doğu Almanya bölgesinde kaldığı görülmektedir. Bunların başında Nordrhein-Westfalen ve Baden-Württemberg gelmektedir. Diğer yandan, bu eyaletlerin aynı zamanda yüzölçümü açısından da Almanya'nın en büyük eyaletleri arasında yer aldıkları görülmektedir (www.destatis.de). Almanya eyaletlerinin nüfus ve coğrafi alanlarına ilişkin nicel veriler aşağıda yer alan Tablo 1'de sunulmuştur:

**Tablo 1: Almanya Eyaletlerinde Nüfus ve Alan**

<b>Almanya Eyaletleri</b>	<b>Yüzeysel Alan (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Nüfus</b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	15.802,49	2.830.864
<b>Hamburg</b>	755,30	1.762.791
<b>Niedersachsen</b>	47.614,82	7.826.739
<b>Bremen</b>	419,38	661.888
<b>Nordhein-Westfalen</b>	34.110,40	17.638.098
<b>Hessen</b>	21.114,93	6.093.888
<b>Rheinland-Phalz</b>	19.854,36	4.011.582
<b>Baden-Württemberg</b>	35.751,34	10.716.644
<b>Bayern</b>	70.550,11	12.691.568
<b>Sarland</b>	2.568,69	989.035
<b>Berlin</b>	891,69	3.469.849
<b>Bradenburg</b>	29.654,34	2.457.872
<b>Mecklenburg-Vorpommen</b>	23.213,70	1.599.138
<b>Sachsen</b>	18.420,25	4.055.274
<b>Sachsen-Anhalt</b>	20.451,68	2.235.548
<b>Thüringen</b>	16.202,14	2.156.759
<b>Almanya</b>	<b>357.375,62</b>	<b>81197537</b>

**Kaynak:** www.destatis.de

Almanya genel yönetim yapısı açısından en önemli Anayasal ilke federalizmdir. Federalizm ilkesine göre, kamu yönetimi örgütlenmesi içerisinde yönetim iki temel düzeye ayrılmaktadır. Bunlar, federal yönetim düzeyi ve eyalet yönetim düzeyidir (Akın, 2013: 373).

### **3.1.1. Federal Yönetim Düzeyi**

Federal Devlet, 16 eyaletin bir araya gelerek oluşturduğu ve yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç Anayasal organa sahip olarak devletin bütünü temsil eden bir “çatı yapı”dır. Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumu, yapısı, görevleri ve diğer nitelikler Alman Anayasasının 20. maddesinde ifade edilmiştir. Söz konusu maddeye göre: “*Egemenlik tümüyle halkındır. Halk egemenliğini seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donanmış özel organlar eliyle kullanır. Yasama, Anayasal düzene; yürütme ve yargı organları ise yasa ve hukuka bağlıdır.*” Bu bağlamda, aşağıda Federal Almanya Cumhuriyetinin yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumları incelenmiştir.

#### **3.1.1.1. Yasama Organı**

Federal Almanya Cumhuriyetinin yasama organı, Alman Federal Cumhuriyeti Meclisi (Bundestag) ve Alman Federal Cumhuriyeti Eyaletler Meclisi (Bundesrat)’nden oluşan iki kanatlı bir yapıya sahiptir.<sup>1</sup> Diğer yandan, Almanya Federal Meclisi, Almanya Federal Cumhuriyeti’nin en üst Anayasal organı ve halkın doğrudan seçtiği tek devlet organıdır (www.btg-bestellservice.de). Anayasasının 38. maddesine göre, Alman Federal Meclisinin milletvekilleri genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla seçilirler. Milletvekilleri bütün halkın temsilcileri olup, kendilerine verilen temsil yetkisi ve talimatlarla bağlı olmayıp yalnız vicdanlarına karşı sorumludurlar. Diğer yandan, Anayasasının 39. maddesinde belirtildiği üzere, Federal Meclis 4 yıl için seçilir. Görev süresi, yeni federal meclisin toplanmasıyla sona erer. Federal Meclisin feshi durumunda, yeni seçim 60 gün içinde yapılır.

<sup>1</sup> Alman Federal Cumhuriyeti Meclisi, kaynaklarda Federal Meclis, Alman dilinde ise Bundestag olarak bilinmektedir. Alman Federal Cumhuriyeti Eyaletler Meclisi ise kaynaklarda Federal Senato veya Federal Konsey, Alman dilinde ise Bundesrat olarak ifade edilmiştir. Burada, bu iki meclisin ismen karıştırılmasını engellemek ve ilkinin devletin tümünü ikincisinin ise eyaletleri temsil ettiğini vurgulamak ve aynı zamanda kısa bir tabir kullanmak üzere “Federal Meclis” ve “Eyaletler Meclisi” ifadeleri kullanılmıştır.

Almanya'daki seçim sistemi tek derecelidir, ancak karma bir yöntemle yapılır. Seçmenler, Federal Meclis seçimleri için zorunlu iki oy kullanmaktadır. İlk oy Türkiye'deki seçim sisteminden farklı olarak, seçmenlerin yaşadığı seçim bölgesini temsil edecek milletvekili adayları için verilir. Bu oy, Almanya'da "kişileştirilmiş seçim sistemi" olarak isimlendirilmiştir. Şöyle ki; Federal Mecliste öngörülen milletvekilinin yarısı, seçim bölgesine göre daha fazla oy alan adaylar arasından belirlenir. Birinci oy hakları ile seçmenler, kendilerini Berlin'de şahsen kimin temsil edeceğini belirlerler. Federal Almanya'da Schleswig-Holstein eyaletindeki Flensburg (Seçim Bölgesi 1)'den Saarland eyaletindeki Hamburg (Seçim Bölgesi 299)'a kadar toplam 299 seçim bölgesi vardır. İlk oy bu "doğrudan adaylık" için verilir. Böylece seçim sistemi kişilere göre tercih yapılmasına olanak sağlamakta ve seçmenler kendi bölgelerindeki belli adaylara göre oy kullanabilmektedir (www.btg-bestellservice.de). İkinci oy ise partilere verilmektedir. İkinci oy, birinci oydan daha önemli bir yere sahiptir. Çünkü bir partinin mecliste kaç sandalyesi olacağı ikinci oyların oranlarına bakılarak belirlenmektedir (Korte, 2013).

Alman Anayasasının 40. maddesine göre Federal meclis, başkanını, başkan yardımcılarını ve kâtiplerini seçer. Ayrıca, kendi iç tüzüğünü yapar. Diğer yandan, Anayasanın 41. maddesinde belirtildiği üzere, seçimlerin denetimi Federal Meclise aittir. Ayrıca meclis, bir milletvekilinin üyelik sıfatını kaybetmesi konusunda da karar verir. Bununla beraber, Federal Meclisin kararına karşı Federal Anayasa Mahkemesine itiraz edilebilir.

Son olarak, seçimlerde Türkiye'de olduğu gibi bir de baraj kuralı bulunmaktadır. Buna göre, ülke çapında ikinci oyların % 5'ini alamayan siyasal partiler meclise girememektedir. Bununla beraber, bir parti seçmenlerin birinci oyuyla doğrudan doğruya üç seçim çevresinde milletvekili çıkarmışsa, ikinci oylamada % 5'lik barajın altında kalsa bile meclise temsilci gönderebilmektedir (Eroğul, 2014: 260). 2013 yılında yapılan Almanya genel seçimlerinde Angela Merkel (Hristiyan Demokrat Birliği Partisi/CDU), 311 milletvekili ile en çok milletvekili çıkaran parti olmuştur. CDU ile birlikte, Sosyal Demokrat Parti (SPD), Yeşiller (Greens) ve Sol Parti (Linke)'nin yer aldığı mecliste 631 milletvekili bulunmaktadır (www.btg-bestellservice.de). Yasama alanına ilişkin işlemler kimi zaman bu meclis tarafından kimi zaman ise Eyaletler Meclisi (Bundesrat) ile birlikte alınan kararlar tarafından yerine getirilmektedir.

Alman Anayasasının 50. maddesinde belirtildiği üzere eyaletler, yasama organının ikinci kanadı olan Eyaletler Meclisi aracılığıyla federasyonun yasama ve idaresine ve Avrupa Birliğinin faaliyetlerine katılırlar. Eyaletler Meclisi, Federal Almanya Cumhuriyetinin 16 eyaletini temsil etmektedir. Anayasanın, meclisin kuruluşunu düzenleyen 51. maddesine göre Eyaletler Meclisi, eyalet hükümetlerinin atayıp görevden alabildikleri üyelerden oluşur. Söz konusu maddeye göre, eyaletler sahip oldukları nüfusa göre, en az 3 en fazla 6 oya sahiptir. Şöyle ki;

- Nüfusu 2.000.000 ve daha az olan eyaletlerin 3,
- Nüfusu 2.000.001 - 6.000.000 arasında olan eyaletlerin 4,
- Nüfusu 6.000.001 – 7.000.000 arasında olan eyaletlerin 5,
- Nüfusu 7.000.001 ve daha fazla olan eyaletlerin 6 oyu bulunmaktadır. Her eyalet sahip olduğu oy sayısı kadar üye gönderebilir. Bir eyaletin oyları ancak tek yönde ve hazır olan üyeler veya onların temsilcileri aracılığıyla kullanılabilir.

Diğer yandan, Anayasanın 52. maddesine göre, Eyaletler Meclisi bir yıl için kendi başkanını seçer. Bununla beraber, uygulamada Eyaletler Meclisi başkanlığı görevi Eyalet başbakanları tarafından ve sırasıyla yerine getirilmektedir.

### **3.1.1.2. Yürütme Organı**

Federal Almanya Cumhuriyetinde yürütme organı da, yasama organı gibi çift kanatlıdır. Yani devlet ve hükümet başkanlığı aynı kişide toplanmamıştır. Bu bağlamda, yürütme organı, sembolik yetkilere sahip, siyasi bakımdan sorumsuz bir cumhurbaşkanı ile Başbakan ve Bakanlar Kurulundan oluşan parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetten oluşmaktadır. Alman Anayasasının 54. maddesine göre, Federal Meclis seçimlerinde oy hakkı olan ve 40 yaşını doldurmuş bulunan her Alman vatandaşı, en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Federal Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır. Federal Cumhurbaşkanı bu sürenin bitiminde bir defaya mahsus olmak şartıyla tekrar seçilebilir. Cumhurbaşkanının seçimi, yalnızca bu iş için oluşturulmuş Anayasal bir oluşum olan, Federal Geçici Meclis (Bundesversammlung) tarafından yapılmaktadır. Federal Geçici Meclis, Federal Meclis üyelerinden ve aynı sayıda eyalet meclislerinin nispi seçim sistemine göre seçe-

cekleri üyelerden oluşur. Diğer yandan, Federal Geçici Meclis en geç, Federal Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin sona ermesinden 30 gün önce ve görevin daha önce sona ermesi halinde, bu tarihten başlayarak en geç 30 gün sonra toplanır. Federal Geçici Meclis, Federal Meclis başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Federal Geçici Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyunu alan aday seçilir. Ancak, ilk iki turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlayamamışsa, üçüncü turda en çok oy elde eden aday seçilmiş olur.

Anayasanın 55. maddesinde, cumhurbaşkanlığı göreviyle bağdaşmayan faaliyetler ele alınmıştır. Buna göre, Federal Cumhurbaşkanı, federasyon ya da bir eyalet hükümetine veya yasama ile görevli bir organa üye olamaz. Bundan başka, resmi ya da özel başka bir görevi de kabul edemez.

Alman Anayasasının 57. maddesine göre, cumhurbaşkanının bir engeli çıkması veya başkanlığın süresinden önce boş kalması halinde, yetkileri Eyaletler Meclisi başkanınca kullanılır.

Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilen hizmetler, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının beşinci bölümde yer alan 59. ve 60. maddelerde ifade edilmiştir. Söz konusu maddelere göre cumhurbaşkanı, federasyonu uluslararası alanda temsil eder. Yabancı devletlerle federasyon adına anlaşmalar akdeder ve elçilerin itimatnamelerini ve kendilerini kabul eder. Diğer yandan, Federal Cumhurbaşkanı, aksine bir yasa hükmü olmadıkça federal yargıçları, federal memurları, subay ve astsubayları atar ve görevden alır. Münferit hallerde federasyon adına özel af hakkını kullanır. Ayrıca kendisi bu yetkileri başka makamlara devredebilir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın verdiği bu işlemlerde başbakanın ya da ilgili bakanın karşı imzasını almak zorundadır.

Diğer yandan, cumhurbaşkanının karşı imzaya gerek olmayan yani tek başına imza yetkisinin bulunduğu işlemleri ise şunlardır: başbakanı atamak ve görevden almak, Federal Meclisi dağıtmak, görevden ayrılan başbakandan ya da bir bakandan yenisi göreve başlayıncaya dek görevini sürdürmesini istemek (Eroğul, 2014: 251). Gerçekte, cumhurbaşkanının yalnız başına yerine getirdiği hizmetlerin siyasi bir gücü bulunmamaktadır. Bir kere, başbakanın atanması ve görevden alınması asıl olarak Federal Meclisin yetkisin-

dedir. Diğer yandan, Federal Meclisin dağıtılması için de başbakanın bunu istemesi gerekmektedir (Parlak ve Caner, 2013: 159).

Alman Anayasasının 61. maddesi Federal Cumhurbaşkanına karşı dava konusunu düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre, Federal Meclisin 1/4' nin, Eyaletler Meclisinin ise 2/3' sinin önerisi üzerine Anayasayı ve diğer federal yasaları ihlal nedeniyle cumhurbaşkanına karşı dava açılabilir. Federal Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanını suçlu bulduğu takdirde, cumhurbaşkanının görevine son verir. Diğer yandan, cumhurbaşkanının sahip olduğu yürütme gücü semboliktir. Federal düzeyde, yürütme gücünü elinde bulunduran en etkili birim başbakanlıktır (Akın, 2013: 369).

Bütün parlamenter sistemlerde yürütme demek başbakan demektir. Bunun açık örneklerinden biri İngiltere'dir. Ne var ki, İngiltere'de başbakan "takım kaptanı" niteliği taşıırken, Almanya'da başbakan, çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilen "güçlü bir kişi" görünümündedir (Eroğlu, 2014: 252). Başbakan, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclis tarafından seçilir. Bu şekilde, hükümetin başı doğrudan meclis tarafından belirlenir. Bu da, Anayasal organların kuvvetler ayırımına rağmen birbiriyle ne kadar bağlantılı olduğunu göstermektedir ([www.btg-bestellservice.de](http://www.btg-bestellservice.de)). Meclis üyeleri oylarının çoğunluğunu elde eden aday, başbakan seçilir. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır (1949, md.63).

Alman Anayasasının 67. ve 68. maddeleri güvensizlik oyu, güvenoyu ve Federal Meclisin feshi konularını ele almaktadır. Söz konusu maddelere göre, Federal Meclis Federal Başbakana güvensizlik oyunu ancak, üyelerin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanından başbakanın görevden azlını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uyar ve seçileni atar. Diğer yandan başbakanın da Federal Meclisten güvenoyu istemesi olanaklıdır. Şöyle ki Anayasanın 63. maddesine göre, Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, başbakanın önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclis üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakan seçtiği durumda, fesih hakkı düşer.

Yukarıda, Anayasasının 67. ve 68. maddeleri bağlamında, federal hükümetin yapısı, işleyişi ve Federal Meclise karşı sorumluluğu Türkiye'deki hükümet yapısı ile benzetmek-

tedir. Ancak meclisin güvenoyu yoluyla hükümeti düşürebilmesi noktasında, Almanya hükümetini Türkiye’den farklı kılan iki önemli husus vardır. İlk olarak, Almanya’da güven oylaması yalnızca başbakana karşı yapılabilmektedir. Bakanların güvenoyu ile düşürülmesi söz konusu değildir. Diğer yandan, Federal meclis, hükümeti ancak çoğunluğu sağlayabilecek yeni bir Başbakanı aynı anda seçmek koşuluyla düşürebilmektedir. Bunun altında yatan neden şudur; hükümetin meclis güvenoyu ile düşürülmesinin ardından, yeni kurulacak hükümetin çoğunluğu sağlayamaması durumunda ortaya çıkacak istikrarsızlık ortamı bu şekilde bertaraf edilmek istenmektedir (Eroğlu, 2014: 254).

Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlar ise, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca atanır ve görevden alınırlar (1949, md.64). Bununla birlikte, Federal Almanya sistemine göre Bakanlar Kurulunu oluşturmak başbakanın yetki ve sorumluluğundadır. Bakanlar Kurulunun görev alanı, çalışma esasları ve görev yapacak bakanların sayısı da başbakan tarafından belirlenir. Bakanlar kurulu meclis güvenoyu alınmaksızın göreve başlamaktadır. Bakanlar, başbakana karşı sorumludur. Diğer yandan, bakanlar, başbakanla birlikte göreve gelir ve başbakanın görevden ayrılmasıyla görevleri son bulur (Parlak ve Caner, 2013: 161). Kısacası Bakanlar Kurulunun oluşumu ve işleyişine dair esaslar başbakan tarafından belirlenmektedir. Nitekim bu konudaki yetki ve sorumluluğun başbakana ait olmasından dolayıdır ki, Anayasanın federal hükümeti ele alan 6. bölümünde Bakanlar Kurulunun oluşumu ve yapısı ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

### **3.1.1.3. Yargı Organı**

Federal Almanya Devleti Anayasasının 92. maddesine göre, yargı yetkisi yargıçlara aittir; bu yetki, Federal Almanya Mahkemesi, bu Anayasada öngörülen federal mahkemeler ve eyaletler mahkemeleri aracılığıyla kullanılır. Yargıçlar bağımsızdırlar ve ancak yasayla bağılıdırlar (1949, md.97).

Federal Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve usulü, Anayasanın 93. maddesinde ele alınmıştır. Buna göre, Federal Anayasa Mahkemesi, federal yargıçlar ve diğer üyelerden oluşur. Federal Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısı Federal Meclis, diğer yarısı da Eyaletler Meclisi tarafından 12 yıl için seçilir. Üyeler, Federal Meclise, Eyaletler Meclisine, federal hükümete veya bir eyaletin buna benzer organlarına üye olamazlar.

Anayasanın 93. maddesinin devamında belirtildiği üzere, federal bir yasa, Federal Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve yargılama usulünü düzenler ve kararlarının hangi halde yasa gücünde olacağını belirtir. Yasa, Anayasa şikâyetini bütün yasa yollarının tükenmesine bağlayabilir ve kabulü için özel bir usul öngörebilir.

Anayasa Mahkemesi, Federal Devlet ile eyaletler ya da çeşitli devlet organları arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlar. Ayrıca Federal Meclis veya eyaletlerin meclisleri tarafından kabul edilen yasaların Anayasaya uygunluğunu inceler (Batal, 2010).

Federasyonun diğer mahkemeleri Alman Anayasasının 95. maddesinde belirtildiği üzere, adli, idari, vergi, iş ve sosyal yargı kısımları için, “Federal Temyiz Mahkemesi”, “Federal İdare Mahkemesi”, “Federal Vergi Mahkemesi”, “Federal İş Mahkemesi” ve “Federal Sosyal Mahkemesi” dir. Bu mahkemelere yargıçların atanmasına, yetkili Federal Bakan, ilgili eyalet bakanları ve aynı sayıda Federal Meclis tarafından seçilen üyelerden oluşan “Yargıçlar Seçim Komisyonu” ile birlikte karar verilir.

Diğer yandan Anayasanın 96. maddesinde belirtildiği üzere federasyon, sını haklarının korunması için diğer bir federal mahkemeyi kurabilir. Söz konusu maddeye göre federasyon, silahlı güçler için askeri ceza mahkemelerini federal mahkeme olarak kurabilir. Bu mahkemeler, ancak ulusal savunma halinde ve yalnız yabancı ülkelere gönderilmiş veya savaş gemilerine bindirilmiş silahlı güçler üyeleri hakkında ceza kovuşturmasını yapabilir. Konunun ayrıntıları federal bir yasayla düzenlenir. Diğer yandan, bu mahkemeler Federal Adalet Bakanlığının görev alanına bağlıdır; bunların asıl üyeleri, yargıçlık yeterliliğine sahip olmalıdırlar.

### **3.1.2. Eyalet Yönetim Düzeyi**

Eyaletler, Almanya idari sisteminin ikinci kademesini oluştururlar. Doğu ve Batı Almanya’sının birleşmesinin ardından, bu eyaletlerin sayısı toplamda 16’ya ulaşmıştır. Eyaletlerin örgüt ve yönetsel yapıları ile yerine getirdikleri kamu hizmetleri konusunda her eyaletin kendine özgü uygulamaları bulunmaktadır. Bunun dışında, her eyalet kendi Anayasasına ve aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip, Federal



Devletin çatısı altındaki birer devletçiktirler. Bu devletçiklerin de ayrı birer tüzel kişiliği bulunmakla beraber, Federal Devletten tamamen bağımsız değildirler. Federal Devletin sahip olduğu temel değerler eyaletler için de geçerlidir (Parlak ve Caner, 2013: 149). Nitekim Alman Anayasasının 28. maddesine göre, eyaletlerdeki Anayasal düzen, bu Anayasanın 20. maddesinde belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır.

Eyaletler kendi yapılarına uygun idari teşkilatlanmalara sahiptirler. Türkiye'deki idari teşkilat yapısının tekdüzeliğinin aksine, Almanya'da idari teşkilat yapısı eyaletlerin sosyal, ekonomik ve demografik durumlarına göre farklılık göstermektedir. Koçdemir (1999: 7-8)'e göre, Almanya'daki farklı teşkilatlanma yapısı uygulamada da farklı sonuçlar alınmasını mümkün kılmakta ve bu durum Almanya'yı Avrupa devletleri arasında öncü olabilecek örnek bir ülke durumuna getirmektedir.

Her eyaletin bir Anayasası ve bu Anayasaya göre oluşturulmuş kendine özgü bir siyasal yapısı bulunmaktadır. Eyalet Anayasaları, Federal Devlet Anayasasına uygun olmak zorundadır. Ancak, eyaletlerdeki siyasal yapı, Federal Devlete benzer bir özellik göstermeyebilir. Şöyle ki, Federal Devletin başbakanı ile eyalet başbakanları aynı partiden olmak zorunda değildir. Örneğin, 13 Mart 2016 tarihinde, Almanya'nın üç eyaletinde (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz ve Saksonya-Anhalt) gerçekleştirilen seçimlerde, Federal Devlet Başbakanı Angela Merkel' in partisi CDU ve koalisyon ortağı SPD, eyaletlerde oy kaybı yaşamıştır. Rheinland-Pfalz eyaletinde CDU ve SPD yeterli çoğunluğu elde etmesine karşın, Baden-Württemberg eyaletinde Yeşiller seçimden en güçlü parti olarak çıkmıştır. Saksonya-Anhalt' da ise, CDU ilk sıradaki yerini korusa da CDU ve SPD koalisyonu çoğunluğu kaybetmiş durumdadır. Diğer yandan, 2013 yılında kurulan ve ilk defa seçimlere katılan Almanya'nın alternatif partisi AFD ise beklenmedik yüksek bir oy oranıyla kitle partilerinde şok bir etki yaratmıştır. Federal Mecliste en çok sandalyeye sahip olan CDU' nun kaybettiği oylar, bu eyaletlerde AFD tarafından toplanmıştır. Görüldüğü üzere, Almanya' da siyasal hayat, bu açıdan oldukça renkli bir yapı arz etmektedir (Fürstenau, 2016). Bu bağlamda, Almanya birbirinden çok ayrı özellikler taşıyabilen eyaletlerden ve yerel yönetimlerden kurulu gerçek bir birleşik devlet niteliği taşımaktadır (Eroğul, 2014: 240).

Alman Anayasasının 28. maddesinde belirtildiği üzere, eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden organlar bulundurulur. Bu bağlamda, eyaletlerdeki yasama organı, eyalet meclisidir.<sup>2</sup> Eyalet meclisinin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir. Eyaletlerin yürütme organı ise, başbakan ve bakanlardan oluşan eyalet hükümetidir ve yasama organı içinden doğar. Buna göre, eyalet hükümetinin başbakanı, eyalet meclisi tarafından seçilir. Bakanları atama ve azletme yetkisi ise, başbakana aittir (Batal: 2010). Eyaletlerdeki bakanlıklar, eyaletlerin siyasi, sosyal ve ekonomik şartlarına göre farklı sayı ve isimlerde kurulabilirler. Bağlayıcı bir kural olmamakla birlikte, eyaletlerin genelinde kurulan bakanlıklar, İçişleri, Adalet, Maliye, Ekonomi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Eğitim bakanlıklarıdır. Bunun dışında, özellikle büyük eyaletlerde bakanlıklara bağlı çeşitli alanlarda hizmet veren bağlı ya da ilgili kuruluşlar da mevcuttur (Karaer, 1989: 24). Eyaletlerdeki yargı işleri ise, eyalet mahkemeleri aracılığıyla yerine getirilir.

Daha önce de belirtildiği üzere, tüm eyaletler için geçerli genel bir yönetim yapısı ve işleyişi bulunmamaktadır. Eyaletler, tıpkı birer devlet gibi otonom kararlarla idari teşkilatlanmalarına karar verirler. Eyaletlerin işleyiş şekilleri o kadar farklıdır ki, onları belli bir sınıflandırmaya tâbi tutmadan, yönetim yapılarından söz etmek neredeyse imkânsızdır. Bu bağlamda, eyaletler temel olarak üç gruba ayrılır: Büyük eyaletler, Küçük eyaletler ve Kent eyaletleri.

Almanya'da büyük eyaletler, eyalet, bölge yönetimi ve yerel yönetimler olmak üzere üç kademeli bir idari yapıya sahiptir. Bölge yönetimlerinin tüzel kişiliği yoktur. Bunlar, eyalet yönetiminin taşra örgütüdür (Akın, 2013: 376). Bölge yönetimlerine sahip olan büyük eyaletlerin sayısı 8'dir ve toplamda 29 bölge yönetimi bulunmaktadır. Büyük eyaletlerde sayıları 3 ila 7 arasında değişen bölge yönetimlerinin ortalama nüfusu 2 milyon dolayındadır (www.destatis.de). Bu eyaletlerdeki bölge yönetimlerinin görevi, hem merkezi yönetimle hem de yerel yönetimlerle olan koordinasyonu sağlamaktır. Bir nevi idarede birlik bu yönetimler aracılığı ile sağlanmak istenmektedir. Bölge yönetimlerindeki bölge yönetim başkanı asıl olarak İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Ancak gerekli durumlarda

---

<sup>2</sup> Buradaki eyalet meclisi, Federal Almanya Cumhuriyeti Eyaletler Meclisi ile karıştırılmamalıdır. İlki her eyalet için ayrı ayrı oluşturulduğundan dolayı tekil isimle kullanılmış olup, ikincisi ise Federal Devletin çift başlı yasama organının ikinci kanadını oluşturmaktadır. İkincisi aynı zamanda tüm eyaletleri temsil eden bir meclis olması dolayısıyla çoğul bir isimle "Eyaletler Meclisi" olarak kullanılmıştır.

örneğin eski eserlerin korunması hususunda Kültür Bakanlığına bağlı oldukları gibi diğer bakanlıklara karşı da sorumlu bulunmaktadırlar (Koçdemir, 1999: 27).

Küçük eyaletlerde, büyük eyaletlerde olduğu gibi bölge yönetim düzeyi bulunmaktadır (Akın, 2013: 377). Bu açıdan, küçük eyaletler, taşra örgütlenmesi bulunmayan, eyalet ve yerel yönetimler olarak iki kademeli bir yönetim yapısına sahiptirler. Almanya'daki küçük eyaletlerin sayısı 5'dir. Sachsen dışında, bu eyaletlerin ortalama nüfusları 2 milyon civarındadır. Sachsen ise, 4 milyon dolayında nüfusu ile Almanya'nın en kalabalık küçük eyaletidir (www.destatis.de).

Son olarak Hamburg, Berlin ve Bremen ise, daha önce belirtildiği üzere birer kent eyaletidirler. Bu üç eyalet, diğer iki sınıfta yer alan eyaletlere göre tamamen farklı ve özel bir yapıya sahiptir. Bu eyaletlerde net bir merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımına gitmek çok zordur. Zira üç eyalet de, aynı zamanda birer yerel yönetim birimi gibi hizmet edebilmektedir. Örneğin, Berlin eyaleti idari olarak belirli bölgelere ayrılmıştır ve eyaletin yönetiminden sorumlu olan eyalet meclisi aynı zamanda belediye meclisi gibi hizmet edebilmektedir. Bremen'de ise eyalet Bremen ve Bremerhaven olarak iki yönetim bölgesine ayrılmış durumdadır. Birinci yönetim bölgesi Bremen'de, eyaletin yönetim organları Bremen yönetim bölgesinin de yönetim organları sayılmaktadır. İkinci yönetim bölgesi olan Bremerhaven'de ise, ayrı bir yönetsel düzenleme bulunmaktadır. Bremerhaven, eyaletin yönetsel organları dışında kendi belediye meclis ve başkanına sahiptir. Bu bağlamda, Bremen'de iç içe geçmiş iki yönetim bulunmaktadır. Hamburg ise, diğer iki eyaletten farklı olarak tek bir bölge olarak yönetilmektedir. Eyaletin yönetim organları olan eyalet meclisi ve eyalet hükümeti aynı zamanda belediye meclisi ve belediye örgütü statüsündedir (Karaer, 1989: 26).

Her eyalette yerel ve ortak nitelikteki hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş yerel yönetimler mevcuttur. Yerel yönetimler her eyaletin kendine has yapı ve işleyişlerine göre değişen ve dolayısıyla kendine has işleyiş biçimleri bulunan idari birimlerdir. Yerel yönetimlerin farklı ve çeşitli uygulama modellerine sahip olması, yerel yönetimlerin hepsi için geçerli olabilecek genel geçer bilgilerin verilmesini engellemektedir. Bu nedenle, Almanya için, temel yapısal özellikleri bağlamında birçok değişik yerel yönetim modelinden bahsetmek mümkündür. Kaldı ki, Batal (2010)' ın da ifade ettiği gibi, aynı modele sahip

yerel yönetimler arasında bile yapılanma farklılıkları görülebilmektedir. Özellikle, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinin ardından, Doğu Almanya'daki belediyeler için belli bir model zorlaması yapılmamıştır. Bu bağlamda eyaletler, yerel yönetim teşkilatlanması konusunda serbest bırakılmıştır.

### **3.1.3. Federal Almanya'da Yönetim Kademeleri Arasındaki İlişkiler**

Federal Almanya Cumhuriyetinin yönetim yapısı incelenirken, Federal Devlet yönetimini, üniter devletlerdeki merkezi yönetim ile denk tutmamak gerekir. Federal Devletin diğer yönetim kademeleri (eyaletler ve yerel yönetimler) üzerinde üstünlüğü bulunmaktadır. Ancak bu üstünlük incelenirken, eyaletlerin özerkliği gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim Almanya'da federal yönetim, yasama ve yürütme üst organlarının yönetsel örgütlerini ve tüm ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili yönetsel organları içeren birleştirici bir yönetim düzeyi olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla, Alman yönetim sisteminde üniter yapıdaki gibi tek merkez ile ona bağlı taşra örgütlerine dayalı bir merkez-taşra ayrımı formüle etmek olanaklı değildir (Akın, 2013: 375).

Federal Almanya Devletindeki yönetim kademeleri arasındaki ilişki, esas olarak iki türdür ve hangi yönetim kademesinin güçlü olduğuna bakılmaksızın, aşağıda ifade edileceği üzere “oydaşmacı” ve “işbirlikçi” bir federalizm olarak adlandırılmaktadır. Bu ilişkilerden ilki, Federal Devlet ile eyaletler arasında, ikincisi ise bu ilişkiye benzer şekilde eyaletler ile yerel yönetimler arasında söz konusudur. Bunun dışında, Federal Devletin doğrudan yerel yönetimler ile hiyerarşik bir ilişki içinde bulunduğunu söylemek çok zordur. Böyle bir ilişki, ancak federal mahkemeler aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde yapılan denetimde söz konusu olabilir (Parlak, 2014: 34).

Federal Devlet ile eyaletler arasındaki ilişki, yerine getirilen yasama ve yürütme fonksiyonlarına göre değişiklik göstermektedir. Yasama alanına ilişkin olarak, Alman Anayasasının 70. maddesinde ifade edildiği üzere, Federal Devlet ile eyaletlerin yetki ve görevlerinin paylaşılması, tekel yasama yetkileri (sadece Federal Devlete ait yasama yetkileri) ile ortak yasama yetkileri hakkındaki hükümlere göre yapılır. Anayasanın 71. maddesine göre, Federal Devletin tekel yasama alanına giren konularda eyaletlerin, ancak federal bir yasanın kendilerine açıkça izin vermesi halinde ve o yasanın öngördüğü ölçüde yasama

yetkileri vardır. Anayasanın sadece Federal Devlete ait olan yasama konuları madde 73' de şu şekilde sıralanmıştır:

- Dışişleri, sivil halkın korunması dahil ulusal savunma işleri.
- Federasyon vatandaşlığı.
- Seyahat özgürlüğü, pasaport işleri, mesken bildirme ve hüviyet işleri, iç (Almanya'ya) ve dış (Almanya'dan) göç, suçluların iadesi.
- Değişik şekilleriyle para rejimi, ölçü ve tartı rejimi ile zaman biriminin tespiti.
- Gümrük ve ticaret birliği, ticaret ve deniz taşımacılığı hakkındaki antlaşmalar, malların serbest dolaşımı, gümrük ve sınır muhafazası dâhil olmak üzere yabancı devletlerle ticaret ve ödeme trafiği.
- Alman kültür varlıklarının yurtdışına çıkarılmasına karşı korunması.
- Hava ulaşımı.
- Bütünüyle veya çoğunluğuyla Federasyonun mülkiyetinde olan demir yolları ulaşımı (federal demir yolları); federal demir yollarının altyapısının yapımı, bakımı, işletmesi ile altyapısının kullanım harç ve ücretlerinin toplanması.
- Posta ve telekomünikasyon işleri.
- Federasyon ve Federasyona doğrudan doğruya bağlı kamu tüzel kişilerindeki görevlilerin hukuki statüleri.
- Sınai hakların korunması, telif ve yayın hakkı.
- Uluslararası terörizme ilişkin tehlikelere karşı Federal Kriminal Emniyet Dairesi aracılığı ile eyaletler üstü bir tehlikenin mevcudiyeti halinde, hangi Eyalet Emniyet Müdürlüğünün yetkili olduğu belirlenemiyorsa veya en yüksek eyalet makamının görevi devir için talepte bulunması halinde.
- Federasyon ve eyaletlerin işbirliği.
- Sivil polis konusunda.
- Özgür demokratik düzenin, Federasyonun veya bir eyaletin varlığının veya güvenliğinin korunmasında (Anayasanın korunması).
- Federal Almanya Cumhuriyetinin dışişlerindeki çıkarlarının, şiddet uygulayarak veya buna yönelik hazırlık eylemleriyle tehlikeye sokacak Federasyon topraklarındaki hareketlere karşı korunmasında ayrıca federal bir sivil polis örgütünün kurulması ve suçlulukla uluslararası mücadelede.
- Federal amaçlarla istatistik yapılması.
- Silah ve patlayıcı madde rejimi.

- Savaş malullerine, savaş mağdurlarının ailelerine ve eski savaş esirlerine yardım;
- Atom enerjisinin barışçı amaçlarla üretilmesi ve kullanılması, bu amaçla tesisler kurma ve işletme, atom enerjisinin dışarıya sızması veya iyonlayan ışıklardan doğacak tehlikelere karşı korunmak veya radyoaktif maddeleri ortadan kaldırmak.

Bununla birlikte, Federal Devletin kendi yasama yetkisini kullanması durumunda dahi, eyaletler kanun aracılığıyla şu konularda aykırı düzenlemeler yapabilirler:

- Av rejimi (Av ruhsatına ilişkin rejim hariç olmak üzere).
- Doğanın ve doğal güzelliklerin bakımı ve korunması (doğanın korunmasına ilişkin genel ilkeler ve hayvan türlerinin korunması veya denizin doğasının korunmasına ilişkin hak hariç olmak üzere).
- Arazilerin taksimi.
- Çevre düzeni.
- Suların idaresi (kimyasal madde ve tesislere ilişkin düzenlemeler hariç).
- Yükseköğretime kabul ve yükseköğretim diploması. Bu alanlardaki federal yasalar, Federal Konseyin onayı ile aksi kararlaştırılmadıkça en erken ilanlarından itibaren altı ay sonra yürürlüğe girerler. Birinci cümleye ilişkin alanda federal hukuk ile eyalet hukuku arasında sonraki kanun öncelik taşıyacaktır.

Ortak yasama alanına giren konularda ise, Anayasanın 72. maddesine göre, Federal Devletin kendi yasama hakkını yasa ile kullanmadığı hallerde ve ölçüde eyaletler, yasama yetkisine sahiptir. Anayasanın 74. maddesine göre, Federal Devletin ve eyaletlerin ortak yasama alanına giren görev ve yetkileri aşağıdaki konuları kapsamaktadır:

- Medeni hukuk, ceza hukuku, adliye örgütü, yargılama usulü (tutukluluk hali rejimi hariç olmak üzere), baro, noterlik ve hukuk danışmanlığı.
- Nüfus sicili işleri.
- Dernekler hukuku.
- Yabancıların ikamet ve yerleşme rejimi.
- Mülteci ve sürgün sorunları.
- Kamu sosyal rejimi (bakım evleri rejimi hariç).
- Savaş zararları ve tazminatı.

- Askeri mezarlıklar, savaşın öteki kurbanlarıyla şiddet rejim kurbanlarının mezarları.
- Ekonominin hukuku (maden, sanayi, enerji, esnaf ve sanatkârların işleri, ticaret, banka ve borsa rejimi, özel hukuk sigorta rejimi); dükkânların kapanış saatleri ile restoranlara, oyun ve kumar yerlerine, fuarlara, sergilere ve pazar yerlerine ilişkin düzenlemeler hariç.
- İşletme teşkilatı hukuku dahil olmak üzere iş hukuku, iş güvenliği ve iş bulma ve de işsizlik sigortası dahil olmak üzere sosyal sigortalar.
- Tahsil ve çıraklık burslarının düzenlenmesi ve bilimsel araştırmanın teşviki.
- 73 ve 74’üncü maddelerde öngörülen konularda kamulaştırma hukuku.
- Emlak ve arazinin, doğal kaynaklar ve üretim araçlarının kolektif mülkiyet veya kamu ekonomisinin diğer şekillerine dönüştürülmesi.
- İktisadi kudretin kötüye kullanılmasının önlenmesi.
- Tarım ve orman üretiminin geliştirilmesi (parsellerin yeniden düzenlenmesine ilişkin rejim dışında), beslenmeyi sağlayacak önlemler, tarım ve orman ürünlerinin ithal ve ihracı, açık deniz ve kıyı balıkçılığı ve sahillerin korunması.
- Şehir planlaması kapsamındaki gayrimenkul alım ve satımı, toprak hukuku (belediye ile köy alt şerefiye rejimi dışında) ve sükna parası rejimi, eski borçlara ilişkin yardım rejimi, konut inşasına ait prim/taksit rejimi, maden işçilerine ait konut inşası ve madencilere ait yerleşme yeri rejimleri.
- İnsan ve hayvanlarda oluşan ve kamu sağlığını tehdit eden veya bulaşıcı hastalıklara karşı önlemler; tıbbi mesleklere ve tedavi alanında, diğer meslek ve faaliyetlerde ruhsat rejimi; eczacılığa ait düzenleme, tıbbi müstahzarat ve ilaçlarla, tedavi araçları, uyuşturucu ve zehirli maddelerin ticareti.
- Hastanelerin iktisadi durumlarının güvence altına alınması ve hastane tarifelerinin düzenlenmesi.
- Bunları oluşturan hayvanlar da dâhil olmak üzere yiyecek maddelerine ilişkin rejim, keyif verici maddelere ilişkin rejim, gereksinme maddeleri, hayvan yemleri ve tarım ve orman bitki ve tohum ticaretinin korunması, ağaç ve bitkilerin hastalık ve parazitlere karşı korunması ile hayvanların korunması.
- Açık deniz ve kıyı gemiciliği, deniz trafik işaretleri, iç sularda gemicilik, meteoroloji hizmeti, genel ulaşım hizmet eden deniz yolları ve nehir yolları.

– Karayolu trafiği, motorlu taşıtlar rejimi, uzak ulaşım kara yollarının yapımı ve bakımı, araçlardan kamu yollarının kullanılmasında alınacak harç ve bedellerin toplanması ve dağılımı.

– Teleferik dışında, federal sayılmayan diğer demiryolları ulaşımı.

– Atık sanayi, havanın korunması ve gürültüye karşı mücadele (davranışa bağlı sestem koruma hariç).

– Devlet sorumluluğu.

– İnsan yaşamının tıbbi olarak istihsalı, gen enformasyonlarının araştırılması ve yapay değiştirilmesi ile organ, doku ve hücre aktarımı.

– Eyaletlerde, belediyelerde ve kamu hukukun diğer tüzel kişilerinde çalışan memurların, yine eyaletlerdeki hakimlerin statü hakları, meslek kolu, ücret ve bakım hariç olmak üzere.

– Av rejimi.

– Doğanın ve doğal güzelliklerin bakımı ve korunması.

– Arazi taksimi.

– Çevre düzeni.

– Suların idaresi.

– Yükseköğretime kabul ve yükseköğretim diploması.

Alman Anayasasının 72. maddesine göre, yukarıda sayılan 4, 6, 9,11, 13, 17a, 18, 20, 23 ve 24 numaralı maddelerine ilişkin alanlarda Federal Devlet, yasama yetkisine ancak federasyon topraklarında eşdeğer yaşam koşullarının sağlanması veya hukuki ve ekonomik birliğin muhafazasının gerektirdiği hallerde ve ölçüde sahiptir.

Yasama alanına ilişkin olarak önemli konulardan biri de Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası değişikliğidir. Bu konuda, Federal Devlet ile eyaletlerin işbirliği içinde hareket ettikleri görülmektedir. Zira Alman Anayasasının 79. maddesine göre, federasyonun eyaletlere bölünmesine, eyaletlerin yasamaya esasen katılmaları ilkesine veya 1 – 20 arası maddelerdeki yazılı esaslara ilişkin bir Anayasa değişikliği yasaktır. Diğer yandan Anayasa, ancak kendisinin sözünü açıkça değiştiren veya tamamlayan bir yasayla değiştirilebilir. Barış akdini veya barış akdi hazırlıklarını veya bir işgal rejiminin ortadan kaldırılmasını konu alan veya Federal Cumhuriyetin savunmasına hizmet eden uluslararası anlaşmalarda, Anayasa hükümlerinin bu anlaşmaların akdine ve yürürlüğe



konulmasına karşı olmadığını belirtmek için, bu açıklığı getirmekle yetinen bir ekin Anayasa metnine ilavesi yeter. Böyle bir yasa, Federal Meclis üyelerinin üçte ikisinin onayına ve Eyaletler Meclisi oylarının üçte ikisine bağlıdır. Dolayısıyla, Federal Devlet Anayasasında yapılacak değişiklik önerileri Eyaletler Meclisinin üçte iki çoğunluğunu sağlamadan geçirilmez. Anayasa değişikliğinde, eyaletlerin meclise gönderdiği üyeler zorunlu olarak aynı yönde oy kullanırlar. Diğer yandan, eyaletlerin yasama sürecindeki bu etkileri son Anayasa değişiklikleri ile azaltılmış durumdadır. Eskiden Anayasa değişikliği için Eyaletler Meclisinin onayına ihtiyaç duyulan yasaların oranı %60 iken, bu oran ortalama % 30'a kadar düşmüştür. Artık, Federal Meclis, Anayasa değişikliği yapabilmek için daha az sayıda yasada Eyaletler Meclisinin onayına gereksinim duymaktadır (Akın, 2013: 368-374).

Diğer yasaların kabulünde ise, genel kural eyaletleri ilgilendiren konular ile mali konularda Eyaletler Meclisinin onayının alınmasıdır. Eğer kabul edilecek yasada Eyaletler Meclisinin onayı aranmıyorsa, Eyaletler Meclisinin bu durumlarda, sadece Federal Meclise itiraz hakkı vardır. Ancak bu itiraz Federal Meclis tarafından reddedilebilir. Başka bir ifadeyle, bir federal yasanın kabul edilmesi için Anayasa, Eyaletler Meclisinin onayını öngörmüşse, bu onayın sağlanması zorunludur. Burada, yasama organının iki kanadı arasında öngörülmüş bir “uzlaşma ilkesi” vardır. Böyle bir onay öngörülmemişse, Eyaletler Meclisi yine bir itiraz hakkına sahiptir ancak, bu durumda son söz yine Federal Meclise aittir. (Eroğul, 2014: 246-249).

Son olarak, yasama faaliyetleri bağlamında Federal Almanya Devletinde özel bir durum bulunmaktadır; “Yasamada Olağan Durum” ya da “Yasama Tıkanıklığı”. Anayasanın 68. maddesine göre, Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine Federal Meclisi feshedebilir. Bu halde meclis feshedilmiyorsa, Federal Cumhurbaşkanı, federal hükümetin isteği ve Eyaletler Meclisinin onayıyla, Federal Meclis tarafından reddedilen bir yasa tasarısı hakkında yasama tıkanıklığını ilan edebilir. Yasama tıkanıklığı ilanına rağmen, Federal Meclis, yasa tasarısını yeniden ret veya Federal hükümetçe kabul edilemez bir içerikle kabul ediyorsa, yasa Eyaletler Meclisinin onayı üzerine kabul edilmiş sayılır (1949, md.81). “Yasamada olağanüstü durum” ya da “yasama tıkanıklığı”, yürütmenin işleyişi ya

da yasa yapma sürecinde yaşanabilecek siyasal tıkanlıkların aşılması için uygulanan olağan dışı bir yasama faaliyetidir. Bu yöntem Anayasa değişikliği ile beraber diğer bazı durumlar için de uygulanır (Parlak ve Caner, 2013: 157).

Görüldüğü üzere, eyaletler bir tarafta kendi yasama süreçlerini sürdürürken, diğer yandan Eyaletler Meclisi vasıtasıyla Federal Devletin yasama sürecini tatbik etmektedirler. Ancak, eyaletlerin üstlendiği ikinci iş, devlet idaresi içinde çok da karakteristik olmayan konuları içermektedir. Zira savunma ve dış ilişkiler gibi federal devlet için asli nitelikteki birçok konu, zaten tümüyle Federal Meclisin yetki alanına bırakılmış durumdadır (Çalış, 2013: 73). Bu bağlamda, Eyaletler Meclisi her ne kadar Federal Devletin yasama sürecine türlü şekillerde katılıyor olsa da, yasama alanına ilişkin iş bölümü ve yetki dağılımında, ağırlıklı güç Federal Devlette yoğunlaşmış bulunmaktadır.

Federal Devletin yasamaya ilişkin konulardaki güçlü konumuna karşın, bu yasaların uygulanması noktasında ya da kısaca yürütmeye dayalı konularda esas yetkili taraf eyaletlerdir. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 83. maddesine göre, bu Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça federal yasalar eyaletler tarafından kendi işleri olarak yürütülür. Anayasanın 84. maddesine göre ise, eyaletlerin federal yasaları öz işleri olarak yürüttükleri durumda, idare örgütünün ve idari usullerin düzenlenmesi kendilerine aittir. Federal yasalarda aksine bir hüküm bulunmadıkça, eyaletler aksi düzenlemeler de yapabilmektedir. Bağlı (2011: 46)'nın da ifade ettiği gibi, Federal Devlet sadece Anayasal olarak kendisine bırakılan konularda ve yine Anayasada belirtilen sınırlar içinde yürütmeye dair faaliyetlerde bulunabilmektedir. Kural olarak, yürütme alanında asıl yürütücü eyalettir. Yani, eyaletler yürütmeye dair konularda faaliyete geçerken, Federal Devlet tarafından ilgili konuda kendilerine herhangi bir görevlendirmenin verilmesi kuralı yoktur. Ayrıca, Anayasada Federal Devlete verilmekle birlikte, Federal Devlet tarafından yerine getirilmeyen bir hizmet varsa, bu da eyaletler tarafından yerine getirilir. Özetle, “yürütme esas itibarıyla eyaletlerin işidir”. Federal Devlet ile eyaletler arasında yasama ve yürütme erklerine ait görevlerin bu şekilde bölüşülmesi, Federal Almanya Cumhuriyetinin öngördüğü “kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler dengesi” sisteminin önemli bir parçasıdır (Batal, 2010).

Diğer yandan, Alman federalizminde yürütme organında sadece eyaletler değil yerel yönetimler de ağırlıklı bir öneme sahiptir. Merkezde belirlenen kamu hizmetlerine iliş-

kin politikaların uygulanması aynı zamanda yerel yönetimler tarafından üstlenilmektedir. Dolayısıyla bu anlayış sonucunda, Federal Almanya Cumhuriyetinde bürokrasinin büyük bir bölümünün eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde yerine getirildiği söylenebilir (Bağlı, 2011: 46).

Daha önce de ifade edildiği üzere, yerel yönetimlerin federal devletle birebir ilişkileri yok denecek kadar azdır. Yerel yönetimler asıl olarak eyaletler ile aralarında sıkı ilişkilerin bulunduğu yönetim birimleridir. Yerel yönetimler ile eyaletler arasındaki ilişki, bir nevi Federal Devlet ile eyaletler arasındaki ilişkiye benzemektedir. Eyaletler, yerel yönetimleri hukukilik ve mali disiplin çerçevesinde denetleyebilmektedir. Denetim organı eyaletten eyalete değişebilmektedir. Şöyle ki, bu denetim bazen eyaletin taşra elmanı konumundaki ilçe başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Bölge yönetimleri bulunan büyük eyaletlerde ise bölge yönetim birimleri de birer denetim organı olabilmektedir. Böyle bir yönetim biriminin bulunmadığı eyaletlerde ise denetim görevi Eyalet İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu bağlamda, denetim organı yerel yönetim birimlerinden gerekli durumlarda bilgi isteyebilmekte, bazı kararların yürürlüğe girmesine engel olabilmekte ya da bizzat bazı tedbirleri alabilmektedir (Kent, 2006: 128-137). Yerel yönetim birimlerinin söz konusu durumlar için yargı yoluna başvurma hakkı saklıdır. Eyaletler tarafından yapılan denetim hukukilik denetimi ile sınırlı olup, yerindelik denetimi istisnai bir yetki olarak düşünülmüştür. Ayrıca eyaletler tarafından yapılan yerindelik denetimi federal devletin inceleme ve soruşturmasına tabidir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin aldığı kararlardan ve yaptığı faaliyetlerden rahatsızlık duyan yerel halk da belli durumlarda eyalet mahkemelerine başvurabilmektedir. Böyle bir durumda, eyalet mahkemeleri her türlü idari işlemler konusunda yetkilidir (Parlak ve Caner, 2013: 174-175).

### **3.2. Almanya’da Yerel Yönetimler**

Almanya Anayasasınının 28. maddesinde belirtildiği üzere, yerel yönetimler, kanunlar çerçevesinde yerel halkın tüm işlerini düzenlemeye yetkili birimlerdir. Yerel yönetimlerin özerkliği gereğince, eyalet kanunları, yerel yönetimlerin haklarını kısıtlayacak ya da ortadan kaldıracak tarzda hükümler içeremez. Yerel yönetimlerin özerklik unsurları başta federal Anayasa ve diğer eyalet kanunlarına aykırı olamayacağı gibi, eyalet kanunları

da federal Anayasada yerel yönetimlere tanınan özerklikleri kısıtlayacak hükümler getirememektedir (Haschke, 2013).

Almanya, AB ülkeleri arasında yerel demokrasinin en güçlü olduğu ülkelerden biridir. Almanya da sahip olduğu yönetim sistemi ve geçirdiği tarihsel koşullar sebebiyle Almanya'da tek tip bir yerel yönetim modeli bulunmamaktadır. Yerel yönetimler eyaletler düzeyinde yürütülmekle beraber, her eyaletin yerel yönetim uygulamaları farklı farklı özellikler göstermektedir. Alman yerel yönetim yapısındaki bu farklılığın temel sebeplerinden biri, Federal Almanya Devletinin kuruluşundan itibaren yerinden yönetim ilkesinin ağır basması ve bölgesel yönetimlerin farklılıklarına sahip çıkılmasıdır. Diğer yandan bu farklı yerel yönetim uygulamalarının ikinci sebebi olarak Almanya'da İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan süreç gösterilmektedir. Savaşın ardından işgal güçleri egemen oldukları Almanya toprakları üzerinde kendi yerel yönetim modellerini kabul ettirmeye yönelik girişimlerde bulunmuşlardır (Wollmann, 2000: 917).

Bu bağlamda, Almanya'daki 16 eyaletten her birinin ayrı ayrı ve dolayısıyla birbirinden farklı yerel yönetim kanunu bulunmaktadır. Bununla birlikte, bazı temel özerk yerel yönetim ilkeleri, Almanya'nın 16 eyaletindeki yerel yönetim kanunlarının tümünde benzer şekillerde kabul edilmiştir. Bu özerklikler büyük ölçüde belediyelerin sorumluluğunda kullanılmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin kendi personelini seçme, işe alma, yükseltme ve işine son verme yetkisini içeren personel özerkliği hakkıdır. İkincisi, teşkilatlanma özerkliği hakkıdır. Bu ilkeye göre, yerel yönetimler kendi iç teşkilat yapılarını kendileri oluşturmaktadırlar. Üçüncüsü, arazi kullanımı ve bina planlarını içeren planlama özerkliği hakkıdır. Dördüncü özerklik, yerel yönetimlerin tüzük ve yönetmelik gibi yasal işlemler yapmasına izin veren hukuki özerklik haklarıdır. Bir diğer özerklik hakkı ise, mali özerkliktir. Yerel yönetimlerin özerk birer kuruluş olmaları, onların mali sorumluluklarının temellerini de kapsamaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin kendilerine ait gelir ve giderleri bulunmaktadır. Son olarak yerel yönetimlerin vergi özerkliği hakkı bulunmaktadır. Bu hak, federal yasayla iptal edilmemiş olmak kaydıyla, belediyelere vergi gelirlerini yükseltme hakkı vermektedir (Tilkorn, t.y: 10-11).

Almanya'da yerel yönetim yapısı kimi kaynaklarda sadece belediyeler temelinde ele alınırken kimi kaynaklarda ise hem belediyeler hem de bir kısım belediyelerin bağlı oldukları ilçeler olarak ikili bir sınıflandırma ile ele alınmaktadır (Wollmann, 2010: 4).

Diğer yandan, Mengi (1997: 96)' ye göre, yerel yönetim birimleri kural olarak belediyeler ve ilçelerden oluşmakla birlikte, bunların aralarında oluşturdukları birlikler ve bazı eyaletlerde ara yönetim basamağı olarak yapılandırılmış bölge yönetimleri, hatta Berlin, Hamburg ve Berlin gibi kent eyaletleri de yerel yönetim birimleri arasında sayılabilir. Aşağıda, sadece belediye ve ilçelerin birer yerel yönetim kuruluşu olarak ele alındığı, genel bir sınıflandırma yoluna gidilmiştir.

### **3.2.1. İlçe Yönetimi (Kreis)**

İlçe yönetimleri, kamu yönetiminde daha etkili ve verimli hizmet sunumu gerçekleştirmek amacıyla belediyelerin bir araya gelerek oluşturduğu yönetim birimleridir (Kramer, 2005: 86). İlçeler, ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmakla beraber, farklı türde birçok fonksiyonu yerine getirirler (Wollman ve Bouckaert, 2006: 17). Nitekim belediyelerin yerine getirmekte zorlandığı birçok görev ve sorumluluk ilçe yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu sayede, kırsal ve kentsel alanlarda etkin ve verimli hizmet sunumunun aynı oranda sağlanabilmesi, kırsal alanlarda kamu hizmetlerine ilişkin kaynakların dağılımı bakımından denge ve adalet gerçekleştirilebilmesi, kamu yatırımlarının ussal yollarla yönlendirilebilmesi, büyük belediyelerdeki nüfus yığılmalarının önlenmesi ve yerel halkın demokratik katılımının sağlanabilmesi mümkün olabilmektedir (Yalçındağ, t.y: 38). İlçe yönetimlerinin organları, görev ve sorumlulukları ile gelir ve giderlerine ilişkin açıklamalar aşağıda ayrı başlıklar halinde verilmiştir.

#### **3.2.1.1. İlçe Yönetiminin Organları**

13 eyalette bulunan toplam 295 ilçe yönetimlerinin, bağlı buldukları eyaletlere göre farklılık göstermekle beraber, genel olarak iki temel organı bulunmaktadır. Bunlar ilçe meclisi ve ilçe başkanı (ilçe yöneticisi)' dir. Diğer yandan, bazı eyaletlerde ilçe başkanı ile birlikte yürütme görevini üstlenen ilçe encümeni de bulunmaktadır (Akin, 2013: 378).

İlçe meclisi, ilçe yönetiminin karar organıdır. Bütçenin kabul edilmesi, ilçe personeli, ilçe yönetimine ait mali kararlar ve borçlanma gibi ilçeyi ilgilendiren tüm önemli kararlar, ilçe meclisi tarafından alınmaktadır. İlçe meclisinin oluşumu genellikle, ilçe sınırları

içinde yaşayan vatandaşlar eliyle yapılan seçimler sonucu gerçekleşmektedir. İlçe meclisinin görev süresi beş yıldır. Meclis üyelerinin sayısı seçimin gerçekleştirileceği ilçenin nüfusuna göre değişmektedir (Parlak ve Caner, 2013: 167). İlçe meclislerinde, meclis başkanının göreve gelişi eyaletten eyalete değişmektedir. Bazı eyaletlerde meclis kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçerken, bazı eyaletlerde ise ilçe başkanı, aynı zamanda ilçe meclis başkanlığı görevini de yerine getirmektedir. İlçe başkanı ile meclis başkanının aynı kişi olduğu durumlarda da uygulamada farklılıklar görülmektedir. Zira bu durumda kimi eyaletlerde meclis başkanının oy hakkı bulunmamaktadır. Benzer durum ileride bahsedilecek olan ilçe encümen başkanlığı için de geçerlidir. Meclis toplantıları halka açık olarak yapılmaktadır. Meclis tarafından alınan kararlar, meclis başkanı tarafından yasalara aykırı olduğu gerekçesiyle veto edilebilmektedir. Meclis başkanının vetosu karşısında, meclis eğer kararında ısrar etmek isterse yargı yoluna başvurmak zorundadır. Son olarak, meclis belli yöntemlerle denetim yetkisini kullanabilmektedir. Buna göre, ilçe meclisine, meclis kararlarının uygulanma durumunu denetleyebilmek adına yönetsel konularda bilgi isteme ve ilgili belgeleri inceleme yetkisi verilmiştir (Yalçındağ, t.y: 45-47).

İlçe encümeni, ilçenin hem yürütme hem de karar organıdır. İlçe meclisi tarafından alınan kararlar ilçe başkanı ile birlikte ilçe encümenince uygulanmaktadır. İlçe encümeninin üyeleri genellikle kendi üyeleri arasından ilçe meclisince seçilerek oluşturulur. Bazı eyaletlerde, Türkiye'deki encümen üyelerinin oluşumuna benzer şekilde, birim amirleri de encümen üyesi olabilmektedir. İlçe encümenin başkanlığı konusunda da tek tip bir uygulama bulunmamaktadır. Encümen başkanlığı, kimi eyaletlerde ilçe başkanı tarafından, kimi eyaletlerde ise ilçe meclis başkanı tarafından yerine getirilmektedir. İlçe encümen başkanlığının ilçe başkanı tarafından yerine getirildiği bazı eyaletlerde, encümen başkanının oy hakkı bulunmamaktadır (Karaer, 1989: 26).

Son olarak ilçe başkanı ise, ilçe yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlçe başkanı, hem ilçe meclisinin aldığı kararların hem de merkezi yönetim görevlerinin uygulayıcısı konumundadır. İlçe başkanının göreve geliş şeklinde, eyaletten eyalete değişen uygulamalar söz konusudur. Buna göre, bazı eyaletlerde ilçe başkanı ilçe halkı tarafından doğrudan yapılan seçimler aracılığıyla göreve gelmektedir. İlçe başkanının bu şekilde göreve gelmesinin hem yerel hem de merkezi görevleri yerine getiren ilçe yönetimlerine daha yerel bir nitelik kazandıracağı savunulmaktadır (Koçdemir, 1999: 27). Bazı

eyaletlerde, ilçe başkanı merkezi yönetimin birer elemanı konumundadır. Şöyle ki bu eyaletlerdeki ilçe başkanı, ilçe meclisinin görüşü ve eyalet başbakanının onayı ile atanarak göreve başlamaktadır. Son olarak bazı eyaletlerde ise, ilçe başkanı doğrudan ilçe meclisi tarafından göreve getirilmektedir. Bu şekilde göreve gelen ilçe başkanı, yine meclis kararıyla görevden alınabilmektedir. İlçe başkanının görev süresi bağlı buldukları eyaletlere göre 5 ya da 6 yıldır (Parlak ve Caner, 2013: 167).

### **3.2.1.2. İlçe Yönetiminin Görev ve Sorumlulukları**

İlçeler, yalnızca kanunlar tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirirler. Bununla beraber ilçe yönetimleri, tıpkı kuruluşlarında olduğu gibi görev ve sorumlulukları konusunda da eyaletten eyalete hatta bazen eyalet içinde de farklı hareket ettiklerinden dolayı, ilçe yönetimlerinin görevleri oldukça çeşitlidir (Parlak, 2014: 14). Bu yönetimlerin buldukları bölgeye göre farklı görevleri yerine getirmelerinden dolayı, ilçe yönetimleri için tek bir görev listesi sunmak imkânsızdır. Bunun yerine, bu konuda yapılan diğer çalışmalara sadık kalınarak ilçe yönetimlerinin görev ve sorumlulukları bazı sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Yalçındağ (t.y: 40 - 41)' dan aktarılan bilgiler ışığında, ilçe yönetiminin görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sınıflandırılmış ve açıklanmıştır:

- İlçe yönetiminin yerel nitelikteki görevleri;
- Belediyeler arası görevler,
- Tamamlayıcı görevler,
- Dengeleyici görevler,
  - İlçe yönetiminin merkezi nitelikteki görevleri;
- Merkezi yönetimden transfer edilen görevler,
- Merkezi yönetimin taşra elemanı olarak yürütülen görevler.

İlçe yönetimi görevlerinin yukarıda hangi kategori içinde yer aldığı, eyaletten eyalete değişmektedir. İlçelerin yerel nitelikte yerine getirdiği hizmetler, hem kendilerine ait görevleri hem de kendilerine bağlı küçük belediyelerin yerine getiremedikleri görevleri kapsamaktadır. Ayrıca, ilçe yönetiminin yerel nitelikteki görevlerinin bir kısmı isteğe bağlı, bir kısmı ise zorunlu olarak yerine getirilmektedir. İsteğe bağlı görevlerde, ilçe yönetimi görevlerin ne şekilde ve ne zaman yerine getirileceğine kendi karar verebilmektedir.

Zorunlu görevlerde ise, görevlerin ne zaman yerine getirileceği merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu durumda, ilçe yönetimi görevlerin sadece ne şekilde yerine getirileceği konusunda takdir hakkına sahiptir. Merkezi yönetim, ilçenin yerel nitelikteki görev ve sorumlulukları üzerinde yerindelik denetimi yapamamaktadır. Merkezi yönetim tarafından yapılacak denetim, bu görevlerin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır (Uzun, 2003: 614-615).

Belediyeler arası görevler, daha çok tüm ilçe halkını ilgilendiren görevleri kapsamaktadır. Belediyeler arası yolların yapımı ve bakımı, çevrenin korunması ve yerel mali yapıyı iyileştirici hizmetler ilçelerin belediyeler arası görevlerinden bazılarıdır (Koçdemir, 1999: 31).

Tamamlayıcı görevler, ilçeye bağlı belediyelerin büyüklük, nüfus ve mali durum gibi konularda gösterdikleri farklılıklar nedeniyle yerine getirilen hizmetleri kapsamaktadır. Şöyle ki, ilçeyi oluşturan tüm belediyeler aynı gelişmişlik düzeyine sahip olmadıklarından dolayı, bu belediyelerden bir kısmı kaynak yetersizliği ya da ölçek ekonomileri nedeniyle diğer belediyelerin yürüttüğü görevleri yerine getirememektedir. Bu nedenlerle, ilçe yönetimleri, yerel halka gerekli hizmetleri sunamayan belediyelerde gerekli hizmetleri yerine getirerek, burada yaşayan halkın da aynı hizmetlerden yararlanmalarını sağlamaktadır. Bu hizmetler, daha çok sosyal yönü ağır basan isteğe bağlı görevleri kapsamaktadır. Bu görevlerden bazıları şu şekilde sayılabilir: belediyelerde huzurevlerinin ve müzelerin kurulması, toplu taşımacılık hizmetleri, lise ve müzik okullarının yürütülmesi (Bağlı, 2011: 51).

Dengeleyici görevlerde de tamamlayıcı görevlerde olduğu gibi mali kaynak yetersizliği nedeniyle diğer belediyelerle aynı hizmetleri sunamayan genellikle küçük belediyelerin güçlendirilmesi amacı güdülmektedir. İlçe yönetimlerinin buradaki işlevi küçük belediyelere mali kaynak transferi ile yardım etmektir. İlçe yönetimleri bu transferleri diğer görece daha büyük ve güçlü belediyelerden sağlayarak, tüm belediyeler üzerinde dengeleyici bir mekanizma kurmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, mali yönden güçlü olan belediyelerden daha fazla ilçe payı alınarak, bu pay daha güçsüz belediyelere aktarılmaktadır. Buna ilaveten ilçe yönetimleri, güçsüz belediyelere teknik eleman yardımı yapmakta ya da bu belediyelerin bazı görevler için ilçenin teknik elemanlarından yararlanmasına izin vermektedir (Yalçındağ, t.y: 41).



Merkezi yönetimden ilçe yönetimlerine transfer edilen görevler, ilçelerin zorunlu görevleri kategorisindedir. Merkezi yönetim bu görevlerin hem ne şekilde hem de ne zaman yerine getirileceğine karar vermektedir. Ayrıca merkezi yönetimin bu görevler üzerindeki denetimi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. Merkezi yönetimden ilçe yönetimine aktarılan görevlerden bazıları şunlardır: sosyal yardımlar, imar planı uygulamaları, trafik ruhsatları, yabancılar hukuku, Ateşli Silahlar Kanununun uygulanması, harp mamulleri, çevrenin korunması, meslek okulları, liseler ve sosyal kuruluşlar ile ilgili görevler, ilçe yollarının yapımı ve onarımı, atık arıtımı ve atık yeniden değerlendirme tesisleri, ilçe tasarruf sandıkları ile ilgili görevler (Uzun, 2003: 615). İlçelerin merkezi yönetimce kendilerine aktarılan görevler nedeniyle, merkezi yönetim tarafından geniş kapsamlı bir denetime maruz kalmaktadır. Hatta bu durum, ilçeler üzerinde yukarıdan aşağıya hiyerarşik koordinasyona dahi izin verebilmektedir (Wollmann and Bouckaert, 2006: 17 - 18).

Yukarıda ifade edilen ilçe yönetimi görevlerinin uygulanmasında, ilçe meclisinin az ya da çok takdir yetkisi bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşra elemanı olarak yürütülen görevlerde ise, ilçe meclisinin yasal olarak bir yetkisi yoktur. Bu görevlerin yerine getirilmesinden doğrudan doğruya ilçe başkanı sorumludur. Afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi, ilçelerin belediyeler üzerinde eyaletler adına yaptığı hukukilik denetimi genel olarak bu görevler arasındadır (Yalçındağ, t.y: 40).

Görüldüğü üzere ilçe yönetimleri, görev ve sorumluluklar konusunda ikili bir yapıya sahip bulunmaktadırlar. Zira ilçeler, hem yerel nitelikteki hizmetlerin hem de merkezi nitelikteki hizmetlerin sunumunda etkin rol oynayarak, farklı yönetim kademelerindeki hizmetleri üstlenmişlerdir. (Batal, 2010: 13).

### **3.2.1.3. İlçe Yönetimlerinin Gelir ve Giderleri**

İlçe yönetimlerine ait gelir ve giderler eyalet yasaları tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle, ilçe yönetimlerinin hangi gelir kaynaklarına sahip oldukları ve bu kaynakları kullanma şekilleri bağlı buldukları eyalet kanunlarına göre değişmektedir. Bununla be-

raber, aşağıda ilçe yönetimlerine ait genel bir gelir ve gider listesi verilmiştir. İlk olarak, ilçe yönetiminin gelirleri şunlardır (Koçdemir, 1999: 57):

- Resim, harçlar ve vergi gelirleri.
- İlçe tasarruf sandıkları.
- İlçeye bağlı belediyelerden alınan paylar.
- Federal devlet ve eyalet yönetimlerinden yapılan yardımlar.
- Diğer gelirler.

İlçe yönetimlerinin en fazla gelir elde ettikleri finansman kaynakları, federal devlet ile eyaletler tarafından yapılan yardımlar ile belediyelerden alınan paylardan oluşmaktadır (www.landkreistag.de/). Diğer yandan, ilçe yönetimlerinin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bununla beraber, ilçe yönetimleri eyalet yasalarının izin verdiği durumlarda bazı vergi gelirlerini doğrudan alabilirken, bazı vergi gelirlerinden ise pay almaktadırlar. Bu bağlamda, özel gelir kaynakları olmayan ilçe yönetimleri, görevlerini yerine getirmek için gerekli mali kaynakları, Federal Devlet, eyaletler, belediyeler ve ilçeler arasında oluşturulan karmaşık bir finansal yapıdan elde ederler (Uzun, 2003: 615).

İlçe yönetimlerinin giderleri de, gelirleri gibi bağlı buldukları eyaletlere göre farklılık göstermekle beraber, aşağıda bir ilçe yönetimine ait olabilecek temel giderler genel itibariyle belirtilmiştir (Yalçındağ, t.y: 44):

- Sosyal güvenlik harcamaları.
- Okullar ve eğitim giderleri.
- Yatırım harcamaları.
- Personel giderleri.
- Borçlanma.
- Diğer giderler.

İlçe yönetiminin sahip olduğu gelir kaynaklarının gerekli harcamalarını karşılamak için yeterli olmadığı bilinmektedir. Buna rağmen, ilçe yönetimlerinin genel kamu harcamaları içindeki payının devam eden yıllarda arttığı gözlemlenmiştir. Buna göre, ilçe harcamalarının genel kamu harcamaları içindeki payı, 1980 yılında %12.99, 1990 yılında %17.30, 2000 yılında %25.61, 2010 yılında %36.20 ve 2015 yılında %38.62 olmuştur. İlçe

yönetimleri, devam eden kamu harcamaları için farklı dönemlerde harcamalarını nakdi kredi ile finanse etme yoluna gitmiştir ([www.landkreistag.de/](http://www.landkreistag.de/)).

### **3.2.2. Belediyeler**

Belediyeler, Almanya kamu yönetimi sistemi içerisinde kendi kendini yönetebilen en küçük idari birimlerdir (Miroslava, 2008: 59). Alman Anayasasının 28. maddesine göre, belediyelere, yasaların çerçevesi içinde kendi sorumluluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilir. Belediye birlikleri de, kendi yasal ve yetki çerçeveleri içinde, yasal olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Söz konusu yerel yönetimlerin güvence altına alınması onların mali sorumluluklarının temellerini de kapsar. İlgili madde, Federal Alman Cumhuriyetindeki tüm belediyeler için geçerlidir. Bununla beraber, Federal Almanya'da, belediyeler sahip oldukları coğrafi sınırların, nüfuslarının ve finansal güçlerinin farklı olması dolayısıyla, kamu yönetimi sistemi içerisindeki önemleri bakımından eşit değillerdir (Miroslava, 2008: 59). Özellikle iki Alman Devletinin birleşmesinden sonra, bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal ve ekolojik farklılıklar, eski ve yeni eyaletler arasındaki eşitsizliklerle üst üste binmiştir (Kayıkçı, 2003: 8). Bu bağlamda, aşağıda Federal Almanya'da birer yerel yönetim birimi olan belediyelerin ilk önce türleri, ardından bu belediyelerin organları, görev ve sorumlulukları ile mali yapıları açıklanmıştır.

#### **3.2.2.1. Belediye Türleri**

Federal Almanya'da belediyeler tabi oldukları yönetim kademesine (eyalet yönetimine ve ilçe yönetimine) göre iki kısma ayrılmaktadır. Bunlardan, ilçe yönetimine bağlı ve aynı zamanda denetiminin bu yönetim tarafından yapıldığı belediyelere ilçe belediyeleri ya da kırsal belediyeler adı verilmektedir. Herhangi bir ilçeye bağlı olmayan yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini kendi başına birlikte yürüten yerel yönetim birimlerine ise bağımsız belediyeler ya da kentsel belediyeler denmektedir (Batal, 2010: 5). Aşağıda her iki belediye türü ayrı başlıklar halinde ele alınmıştır. Bunun dışında bu belediyelerin oluşumları, organları ve mali yapıları ile ilgili konular her iki belediye türü içinde ortak analiz edilmiştir.

### 3.2.2.1.1. İlçe Belediyeleri / Kırsal Belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden)

İlçe belediyeleri, ilçe yönetim sistemi içinde yer alan yerel yönetim birimleridir. Bu grupta yer alan belediyeler sosyo-kültürel ve ekonomik açıdan kırsal özellikler gösterdiklerinden dolayı, kırsal belediyeler olarak da isimlendirilmektedirler. Kırsal belediyeler genel olarak nüfus bakımından küçük belediyelerdir. Belediyelerin yaklaşık olarak % 95’inde yaşayan insan sayısı 25,000 ve altıdır (www.destatis.de).

Diğer yandan, hem ilçe yönetim sistemi içerisinde olup hem de nüfusu 100.000’in üzerinde olan büyük ilçe belediyeleri (Kreisangehörige Gross Staedte) de bulunmaktadır. Bu belediyeler, kırsal belediye sistemi içindeki özel yönetim şekilleridir. İlçeye bağlı bu tarz büyük belediyeler, tıpkı bağımsız kentsel belediyeler gibi kendi görevleri dışında merkez tarafından kendilerine aktarılan görevleri de yerine getirmektedirler. Hatta ilçelerin kimi görevleri de bu belediyeler tarafından yürütülmektedir. Bu açıdan, büyük ilçe belediyeleri ilçe yönetimlerine göre birçok yönden daha güçlü kuruluşlar olarak görülmektedirler. Bu belediyelerin birer bağımsız belediye olarak ilçe dışına çıkarılmayışlarının iki nedeni bulunmaktadır. İlk olarak bu belediyeler, önemli alt yapı olanaklarına sahiptirler ve bu bakımdan toplumsal ve ekonomik açıdan çevrelerinin merkezi durumundadırlar. İkinci olarak, ilçe modeli de bu büyük belediyelerin işbirliğinden yararlar sağladığı için, bu belediyeler, ilçe modeli dışına çıkarılmamışlardır. (Yalçındağ, t.y: 48-49). Bu şekilde, nüfusu 100.000 ve üzerinde olan büyük ilçe belediyelerinin sayısı 11’dir (www.destatis.de).

Daha öncede ifade edildiği üzere, ilçe belediyelerinin yerine getiremedikleri hizmetler ilçelerin görev ve sorumluluklarına verilmektedir. Zira ilçe belediyelerinin güçlerinin ve olanaklarının, ilke olarak ilçe yönetimleri aracılığıyla birleştirilmesi, Federal Almanya’da ilçe modelinin temel özelliğini oluşturmaktadır. Buna ilaveten, ilçe belediyeleri farklı yollarla da bağımsız kent belediyelerindeki yaşam standartlarını elde edebilmektedirler. Bu bağlamda, ilçe yönetimi içindeki belediyeler bir araya gelerek küçük belediye birlikleri kurabilmekte ya da kurulmuş birliklere üye olabilmektedir. Ancak bu birliğin gerçekleşmemesi ya da beklenen sonuçları vermemesi durumunda, devreye ilçe yönetimleri girmektedir. Belediye birliklerinin oluşumu, örgütlenmeleri, görev ve yetkileri ile organları eyaletten eyalete değişmektedir. Genelde, bu tür birliklerin kurulması ya da kurulmuş birliklere üye olunması, belediyelerin kararına bırakılmıştır. Buna karşılık zorunlu ya

da merkez tarafından aktarılan görevlerin daha etkili yürütülmesi açısından denetim organları da, yasaların verdiği yetkiyle, ilçe belediyelerini, bu tür birlikleri kurmaya ya da üye olmaya zorlayabilir (Yalçındağ, t.y: 48-49).

İlçe belediyelerinin birlik kurma yoluyla işbirliği yapmalarının birçok farklı nedeni bulunmaktadır. Şöyle ki; mali ve yönetsel bakımdan güçsüz olan bazı belediyelerin yerine getiremediği eğitim ve sağlık gibi hizmetler, bu birlikler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Diğer yandan belediye birlikleri, özel amaçlı hizmetlerin görülmesi nedeniyle de kurulabilmektedir. Bu şekilde bir araya gelerek oluşturulan belediye birliklerinin varoluş nedenleri, kuruluş amaçları ile sınırlıdır. Son olarak, belediyeler, bazı hizmetlerin görülmesi için değil de, güç birliği yapmak amacıyla da kendi aralarında birlik kurabilmektedirler (Mengi, 1997: 109).

İlçe belediyelerinin yapı ve işleyişi tıpkı ilçe yönetimlerinde olduğu gibi eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği üzere, bağımsız belediyelerin daha çeşitli ve daha fazla görev ve sorumluluklara sahip olmaları haricinde, ilçe belediyeleri ile bağımsız belediyeler arasında, yapı ve işleyişleri bakımından farklılık bulunmamaktadır.

### **3.2.2.1.2. Bağımsız Belediyeler / Kentsel Belediyeler (Kreisfreie, Stadt)**

Bağımsız belediyeler ilçe yönetimi sisteminin tamamen dışında bulunan, mali ve yönetsel açıdan güçlü yerel yönetim birimleridir. Bağımsız belediyeler, ilçe yönetiminin desteğine gereksinim duymazlar ve hem normal beledi hizmetleri hem de ilçe yönetimlerinin yerine getirdikleri görevleri üstlenmişlerdir (Mengi, 1997: 96). Bu belediyelerin denetimi de, ilçe yönetimleri tarafından değil daha üst idari birim ya da eyalet İçişleri Bakanı tarafından yapılmaktadır (Bağlı, 2011: 52).

Almanya'da, toplam nüfusun yaklaşık olarak % 25'i bağımsız belediyeler içerisinde yaşamaktadır. Bu belediyelerin sayı ve nüfusları eyaletten eyalete değişmektedir. 2014 yılı itibarıyla bağımsız belediye sayısı (Berlin, Hamburg ve Bremen eyaletleri hariç) 103'dür. Diğer yandan, bağımsız belediyelerin 2014 yılına ait nüfus verilerine göre ortalama nüfus-

ları yaklaşık olarak 200,000 civarındadır. Diğer yandan bu belediyelerin yaklaşık olarak % 60'ının nüfusu 100,000'in üzerindedir (www.destatis.de).

Bağımsız belediyeler ile ilçe belediyeleri arasındaki fark, daha önce de ifade edildiği üzere, yapısal değil daha çok görev ve sorumluluklar noktasında ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, gerçekte Federal Almanya Cumhuriyetindeki tüm belediyeler, temel yapısal özellikler, organların nitelikleri ve bunlar arasındaki ilişkiler bağlamında birbirlerinden farklıdırlar (Yalçındağ, t.y: 52).

### **3.2.2.2. Belediyelerin Organları**

Federal Almanya Anayasasının 28. maddesinde belirtildiği üzere, belediyelerde, genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden organlar bulundurulur. Bunlar belediye meclisi, belediye encümeni (idare heyeti) ve belediye başkanıdır. Belediyelerin teşkilatlanma şekilleri, yabancı devlet uygulamalarının izlerini taşımaktadır. Eyalet içindeki farklı uygulamalar göz önünde tutularak aşağıda bu organların oluşum şekilleri genel olarak ifade edilmiştir.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis, sahip olduğu geniş karar alma yetkisi ile belediye teşkilatlanması içinde önemli bir yere sahiptir. Belediye meclisinin oluşumunda, belediyeler birbirlerinden oldukça farklı yöntemler kullanmakla birlikte, tüm belediyeler için geçerli ortak özellik, meclis üyelerinin halk tarafından, doğrudan ve serbest olarak seçilmeleridir (Koçdemir, 1999: 33). Meclis oluşumunda kullanılan yöntemlerde, meclisin belediye içindeki güçlü ya da güçsüz konumuna göre çeşitli sınıflandırmalar kullanılmıştır. Ancak bu sınıflandırmalar dahi, Almanya' da belediye meclis sistemini tam olarak açıklamak için yeterli değildir. Zira yapılan sınıflandırmaların dışında kalan, ayrık birçok belediye meclis sistemi bulunmaktadır Belediye meclisinin görevleri, çalışma süresi ve içyapısı bakımından da belediyeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle, kimi eyaletlerde meclis başkanlığı belediye başkanı tarafından yerine getirilir. Kimi eyaletlerde ise, meclise kimin başkanlık edeceğine yine meclisin kendi karar verir. Yani belediye meclis başkanı, meclisin kendi üyeleri arasından seçilir. Böyle durumlarda, bazı eyaletlerde belediye başkanı adında ayrı bir organa yer verilmeyebilmektedir.

Meclis üyeleri genellikle fahri olarak hizmet etmektedirler. Meclisin üyelerinin görev süresi 4 ila 6 yıl arasında değişmektedir (Yalçındağ, t.y: 52-56).

Belediye encümeni ise, belediyenin yürütme organıdır. Ancak, kimi eyaletlerde encümene bazı konularda karar alma yetkisi de verilmiştir. Belediye encümeni ya da diğer bir ifadeyle idare heyeti, tüm eyaletlerin belediye yönetimlerinde mevcut olan bir organ değildir (Akın, 2013: 378). Belediye encümen üyeleri, kimi eyaletlerde belediye başkanı ve yardımcılardan oluşurken, kimi eyaletlerde meclisin kendi üyeleri arasından seçilir. Encümen üyelerinin görev süresi, eyaletlere göre 6 ya da 12 yıl arasında belirlenmiştir. Belediye başkanı genellikle encümenin de başkanlığını yapmaktadır (Koçdemir, 1999: 34-39).

Belediye başkanı ise hem yürütme hem de temsil organıdır. Belediye başkanının seçimi ya da oluşumu, eyaletten eyalete hatta eyalet içinde bile farklılıklar gösterebilmektedir. Belediye başkanı, bazı eyaletlerde doğrudan halk tarafından seçilirken, bazı eyaletlerde meclis organları arasından belirlenmektedir (Çalış, 2012: 78). Belediye başkanı, seçildikten sonra 6, 8 ya da 12 yıl görev yapabilmektedir (Bağlı, 2011: 53). Diğer yandan, son yıllarda Almanya'da kamu yönetimi alanında yaşanan reformlarla birlikte, belediye başkanlığının seçimle gelmesi yönünde girişimlerin arttığı gözlemlenmektedir. Nitekim bu doğrultuda, Mecklenburg Vorpommen, Niedersachsen ve Nordrhein Westfalen eyaletlerinde daha önce meclis tarafından seçilen belediye başkanı, artık halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu durum, hiç şüphesiz yerel yönetimlerle vatandaşlar arasındaki ilişkileri güçlendirmiş bulunmaktadır (Wollman, 2005: 12). Son olarak, belediye başkanı, belediye meclis başkanı ya da üyesi olarak meclis çalışmalarına katılabilmektedir. Bu durumda da, eyaletten eyalete farklılık gösteren uygulamalar bulunmaktadır. Bazı belediyelerde, başkanın meclis faaliyetlerine katılabilmesine rağmen, meclis içinde oy hakkı bulunmamaktadır (Koçdemir, 1999: 34-38).

### **3.2.2.3. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları**

Federal Almanya Cumhuriyetinde yerel yönetimleri güçlü kılan etmenlerden en önemlisi üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli oluşudur. Bu bağlamda, Almanya'da belediyeler ilçe yönetimleri gibi, hem temel yerel örgütlenme hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadır (Güneş, 2009: 152). Bu duruma paralel olarak, belediyele-

rin de, yerel nitelikteki yürüttükleri hizmetlerin yanı sıra merkezi yönetim tarafından aktarılan görevleri vardır. Belediyelerin merkezi yönetim adına yerine getirdiği hizmetler, aynı zamanda zorunlu hizmetlerdir (Akın, 2013: 379-380).

Daha önce ifade edildiği üzere, bağımsız belediyelerin ilçe belediyelerine göre üstlendikleri görev ve sorumluluklar daha fazla ve çeşitlidir. Bağımsız belediyelerin görev ve sorumluluklarındaki bu fazlalık çeşitli sebeplerden ileri gelmektedir. İlk olarak, bu belediyelere, tarihi 1808 tarihli Prusya Belediyeler Kanuna kadar uzanan genel takdir yetkisi tanınmıştır ve bu yetki, günümüzde uygulanmakta olan 1949 tarihli Alman Anayasası ile devam etmektedir. Bu sayede belediyelerin kendi sorumlulukları içinde bulunan yerel toplulukları yönetim yetkisi Anayasal bir güvenceye alınmıştır. İkinci olarak, bağımsız belediyeler, hem ilçe belediyelerinin yerel nitelikteki hizmetlerini hem de bu belediyelerin bir araya gelerek oluşturduğu ilçe yönetimleri tarafından yürütülen hizmetleri yerine getirmektedir. Böylece, belediyelerin yerel yönetim ve devletin temsilcisi görevleri birleştirilerek, bağımsız belediyeler ile çift fonksiyonlu (dual function) bir model oluşturulmuştur (Wollmann, 2004: 650-651). Dolayısıyla, belediyelerin bu yapısı, uluslararası karşılaştırmalarda alışılmışın dışında geniş bir idari görev ve sorumluluk kataloğu sunmaktadır. Son olarak, Federal Almanya'da, Türkiye'deki il özel idareleri gibi ayrı birer yerel yönetim yapılanmasına gidilmemiş ve bu tarz kuruluşlar tarafından yerine getirilecek hizmetler doğrudan ilçe ve belediyelere aktarılmıştır (Güneş, 2009: 152). Bu bağlamda, bağımsız belediyeler, Federal Almanya yönetim sistemi içinde siyasal ve fonksiyonel açıdan diğer belediyelere göre daha önemli bir yere sahiptir.

Federal Almanya Cumhuriyetinde her eyalet, ilçe belediyeleri ile bağımsız belediyeler tarafından yerine getirilecek görevlerde kendi Anayasa ve kanunlarına göre hareket etmektedir. Bununla birlikte, tüm belediyeler için görevler ve yetkiler bağlamında iki temel ortak özellik gözlenmektedir. İlk olarak, belediyeler kanunlarca başka kuruluşlara verilmediği sürece, beldeleri ilgilendiren her konuda "genellik ilkesi" uyarınca hizmet üretme özgürlüğüne ve yetkisine sahiptirler. İkinci ortak özellik ise, belediyelerin görevleri üzerindeki denetim yetkisini ilgilendirmektedir. Buna göre, belediyelerin yerel nitelikteki yerine getirdiği hizmetler üzerinde merkezi yönetim sadece hukukilik denetimi yapabilirken, merkezden aktarılan görevlerde merkezi yönetimin yönlendirme yetkisi yani yerindelik denetimi yetkisi bulunmaktadır (Yalçındağ, t.y: 57).



Federal Almanya Cumhuriyetinde Belediyelerin geniş hareket serbestisine sahip olduğu, yerel nitelikteki hizmetlerinden bazıları şunlardır: yollar ve trafik işleri, eğitim, kültür, okullar, çocuk bahçeleri, sosyal yardım, huzur evleri, yurtlar, evsizlerin sorunları, halk eğitim merkezleri, kütüphaneler, tedarik ve konut işleri, konut yapımı, su elektrik ve gaz işleri, sağlık ve gençlik hizmetleri, kanalizasyon, yeşil alanlar, dinlenme yerleri, mezarlıklar, oyun alanları ve spor tesisleri (Uzun, 2003: 613). Bu tarz hizmetlerin yerine getirilmesi bazen küçük belediyelerin güçlerini aşmaktadır. Bu durumda, belediyeler birleşerek bir birlik oluşturup, kaynaklarını birleştirebilirler. Diğer yandan, bu tür hizmetlerin yerine getirilememesi durumunda, belediyeler hizmetleri ilçe yönetimlerine devretmektedir (Batal, 2010: 13).

Belediyelerin merkezi yönetim adına yerine getirdiği görevler ise, toplumsal güvenlik ve düzene ilişkin hizmetlerini kapsamaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır: toplantı ve gösteriler için izin vermek, işyerleri ve akaryakıt istasyonları için ruhsat vermek ve bunları denetlemek, hava kirliliğini denetlemek, motorlu taşıt ruhsatnamesi ve sürücü belgesi vermek, trafik düzenlemesi ve denetimi, ikamet bildirimlerinin kabulü, nüfus kimlik cüzdanlarının ve pasaportların verilmesi, evlilik, doğum ve ölüm işleri (Yalçındağ, t.y: 58).

#### **3.2.2.4. Belediyelerin Gelir ve Giderleri**

Belediyeler, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için gerekli finansman kaynaklarına ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi yerel yönetimlerde mali özerklik ilkesinin bir gereğini oluşturmaktadır. Bunun dışında, eyaletlerin belediyelere görev devretmeleri halinde de, bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında doğacak tüm masrafların belediye tarafından karşılanabilmesi için, eyaletlerin belediyelere gerekli finansmanı sağlaması gerekmektedir. Bu durumda, eyalet yasaları, bir takım hizmetleri belediyelerin görev ve sorumluluğu kapsamına almışsa, aynı yasa kapsamında bu hizmetleri karşılayacak mali aktarımını da belirtmesi esastır (Lübking, 2007: 15-16).

Almanya'da belediyelerin bütçe yapısı ve bütçe süreci tabi buldukları eyalet kanunlarına göre değişmektedir. Bununla birlikte, genel itibariyle bütçeler, iki ana bölüme

ayrılmaktadır: cari bütçe ve yatırım bütçesi. Cari bütçe, belediyelerin yönetim kapsamındaki hemen hemen bütün hususları kapsayan harcamaları ve bunları karşılayacak gelirleri içerir. Yatırım bütçesi ise, yatırımı etkileyici gelir ve giderleri kapsar (Yeter ve Koçdemir, 1997: 54).

Federal Almanya Cumhuriyetinde belediyelerin mali bakımdan yeterli hale getirilmesi eyaletlerin görevidir (Yeter ve Koçdemir, 1997: 50). Bu bakımdan, belediyelerin sahip oldukları gelirler, tabii buldukları eyalete göre değişiklik göstermektedir. Bununla beraber, genel itibariyle belediyelerin gelir kaynakları şunlardan oluşmaktadır ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)):

- Vergi gelirleri.
- Merkezi yönetimce toplanan vergilerden belediyelere verilen paylar.
- Katılma payları ve ücretler.
- Federal Devlet ve eyaletler tarafından yapılan yardımlar.
- Belediye mülkleri ve işletmelerinden elde edilen gelirler.
- Kredi sandıkları.
- Para cezaları.
- Diğer gelirler.

Federal Almanya Devletinde, belediye gelirlerinin önemli bir oranını belediyelerin öz gelirleri oluşturmaktadır. Öz gelirler içindeki en etkili pay ise belediyelerin vergi gelirlerine aittir.

Federal Almanya Anayasasının 106. maddesinde, Federal Devlete ait vergiler, eyaletlere ait vergiler ve ortak vergi gelirleri ile yerel yönetimlere aktarılan vergi gelirleri payları ifade edilmiştir. Söz konusu maddeye göre, eyaletler tarafından belediyelere nüfusları ölçüsünde gelir vergisi gelirlerinden, ekonomi ve coğrafi durumlarına göre katma değer vergisinden, eyalet yasalarındaki ölçüler oranında arazi ve işletme vergileri ile bölgesel tüketim ve sarf vergileri gelirlerinden paylar aktarılır. Konunun ayrıntıları, Eyaletler Meclisinin onayına bağlı olarak yürürlüğe girecek federal bir yasa ile belirlenir. Yasa, belediyelerin, kendi payları için tarh kurallarını tespit edeceğini öngörebilir. Diğer yandan,

aynı maddenin devamında, ortak vergi gelirleri içinde, eyaletlerin payından belediyelere, eyalet yasaları tarafından tespit edilen belirli bir yüzde aktarılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan Federal Devlet ve eyaletlerden gelen yardımlar da belediyeler için önemli gelir kaynaklarıdır. Belediyeler buradan elde ettikleri gelirleri bazı durumlarda kendi inisiyatifleri doğrultusunda serbestçe kullanabilirken, bazı durumlarda verilen yardımlar önceden belirlenen yatırım ve projeler kapsamında değerlendirilmektedir. İkinci tür yardımların kaynağını genel olarak eyaletler oluşturmaktadır (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği, 1993: 54). Bu yardımlar, belediyelerin özerkliğini zedeleyen, özel amaçlı yardımlardır. Bu tarz yardımlar, eyaletlere belediyelerin yerine getirdiği hizmetler üzerinde takdir yetkisi vermesi dolayısıyla “altın yular” olarak da nitelendirilmektedir. Şöyle ki, belediyelere özel amaçlı yardımlarda bulunan eyalet yönetimleri, amaçlanan hizmetler üzerinde ve belediyelerin öncelikli işlerinin belirlenmesinde söz sahibi olabilmektedir (Mengi, 1997: 105-106). Diğer yandan, Federal Devlet de, eyaletlere genel ekonomik dengenin ya da gelişimin sağlanması amacıyla eyalet ve belediyeler ile belediye birliklerinin çok büyük yatırımları için gerekli olan maddi yardımcı yapabilmektedirler (Uzun, 2003: 617).

Belediyelerin giderleri de sahip oldukları gelirler gibi eyaletten eyalete değişmektedir. Bununla birlikte, aşağıda genel itibariyle belediyelerin sahip olduğu giderler ifade edilmiştir (Dayar, 1997: 129-132):

- Genel kamu yönetimi giderleri.
- Personel giderleri.
- Eğitim ve sosyal hizmetlere ilişkin harcamalar.
- Tahsisler ve krediler (yatırımlar için).
- Kentsel alt yapı tesisleri, konut yapımı ve ulaştırma giderleri.
- Yönetim ve İşletme Giderleri
- İskân ve toplum refahı ile kentsel gelişim harcamaları.
- Diğer Giderler.

Diğer yandan, Alman Anayasasınının 107. maddesine göre, yasayla, eyaletlerin farklı mali güçlerinin dengelenmesi sağlanır; bu bağlamda belediye ile belediye birliklerinin mali

güç ve gereksinimleri de göz önüne alınır. Bununla birlikte yasa, Federal Devlerin kendi olanaklarından, zayıf eyaletlere genel mali gereksinmelerinin karşılanması için ek yardımlarda bulunabileceğini de belirtebilir. Nitekim Alman eyaletlerinde mali dengeleme dikey yönde işleyen, yatay yönde etkide bulunan bir süreçtir. Diğer bir ifadeyle, öncelikle eyaletlerden belediyelere ve belediye birliklerine farklı düzeyde ödenekler aktarılmaktadır. Böylece, toplamda yerel mali araçlar artırılmakta ve benzer belediyelerin mali güçleri birbirine yakınlaştırılmaktadır. Ayrıca bazı özel nitelikli hizmetlerin mali ihtiyaçları da bu yolla giderilmektedir (Avenarius'dan aktaran Yeter ve Koçdemir, 1997: 52).



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE VE ALMANYA'DA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölümde, Avrupa Birliğinin önemli üyelerinden biri olan Almanya'nın, yerel yönetim yapısı ile Avrupa Birliğine girme yolundaki Türkiye'nin yerel yönetim yapısının çeşitli yönleri karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Çalışmada, iki ülke beş farklı konuda karşılaştırmaya tabi tutulmuştur. Bu konular, Türkiye ve Almanya genel yönetim sistemi içinde yerel yönetimlerin konumu, yerel yönetimlerin sayı ve özerklikleri, halka yakınlık dereceleri, görev ve yetkileri ve son olarak mali durumlarını içermektedir. Aşağıda ayrı başlıklar altında açıklanmakta olan karşılaştırma konularının seçiminde, iki ülkenin farklı yerel yönetim teşkilatlanmalarının ortaya koyulması ve yerel yönetim sistemlerinin niceliksel verilerle ifade edilebilmesi hususları göz önünde tutulmuştur.

#### 4.1. Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler: Anlam ve Yöntemi

Karşılaştırma, günlük hayatta çoğu zaman farkında olmadan gerçekleştirdiğimiz düşünsel bir işlemdir ve basitçe benzerlikleri ve farklılıkları aynı anda inceleme işi olarak tanımlanabilir. Karşılaştırılacak olguların belli bir derecede benzer ya da farklı olması gerekir. Karşılaştırma yapabilmek birbirinden farklı olayları birlikte ele alabilmek ve bunları kendi aralarında ya da birbirleriyle olan ilişkilerini gözlemleyebilmek gibi güçlü zihinsel çabaları gerektirir. O halde, karşılaştırma yapılacak iki olgu tümüyle aynı olamayacağı gibi tamamen farklı temeller üzerine kurulmuş da olmamalıdır. Diğer yandan Durkheim' e göre toplumbiliminde yapılacak karşılaştırma, doğa bilimlerinde yapılan deneyin yerini tutacak temel bir *yöntemdir* (Güler, 2013: 27).

Karşılaştırma yönteminde, Durkheim'in zaman ve mekân kavramlarını incelemeye dâhil tutması oldukça dikkat çekicidir. Kuşkusuz bu, toplum biliminde devrimsel bir özellik taşımaktadır. Örneğin iki ülkenin yerel yönetim yapıları incelenirken,

bir ülkenin 19.yy'da incelenen yerel yönetim yapısı ile 20.yy'da ele alınmış bir ülkenin yerel yönetim yapısının bilimsel bir gerçeklik taşımayacağı ve dolayısıyla günümüz yerel yönetim karşılaştırmalarında tarihsel arka planın dışta bırakılmayacağı açıktır. Benzer şekilde Weber de toplumsal olguların zaman ve mekân boyutlarında ayrı ayrı karşılaştırılmalarının zorunlu, ancak yeterli olmadığını, zaman ve mekân boyutlarının bir bütün olarak yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir. Weber, böylece karşılaştırmanın hangi bakış açısından yapıldığının açıklıkla ortaya konulacağını savunmaktadır (San, 1993: 156-159).

Toplum biliminde çağdaş karşılaştırmalı yöntemin ilk kez John Stuart Mill tarafından yapıldığı kabul edilmektedir. Mill, olgular üzerinde karşılaştırma yapabilmek adına beş yöntem ileri sürmektedir. İlki “uygunluk yöntemi”dir ki, yapılan tüm araştırma ve incelemeler sonucu, aynı çıktı ve sonuçlara ulaşılmasını sağlar. İkincisi “farklılık yöntemi”dir. Uygunluk yönteminin tam tersi yönde, aynı olmayan çıktı ve sonuçlar üzerine odaklanır. Üçüncüsü olan “karma yöntem”, yukarıdaki iki yöntemin birlikte kullanılması ile elde edilen sonuçları bağlar. Olguların neden sonuç içerisinde incelenmesi ise dördüncü yöntem olan “birlikte değişim yöntemi”ni ortaya koymaktadır. Olayların nedenleriyle orantılı olduğu varsayımına dayanır ve bunların birlikte değiştiğini kabul eder. Sonuncu ise “tortular yöntemi”dir. Diğer tüm yöntemlerin tümevarım yöntemi olması, tortular yönteminin ise tümdengelim yöntemi olması dolayısıyla torular yöntemi, diğer dört yöntemden ayrılmaktadır. Tortular yöntemi, yapılacak açıklamaların önceden edinilmiş, güvenilir nedensel inançlardan hareketle yapılması gerektiğini ileri sürer. (Güler, 2013: 27-28).

Kutlu (2012: 24-26) ise, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında üç temel yöntemin bulunduğu söz etmektedir. Bunlar örnek olay yöntemi, yoğunlaştırılmış karşılaştırma yöntemi ve istatistiki analiz yöntemidir. Örnek olay yöntemi, kamu yönetiminde bilim adamlarının çok yaygın bir şekilde kullandıkları yöntemlerden biridir. Bu yöntemde, temel kütleyi temsil ettiğine inanılan örnek, derinlemesine analiz edilerek farklı boyutların aynı birimde değerlendirilmesi sağlanır ve ortaya somut veriler sunulur. Ancak yöntemin sadece tek bir örnek üzerinden yapılması karşılaştırma noktasında sınırlayıcı bir husustur. Yoğunlaştırılmış karşılaştırma yönteminde ise, birkaç örnek ele alınmakta ve bu örneklerin nitel değerlendirilmesi yapılmaktadır. Son olarak istatistiki

analiz yönteminde ise, çok sayıda değişken arasındaki ilişkiler nicel yöntemle ölçülmekte ve sonuçlar analize tabi tutulmaktadır.

Elbette hiçbir yöntemin tek başına tam bir başarı elde etmesi beklenemez. Çoğu zaman bu yöntemlerin bir kaçı ya da tümü bir arada kullanılarak amaca ulaşılmaya çalışılır. Karşılaştırma yöntemi, birçok farklı olgu üzerinde kullanılabilir. Karşılaştırma bilakis ülkeler arasında yapıldığında ise, toplumsal gerçeklikleri çok boyutlu görme ve sorunlara birden fazla çözüm üretme yeteneği kazanılacağı açıktır (Güler: 2013: 27).

İletişim ve ulaşım alanında yaşanan gelişmeler ülkeleri küçük köyler haline getirmekte ve bu durum özellikle siyasal ve yönetsel şartları etkilemektedir. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra müttefiklerin her anlamda yakınlaşmasıyla ülkelerarası siyasal ve yönetsel paylaşımlar artmıştır (Parlak ve Caner, 2013: 8). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, ülkelerarası kamu yönetimi karşılaştırmaları ve kamu politikaları transferleri ilk başlarda kuşku ile karşılanmıştır. Söz konusu transfer uygulamaları modern sömürgeciliğin farklı bir ambalajda sunumu şeklinde algılanmıştır. 20. ve 21. yüzyılın başlarındaki neo-liberal politikaların da etkisiyle, bu anlayış bertaraf edilmeye başlanmıştır. Zira bu dönemin ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulları, ülkelerarası işbirliklerinin ve kamu politikalarının başka ülkeler tarafından öğrenilmesini gerekli kılmaktaydı (Kutlu, 2012: 17).

Bununla birlikte son yıllarda demokrasi, katılım ve özerklik gibi temel değerlerin önemle üzerinde durulması, yerel yönetimler alanında karşılaştırmalı bir bakış açısının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ülkelerin yerel yönetimleri alanında ulaştıkları aşamalar, karşılaştırmalı yerel yönetim çalışmaları aracılığıyla, teoride farklı ülkelerin yerel yönetim sistemleri için önerilmekte ve hatta uygulamada bu öneriler hayata geçirilebilmektedir. Bu açıdan ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde yapılacak karşılaştırmalı bir analiz, yerel yönetim ve bu alana dair birçok gerçeğin farklı boyutlarla açıklanmasına yardımcı olacaktır.

Karşılaştırmalı yerel yönetimler, çeşitli ülkelerin kamu yönetimleri içinde yer alan yerel yönetim birimleri üzerine odaklanır. Bu birimlerdeki farklı fonksiyonları yerine getiren oluşumların belli kıstaslar dâhilinde analizi ya da farklı ülkelerdeki yerel birimlerin

örgüt yapılarının ve işleyişlerin incelenmesi, karşılaştırmalı yerel yönetimlerin çalışma alanlarını oluşturur. Karşılaştırmalı yerel yönetimler, özellikle iki ya da daha fazla ülke de yerel yönetim kurumlarının birbirleri ile olan farklılık ya da benzerliklerinin ortaya çıkarılmasına olanak verir. Böylece sistematik bir yaklaşımın sağladığı kolaylıkla sosyal bilimlerde genel geçer yasalara varmanın mümkün olması beklenir. Bu bakımdan karşılaştırmalı yerel yönetimler, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında alt bir başlık olarak değerlendirilebilir.

Karşılaştırmalı yerel yönetimleri bir yöntem olarak kabul edersek, bu yöntemin yerel yönetimlere birçok farklı şekillerde uygulanabileceğini söyleyebiliriz. Şöyle ki, sadece tek bir ülkenin yerel yönetim yapısı bir bütün olarak ele alınabilir ve yerel yönetimlerin yerine getirdiği işlevlerin etkinlik derecelerine göre farklılık ya da uygunluk ölçümleri yapılabilir. Benzer şekilde, ancak bu defa iki ya da daha fazla ülkenin yerel yönetim yapısı incelemeye dâhil edilirse, sabitlenmiş değişkenler üzerinde neden-sonuç ilişkisi bağlamında bir takım kıyaslanabilir sonuçlara ulaşılabilir. Örneğin iki ya da daha fazla ülkenin yerel yönetimlerine ait kamu hizmetleri, kamu personeli, bütçe yapısı ya da mali kaynakları üzerinden karşılaştırmalı bir süreç başlatılabilir.

Karşılaştırmalı yerel yönetimler doğrultusunda, çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimler alanında öncü kabul edilebilecek Almanya ve bu konuda son yılları da dikkate alırsak büyük gelişmeler yaşayan Türkiye, ele alınacak olan iki ülkedir. Genel bir karşılaştırmalı inceleme yapmak adına ilk hedefte iki ülkenin yerel yönetim birimleri ayrı ayrı ve ayrıntılı bir analize tabi tutulmuştur. Türkiye ve Almanya'nın yerel yönetim sistemlerinin incelendiği önceki iki bölümde, ana ve alt başlıklarda benzer sınıflandırmalara gidilmiştir. Böylece iki ülkenin yerel yönetim sistemlerinin birlikte değerlendirildiği bu bölümde, ölçünlü bir karşılaştırma yapılmak istenmiştir.

#### **4.2. Türkiye ve Almanya Genel Yönetim Sistemi İçinde Yerel Yönetimlerin Karşılaştırmalı Konumu**

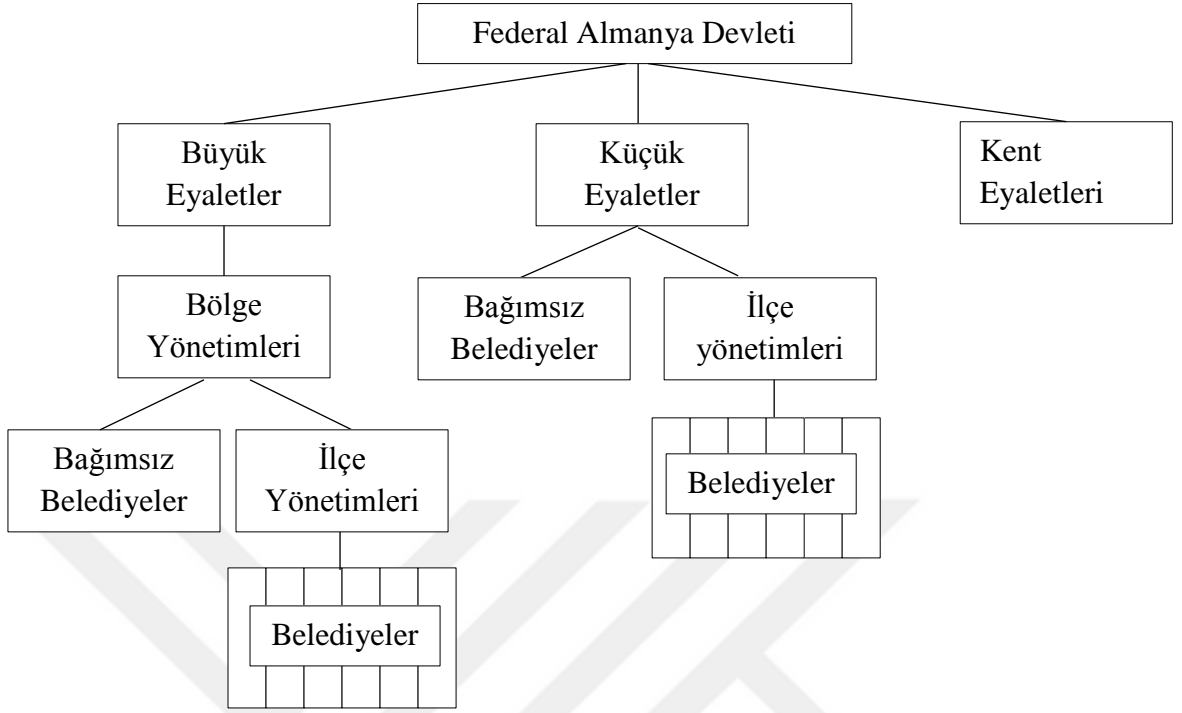
Türkiye ve Almanya yerel yönetim yapılarını belirli başlıklar altında karşılaştırmalı bir analize tabi tutmadan önce, iki ülkenin sahip olduğu yerel yönetim yapılarının genel yönetim sistemi içerisindeki yerinin ifade edilmesi gerekmektedir. Zira Türkiye ve Al-



manya, sırasıyla üniter ve federal yapı olarak iki farklı yönetim sistemine sahip ülkelerdir. Farklı yönetim sistemlerine sahip ülkelerde, yerel yönetim yapılarının da farklılık gösterebileceği ihtimal dâhilindedir.

Almanya idari sisteminin çok kademeli ve parçalı bir yapıya sahip olması, tarihsel ve diğer bazı faktörlerin yanı sıra, Almanya'nın federal bir yönetim sistemine sahip olmasının bir sonucudur. Daha önce de ifade edildiği üzere Almanya'da idari sistem; Federal devlet, eyaletler, bölge yönetimleri, ilçeler ve belediyeler şeklinde bölünmüştür. Federal Devlet, diğer tüm yönetim kademelerini kapsayan ve Federal Almanya Cumhuriyetini temsil eden çatı yapıdır. Eyaletler ise, bu yapının altında bulunan ancak her birinin kendi içlerinde birer devlet gibi teşkilatlandıkları yönetim kademeleridir. Eyaletler arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Bununla beraber tüm eyaletler, Federal Devletin Anayasası ile bağlıdırlar. Bölge yönetimleri ise, sadece bazı eyaletlerde öngörölmüş bulunan ara yönetim düzeyleridir. Tüzel kişiliğe sahi olmamaları sebebiyle, Türkiye kamu yönetimi sistemindeki il yönetimine benzetilebilirler. Son iki yönetim kademesi (ilçe yönetimleri ve belediyeler), Almanya idari sisteminin yerel yönetimlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin genel idari sistem içindeki yapısı Türkiye'de olduğu gibi tek tip bir şekil arz etmemektedir. Buna göre, her eyaletteki yönetim kademelenmesi farklıdır. Buna bağlı olarak, her eyalet içindeki yerel yönetimlerin yapısı, oluşumu ve işleyişi de birbirinden farklı olmaktadır. Aşağıda Şekil 2'de, Federal Almanya Devletindeki yönetim kademeleri, genel bir sınıflandırma üzerinden gösterilmeye çalışılmıştır:

**Şekil 2: Almanya’ da Genel Yönetim Kademelenmesi ve Yerel Yönetimler**



**Kaynak:** Ridder ve diğerleri, 2005: 445.

Ancak belirtmek gerekir ki, Almanya’daki yönetim kademelerinin yapısı ve bil-hassa işleyişi yukarıdaki şekilde görüldüğünden daha fazla çeşitlilik arz etmektedir. Aynı yerel yönetim yapısına sahip olan eyaletler içinde bile, bu yönetimlerin iç örgüt yapısı ve kamu politikalarını uygulayış şekilleri farklı olabilmektedir. Zira Almanya’da Federal Anayasa yerel yönetimlere ilişkin ayrıntıların eyalet yasalarında düzenlenmesini istemiştir. Eyalet yasaları ise, yerel yönetimleri bu açıdan mümkün olduğunca serbest bırakmıştır.

Gerçekte Federal Almanya’nın yerel yönetim yapısı, eyaletlerin tarihi, sosyal, kültürel, demografik, ekonomik vb. şartlar nedeniyle de farklılıklar göstermektedir. Almanya’da tek tip bir yerel yönetim yapısının bulunmayışı, Almanya’yı yerel özerklik, yönetim hakkı, doğrudan demokrasi ve idari reformlar gibi alanlarda Avrupa’da öncü ve örnek bir ülke durumuna getirmektedir (Koçdemir, 1999: 7-8). Zira Koçdemir’e göre, Almanya’da yerel yönetimlerin eyaletler arasında farklı teşkilatlanması ve farklı uygulamalar göstermesi, bu yönetimlerin faaliyetlerinden alınan sonuçların değerlendirilebilmesini mümkün kılmaktadır. Diğer yandan, federal devletlerde idari sistemin bu kadar parçalı ve çeşitli oluşu, gücün merkezde toplanmasını da engellemektedir.

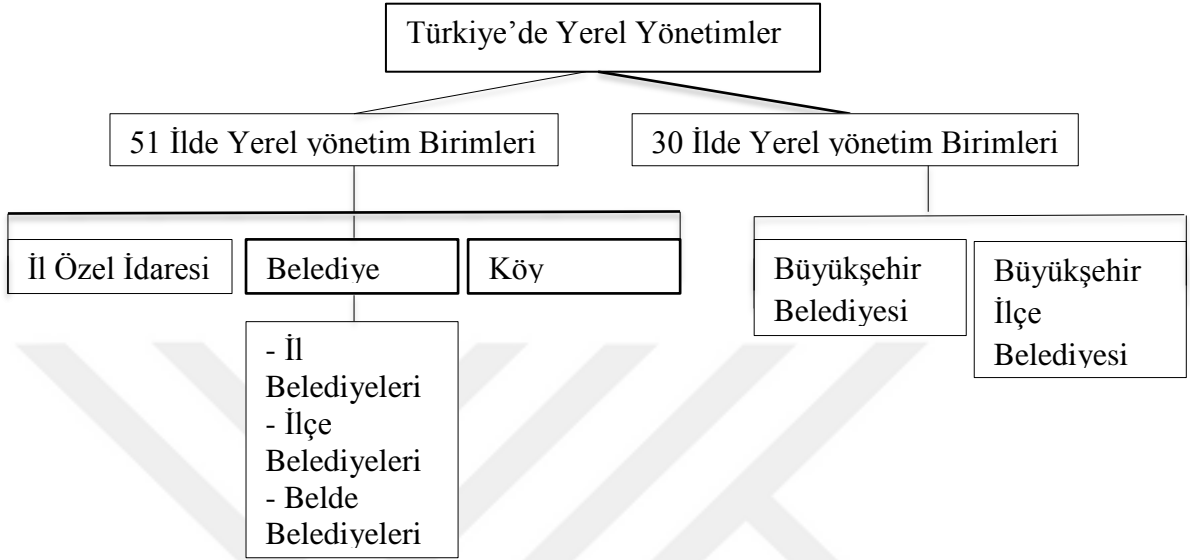
Türkiye Cumhuriyeti ise, 1982 Anayasasının 2. maddesinde belirtildiği üzere toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasanın 3. maddesine göre, Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Diğer yandan, Anayasa 123. maddesinde, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” diyerek devletin üniter yapısını kabul etmiştir. Bununla birlikte, 123. maddenin devamında belirtildiği üzere, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

1982 Anayasasının idarenin kuruluşunu düzenleyen 126. maddesinde “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” denmektedir. Türkiye’de bugün 81 il yönetimi bulunmaktadır. Diğer yandan, Anayasasının 127. maddesinde ise, yerel yönetimler ele alınmıştır. Söz konusu maddeye göre yerel yönetimler; 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. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

2012 yılına kadar Türkiye’de yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olarak 81 ilin tümünde tek tip bir yapıya sahipti. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile belirtilen yerel yönetim kuruluşlarında bir takım değişikliklere gidilmiştir. Buna göre; Türkiye’de yerel yönetimler, 51 ilde aynı, tek tip bir yapıyla varlığını sürdürürken, geri kalan 30 ilde bugün büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri olarak iki tip belediye yönetim yapısı bulunmaktadır. Toprak (2013: 2)’ a göre, değişikliğin ardından oluşan yeni yerinden yönetim yapısını, büyükşehir yönetimi olan ve olmayan iller olarak yeniden tanımlamak yerinde olacaktır. Bu bağlamda, büyükşehir belediyesi olmayan illerdeki yerel yönetim kuruluşları şunlardır: il özel idareleri, belediyeler ve köyler. Büyükşehir belediyesi olan illerdeki yerel yönetim kuruluşları ise şunlardır: büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe

belediyeleri. Bu ikili ayırım doğrultusunda Türkiye’deki yerel yönetim şeması aşağıda Şekil 3’de gösterilmiştir:

**Şekil 3: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Örgüt Şeması**



Türkiye’deki üniter sistem, siyasi idarenin bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek maksadıyla yönetim sisteminde merkeziyetçiliği esas almıştır. Doğal olarak uygulamalar da bu doğrultuda gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle merkezi idarenin gücünü azaltacak gelişmelere pek sıcak bakılmamıştır. Gücün bölünerek alt yönetim kademeleri ile paylaşılması fikri, ülkenin birlik ve bütünlüğü ile devlet yapısına hanel getireceği düşüncesiyle yerine getirilememektedir. Bu da, yerel yönetimlerin ülke içinde özerk birimler olarak kendilerini ilgilendiren önemli konularda karar alabilmesine izin vermemektedir (Alagöz, 2011). Diğer yandan, Çiner (2010: 177-179)’ e göre, gerek Türkiye’nin kendi iç dinamikleri gerek AB’ye üyelik süreci, Türkiye’deki idari yapıyı yerinden yönetim sistemine daha da yakınlaştırmaktadır. Türkiye’deki il sisteminin yanında bir bölge kademesi oluşturma eğiliminin olup olmadığı, büyükşehir belediye reformları ve AB destekli olarak yürütülen bölgesel kalkınma programları, bölgesel kalkınma projeleri, sınır ötesi işbirlikleri, kırsal kalkınma programları, bölgesel rekabet edebilirlik programları ve özellikle kalkınma ajansları bu yönde yaşanan gelişmeler arasında gösterilmiştir.

Başta Almanya olmak üzere federal devlet sistemlerinde ise güç, işbirliği ve ortaklık ilkesince bölünmüştür. Kamusal politikaların yerine getirilmesi noktasında, yetkiler ilk

olarak federal devlet ile eyaletler arasında, ardından da eyaletler ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Federal paylaşım, birçok yönetim merkezi arasında, gerçek bir iktidar dağılımını ortaya çıkarır. Bu da, ortak amaçlara ulaşmak için yönetimlerden birinin, diğeriyle ortaklaşa yapacakları bazı düzenlemeleri ve uygulamaları görüşmelerini zorunlu kılar. Bununla beraber, federal devlet sistemini benimseyen ülkelerin, üniter sisteme sahip olan ülkelere göre her zaman daha güçlü yerel yönetim yapılarına sahip oldukları gibi bir düşünce oluşmamalıdır. Burada ifade edilmeye çalışılan husus, federal bir devlet sisteminin yapısı gereği, yönetimler arasında demokrasi ve işbirliği ortamının zorunlu olduğudur. Zira federalizm yapısı gereği esnek bir yönetim sistemidir. Ülke içinde farklı ve geniş bir insan topluluğunun bulunması, sistemin çok merkezci bir yapıya sahip olmasını sağlamaktadır (Batal, 2010: 7-8). Diğer yandan, federal bir yapıya sahip olmakla birlikte merkeziyetçi öğeleri içeren devletler olabileceği gibi, devletin üniter yapılı ve aynı zamanda adem-i merkeziyet ilkesi üzerine inşa edilmesi de mümkündür. Örneğin Türkiye merkeziyetçi yapıyı benimsemiştir ama üniter ve ulus-devlet modeli olarak Türkiye'nin esinlenmiş olduğu Fransa, adem-i merkeziyetçi yapıyı kurmayı başarmıştır (Alagöz, 2011).

Diğer yandan, üniter bir yapıya sahip olmakla beraber, bölgeselleşmiş ya da bölgesel yönetimlere ayrılmış ülkeler de bulunmaktadır. Söz konusu ülkelerde, devletin sahip olduğu yerel yönetim yapısı, federal devletlerde olduğu gibi kendine has ve farklı uygulamalar gösterebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, sadece yerel toplulukların idari özerkliğini kabul eden üniter devletler dışında, ulus altı topluluklara siyasi özerklik tanıyan üniter devlet modelleri de olabilmektedir (Nalbant, 1996: 48). Örneğin üniter bir devlet sistemine sahip Portekiz'de 1976'dan beri, Anayasa tarafından yerel yönetimlerin özel durumları sebebiyle, geniş şehir birleşmeleri şeklindeki teşkilatlanma biçimlerine izin verilmiştir. Anayasayla, Portekiz bölge yönetimlerinin kendilerine has yerinden yönetim şekilleri garanti altına alınmıştır (Koçdemir, 1999. 548-549).

### **4.3. Türkiye' de ve Almanya' da Yerel Yönetimlerin Sayı ve Özerklikleri**

Avrupa devletleri içinde en kalabalık ülke nüfusuna sahip devlet Almanya'dır. 2015 yılı itibarıyla yapılan nüfus sayımına göre ülkedeki toplam nüfus 81 milyondan fazladır. Türkiye ise, 78 milyon civarı nüfusuyla Almanya'dan sonra ikinci en kalabalık Avrupa ülkesidir. Türkiye'deki mevcut nüfusun ilerleyen dönemlerde daha da artması beklenmekte-

dir. Her iki ülkenin nüfus sayılarında da, bir önceki yıla ait genel nüfus sayımlarına göre benzer oranlarda artış yaşanmıştır. Yine her iki ülkede de, toplam nüfusun kent ve kırsal arasındaki dağılımı, kentsel nüfus yönünde büyük bir ağırlığa sahiptir (Türkiye İstatistik Kurumu, Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075).

Türkiye’ de Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana kent nüfusundaki sürekli artışlar, ülkede kentsel hizmetlere olan ihtiyaçları da beraberinde getirmiştir. Ayrıca, kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan halk, kentlerin çekiciliği dolayısıyla, kent çevresinde banliyöler oluşturmaktadır. Bunun sonucunda kent çevresindeki alanlara da kentsel hizmet götürme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Kent ve çevresine taşınan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli bir şekilde sağlanamaması, bu hizmetlerin kentlerde yerel yönetimler tarafından sunulmasını gerektirmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 206-217).

Diğer yandan, Türkiye’de yerel yönetimlerin yukarıda belirtilen sebeplerle artan kamu hizmetlerini iktisadi ölçütlerle yerine getirebilmesi amacıyla bir takım yasal değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler, yerel yönetimlerini sayısal olarak büyük ölçüde etkilemiştir. Bu bağlamda, eski 1580 sayılı Belediye Kanununda, bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli olan 2000 nüfus şartı, 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda 5000 olarak yükseltilmiş diğer yandan, uzaklık kriteri ise 500 metreden 5000 metreye çıkartılmıştır. Öte yandan, 5393 sayılı kanunun 11. maddesinde, bu belediyelerin Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği hükmü bulunmaktadır. Ancak, nüfusu 2000’in altında olan belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına dair uygulamalar 2008 yılındaki 5747 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. Yine aynı kanun gereğince Türkiye’de büyükşehir belediyeleri içindeki tüm ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine de son verilmiştir.

5747 sayılı kanun tasarısı genel gerekçesinde, küçük belediyelerin kaynak oluşturma kapasitelerinin bulunmadığı, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale geldikleri, düşük nüfusa sahip yerleşimlerde nüfus ile orantılı bir idari teşkilatın kurulması gerektiği, yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapının bozulduğu, borçlarının giderek arttığı ve belediye hizmetlerinin de yeterli kalitede ve mevzuata uygun olarak verilemediği, kaynakların daha üst yerel yö-

netim ölçeği olan il özel yönetimlerinde toplanmasıyla hizmetlerin daha nitelikli verileceği belirtilmiştir (Akıllı, 2010: 13).

Benzer şekilde, 2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı yasa kapsamında, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin herhangi bir nesnel ölçütün bulunmadığı, buna karşın, 5216 sayılı yasada büyükşehir yapılanmasına ilişkin asgari koşulların tanımlanmaya çalışıldığı gözlemlenmiştir (Özdemir ve Meşhur, 2011: 174). Bu bağlamda, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanununun, büyükşehir belediyesinin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesine göre, büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyükşehir belediyesi, büyük şehir dâhilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulur. Merkez ilçeler bu kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılarak ve bu ilçenin büyük şehir belediyesi içinde kalan kısmında merkez ilçe belediyesi adı ile bir belediye kurulur. Aynı kanunun 5. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyük şehir belediyesi içinde kalan kısımlarıdır. 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi kanunun da ise kuruluş ve sınırlar şu şekilde düzenlenmiştir: Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (md. 4). Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları ise, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (md. 5).

Son olarak, 6360 sayılı kanunla, büyükşehir belediyesi yönetime geçişle birlikte, Türkiye'de 30 ilde il özel idaresinin tüzel kişili kaldırılmış ve bu yerleşim yerleri büyükşehir belediye sınırları içine alınmıştır. Diğer yandan, ilgili yerleşim yerlerindeki köy ve belde belediyelerin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde isimleri ile tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Aşağıda 5747 ve 6360 sayılı kanundan önceki yerel yönetim kuruluşlarının sayıları ile bu kuruluşların günümüzdeki sayıları Tablo 2' de karşılaştırmalı olarak verilmiştir:

**Tablo 2: Türkiye’de 2008, 2012 ve 2016 Yıllarına Ait Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Türleri ve Sayıları**

Yerel Yönetim Türleri	2008 Yılındaki 5747 sayılı Kanundan Önce	2012 Yılındaki 6360 Sayılı Kanundan Önce	Türkiye’de Yerel Yönetim Sayılarının Mevcut Durumu
İl Özel İdareleri	81	81	51
Köyler	35145	34.283	18.331
Büyükşehir Belediyesi	16	16	30
Büyükşehir ilçe Belediyesi	100	143	519
İlk Kademe Belediyesi	283	–	–
İl Belediyesi	65	65	51
İlçe belediyesi	750	749	400
Belde Belediyesi	2.011	1.977	397
<b>Toplam Belediye Sayısı</b>	<b>3.225</b>	<b>2.950</b>	<b>1.397</b>

**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü ve T.C. İçişleri Bakanlığı.

Bu şekilde, Türkiye’de Belediye Kanunlarında nüfus ölçütünün 2000’den 5000’e çıkarılması ve buna ilişkin yapılan değişikliklerle belediye kurulması güçleştirilmiş ve kaynak israfı önlenmeye çalışılmıştır. Büyükşehir belediyesi olmanın koşulu ise ağırlaştırılarak, siyasi nedenlerle belediyelerin büyükşehir belediyesi haline gelme çabaları engellenmiş ve belediye sayısındaki artışın önüne geçilmeye çalışılmıştır (Akıllı, 2010: 14).

Almanya’daki yerel yönetim kuruluşları ise, daha önceki bölümde ifade edildiği üzere ilçe yönetimleri, ilçe belediyeleri ve bağımsız belediyelerden oluşmaktadır. Alman yerel yönetimleri, iki kademeli olarak kabul edilmiştir. İlk kademede, ilçe yönetimleri yer almaktadır. Bu gruptaki belediyeler kırsal yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır.



İkinci kademede ise nüfusu genellikle 100.000'nin üzerinde bulunan ilçeden bağımsız belediyeler ile ilçe belediyeleri yer almaktadır. Almanya'da her eyaletin sahip olduğu yerel yönetim kuruluşlarının sayısı ve türleri eyaletlere göre, aşağıda Tablo 3' de gösterilmiştir:

**Tablo 3: Almanya'da 2014 Yılına Ait Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları**

	İlçe Yönetimleri	Belediyeler	
		İlçe Belediyeleri	Bağımsız Belediyeler
<b>Schleswig-Holstein</b>	11	1.110	4
<b>Hamburg</b>	–	–	1
<b>Niedersachen</b>	38	973	8
<b>Bremen</b>	–	–	2
<b>Nordhein-Westfalen</b>	31	396	22
<b>Hessen</b>	21	426	5
<b>Rheinland-Pfalz</b>	24	2.305	12
<b>Baden-Württemberg</b>	35	1101	9
<b>Bayern</b>	71	2.056	25
<b>Sarland</b>	6	52	–
<b>Berlin</b>	–	–	1
<b>Bradenburg</b>	14	417	4
<b>Mecklenburg-</b>	6	753	2
<b>Sachsen</b>	10	426	3
<b>Sachsen-Anhalt</b>	11	218	3
<b>Thüringen</b>	17	849	6
<b>Toplam:</b>	<b>295</b>	<b>11.082</b>	<b>107</b>

**Kaynak:** www.destatis.de

Tablo 3 üzerinde 16 eyalete ait yerel yönetim tür ve sayıları gösterilmiştir. Bununla beraber, daha önce de ifade edildiği üzere kent eyalet olan Berlin, Hamburg ve Bremen'e ise kendilerine has yapılarının bulunması sebebiyle, merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı kesin olarak hissedilmemektedir. Genel olarak, eyalet yönetimi ile belediye yönetimi bütünleşmiş bir yapıdadır. Üç eyalette de eyalet organları, federe devletin gereklerini yerine getirmek dışında yerel yönetim hizmetlerini yürütmektedirler.

Türkiye'deki gelişmelere benzer şekilde, Almanya'da, yerel yönetim birimlerinin sayısı birleştirme ya da yeni bir üst kademe oluşturma yoluyla azaltılmıştır. Örneğin, 1968-1978 yılları arasında yerel yönetim sayısı, Baden-Württemberg eyaletinde 3379'dan 1100'e, Bayern eyaletinde 7073'den 2027'e, Hessen eyaletinde 2690'dan 416'ya ve Nordrhein-Westfalen eyaletinde 2297'den 373'e düşürülmüştür (Güler, 2013: 166).

Diğer yandan, Türkiye'de yerel yönetimler içerisinde, sayısal olarak çoğunluğu belde belediyeleri ve köyler oluşturmaktadır. Belediyeler aynı zamanda Türkiye'deki en etkin yerel yönetim birimleridir. Türkiye'de yerel yönetimlerin ortalama nüfusları, büyükşehir belediyelerinde 2.032.070, büyükşehir ilçe belediyelerinde 117.461, il belediyelerinde 133346, ilçe belediyelerinde 11.676 ve son olarak belde belediyelerinde 3.063'dür (T.C. İçişleri Bakanlığı). Almanya yerel yönetimlerinde ise, sayısal bakımdan çoğunluk ilçe belediyelerine aittir. Bu belediyelerin ortalama nüfusu yaklaşık olarak 4500 civarındadır. Bağımsız belediyelerin nüfuslarında ise bu rakam 250.000'in üzerindedir (www.destatis.com). Türkiye'de ve Almanya'da ortalama nüfusları verilen bu belediyelerin sayıları da göz önüne alındığında, Almanya'da yerel yönetim hizmetlerinin vatandaşlara daha rahat sunulduğu ifade edilebilir. Türkiye açısından baktığımızda, Almanya'daki kırsal belediyeler düzeyinde hizmet verebilen yerel yönetim birimlerinin köyler olabileceği düşünülmektedir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, Türkiye'de köyler belediyeler kadar etkili birer yerel yönetim birimi değildir.

Türkiye'deki mevcut yerel yönetim sayısının, Almanya yerel yönetimlerine kıyasla daha fazla olduğu görülmektedir. Yine Türkiye'deki belediye türleri de, Almanya'daki belediyelere göre daha fazla çeşitlilik arz etmektedir. Ancak Türkiye açısından bu çeşitliliğin belediyelerin yapısallığından değil hizmet ettiği coğrafi alanlardan kaynaklandığını belirtmek gerekir. Almanya'da ise, kabaca kent ve kır belediyeleri olarak sınıflandırılan yerel yönetim birimleri teşkilatlanma, organlar ve görevleri bakımından Türkiye'ye göre önemli farklılıklar göstermektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliği açısından, Almanya'da yerel yönetimler daha önce de ifade edildiği gibi, federalizm ilkesinin sağladığı esneklikten faydalanmaktadırlar. Buna bağlı olarak, Alman yerel yönetimleri, kendi yerleşim yerlerinde, beledi hizmetlerin yanı sıra, merkezden gelen görevler konusunda da yerel halka tek ve etkili birer yönetim birimi

olarak doğrudan hizmet sunabilmektedir (Alagöz, 2011). Türkiye’de ise, vatandaşlardan ziyada merkeze hizmet eden yerel yönetimlere sağlanan özerklikler kimi zaman kanunlar tarafından sınırlandırılabilir. Şöyle ki; son Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yapılan düzenlemelerde, bu konu ile ilgili bazı eleştiriler bulunmaktadır. Örneğin Gözler (2013: 3-8)’ e göre, 6360 sayılı Kanun gereğince 30 ilde il özel idaresinin kaldırılması evvela Anayasayla da çelişen bir durumdur. Zira ulusal mevzuat gereği il özel idaresi ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Yani eğer kaldırılan şey 30 ilin kendisi olsa idi, buradaki il özel idareleri de doğrudan kalkacağı için Anayasaya aykırı bir durum ortaya çıkmayacaktı. Ancak ilin varlığına son vermeden il özel idaresinin tüzel kişiliğinin kaldırılması isabetli bir uygulama değildir. 30 ilde kaldırılan köy ve belde belediyelerinin durumu için de benzer hukuki aykırılıkların bulunduğu belirtilmektedir. Duruma AYYÖŞ kapsamında bakan Güler (2012: 39-40)’ in mevzuat üzerinden haklı bir yorumu bulunmaktadır. Buna göre 6360 sayılı Kanun 30 ilde çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliğini kaldırmakta ve bunları buldukları ilçedeki belediyenin mahallesine dönüştürmektedir. Bu kararlar ilgili olarak yerel yönetimler önceden bilgilendirilmemiş, hiçbir belde ve köyde halk oylaması yapılmamıştır. Dolayısıyla 2012 yılında kabul edilen bu kanun, uluslararası bir sözleşme niteliğindeki AYYÖŞ’ ün özerk yerel yönetimlerin kapsamını ele aldığı 4. maddesine ters düşmektedir. İlgili maddeye göre:

*“Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.” (md.4/6)*

Diğer yandan, yukarıda Güler’in ifadeleriyle açıklanmaya çalışılan durumun, AYYÖŞ’ün yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasını düzenleyen 5. maddesiyle de uyum sağlamadığı görülmektedir. Söz konusu maddeye göre;

*“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılmaz.” (md. 5)*

#### 4.4. Türkiye ve Almanya’da Yerel Yönetimlerde “Halka Yakınlık” İlkesin

Yerel Yönetimler, merkezi yönetim tarafından sağlanamayan halka yakın hizmet anlayışını mümkün kılan kurumlardır. Yukarıda hem Türkiye hem de Almanya yerel yönetim sayılarının azaltılması yönünde ifade edilen değişimler daha çok ekonomik temellidir ve bu değişimler, yönetim ile yerel halk arasındaki ilişkinin zayıflamasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda, bu başlık altında, yaşanan değişimlerin toplumsal yönüne dikkat çekilmek istenmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, yerleşim yerindeki nüfus ne kadar az ve coğrafi alan ne kadar dar ise, yerel demokrasinin o kadar güçlü olması mümkündür. Yerel yönetim sayısının fazla olması ve yerleşim yerinin daha fazla yönetim alanına bölünmesi, ilgili yerel halkın ihtiyaçlarının daha rahat karşılanabilmesi anlamını taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, bir yandan ölçeğin büyütülmesiyle demokratik katılımın daha az olacağı; öbür yandan hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulacağı varsayılmaktadır. Yine ölçeğin büyütülmesiyle hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik ilkelerinin sağlanmasında güçlük çekileceği ve bu nedenle küçük ölçekli alanlarda daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacağını savunanlar bulunmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 120). Diğer yandan, nüfus arttıkça eğer kişi başına maliyetler düşüyorsa, nüfus ile kişi başına harcamalar arasında ölçek ekonomilerine dayanan bir ilişki bulunmaktadır. Ölçek ekonomileri, hizmetlerin yeniden organizasyonu ve kamusal hizmetlerin optimum büyüklüğü üzerindeki tartışmalarda bir araç olarak kullanılmaktadır. Ölçeğin büyütülmesiyle birlikte kişi başına yapılan harcama miktarında bir azalma olması beklenilir. Çünkü eskiden birden fazla merkezden verilen hizmetler tek bir otorite tarafından verilmeye başlanacak bu da hizmetlerin ölçek ekonomilerine uygun birimler tarafından verilmesine yol açacaktır. Ancak, böyle bir ilişkinin var olup olmadığı ayrı bir tartışma konusu olmakla beraber, harcamalardaki azalışın maliyetlerdeki azalma sonucu değil, kalitedeki azalmadan kaynaklanabileceği hususu da unutulmamalıdır (Sağbaş, 2003: 2-5).

Konuya ülke nüfusunun kent ve kırsal arasındaki dağılımı açısından da bakmak gerekmektedir. Türkiye’de nüfusun yaklaşık % 90’ı il ve ilçe merkezlerinde yaşarken, geriye kalan yaklaşık % 10’luk kısım belde ve köy sınırları içinde yer almaktadır. Ardahan, Muş, Bartın ve Kars dışında Türkiye’de kırsal nüfus oranının çoğunlukta bulunduğu il

bulunmamaktadır. Dahası, 6360 sayılı yasa ile artık 30 ilde nüfusun tamamı il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır (TÜİK, 2014). Bu durum, 6360 sayılı yasal düzenlemenin bütünleştirici bir anlayıştan kaynaklanan ‘fonksiyonel etkinlik’ temelli felsefesinin bir sonucudur. Son yasal düzenlemeyle, yalnızca nüfusun esas alınmış olması ölçek sorununun eksik kavrandığını göstermektedir. Köy ve belde belediyelerin bir anda büyükşehir belediyesi ile bütünleşmesiyle nüfusun büyük bir kısmının kentli olarak nitelendirilmesi bu eksik kavrayışın bir başka tezahürüdür. Bu bakımdan oluşturulan büyükşehir sisteminin nitelik değil nicelik üzerinden üretilen gerekçeler ile oluşturulduğu kabul edilmektedir (İzci ve Turan, 2013: 122).

Almanya açısından baktığımızda ise, ilk olarak, Almanya’daki idari yönetiminin Türkiye’den farklı oluşunun tekrardan altının çizilmesi gerekmektedir. Almanya’da merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı Türkiye’dekinden oldukça farklılık göstermektedir. Bununla beraber, tam olarak karşılamasa bile, Türkiye’de birer taşra örgütlenmesi olan il ve ilçelerin, Almanya’da bölge yönetimlerine denk geldiği düşünülebilir. Ancak, Almanya’da bu yönetimler sadece 8 eyalette bulunmaktadır.

Almanya’da kentsel nüfusun genel nüfus içindeki payı % 88 civarındadır. Bugün Almanya’da yukarıda ifade edildiği üzere kentsel nüfusu temsil eden 100.000 ve üzerinde nüfusa sahip belediye sayısı 77’dir (www.destatis.de). Bu sayı 1970’lerden bu yana düşüş göstermektedir. 77 kentsel belediyenin 65’i bölge yönetimlerine sahip 8 eyalette geriye kalan 12 kentsel belediye ise Almanya’nın diğer 8 eyaletinde bulunmaktadır. Bu durum, Almanya’da bölge yönetimlerinin bulunduğu eyaletlerde daha bütünleşik bir yönetim yapısına gidildiğini göstermektedir. Bölge yönetimlerinin bulunmadığı eyaletlerde ise daha parçalı bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Belediyeler sayı olarak fazla, nüfus olarak ise kalabalık olmayan yerleşim yerlerini oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, 77 kentsel belediyenin toplam nüfus içinde payı, ülkenin genel nüfusunun önemli bir kısmını oluşturmakla beraber, birçok eyalette nüfusu 100.000’in altında bulunan 11,115 kırsal belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerden bir kısmı iki ya da üç haneli sayılardan oluşan nüfuslara sahiptir (www.destatis.de).

Sonuç olarak, Türkiye’de vatandaşa yakından hizmet eden birim sayısının az olması ve ekonomik gerekçelerle yerel yönetimlerin ölçeğinin genişletilmesi, halk ile yöne-

tim arasındaki mesafeyi büyütmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını görememesi ve merkezin direktifleriyle hareket eden ara kurumlar haline gelmelerine sebep olmaktadır. Almanya’da ise, birçok eyalette, kırsal belediyelerin sayı olarak çoğunlukta bulunması ve bu belediyelerin kalabalık nüfuslara sahip olmamaları, söz konusu eyaletlerde halk ile yerel yönetimler arasında yakın ilişkilerin kurulmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimler, halka yakın hizmet anlayışını sürdürürken, aynı zamanda halkın da yönetime olan katılımının sağlanması kolaylaştırmaktadır.

#### **4.5. Türkiye’de ve Almanya’da Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları**

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde genel olarak üç çeşit yöntem bulunmaktadır. Bunlar, genel yetkilendirme yöntemi, liste yöntemi ve karma yöntemdir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından öngörülen yöntem genel yetkilendirme yöntemidir. Ülkelerin yerel yönetimleri içinde önemli bir rehber niteliği taşıyan AYYÖŞ da özerk ve güçlü yerel birimler için genel takdir hakkını öngörmektedir. Şartın 4. maddesine göre: *“yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.”* Nitekim bu şarta taraf olan Türkiye ve Almanya, şartın ilgili maddesiyle kendilerini bağlı kabul etmişlerdir.

Almanya’da yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek görev ve hizmetler konusunda ne Anayasal ne de yasal olarak yapılmış bir sınırlandırma bulunmamaktadır. Hizmetlerin esas sahibi vatandaşlara en yakın birimlerdir. Bu birimlerin yerine getiremediği hizmetler, ancak üst birimler tarafından yerine getirilir. Bu şekilde, yerinden yönetim garantisi tüm eyalet Anayasalarında yer almaktadır (Batal, 2010: 5). Diğer yandan, Federal Anayasada, yerel yönetimlerin genel yetki ilkesi çerçevesinde, yasalarca başka kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen her türlü faaliyette bulunma hakkını güvence altına almıştır (Güneş, 2009: 150). Bu açıdan, Alman yerel yönetimleri, oldukça geniş bir yelpazeyi oluşturan yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Yerel yönetimler örgütlenme, personel, kural koyma ve planlama alanlarına dair önemli konularda merkezi yönetimin onayına başvurmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmektedirler. Alman yerel yönetimleri, bu hizmetlere benzer şekilde daha pek

çok yerel nitelikteki hizmetleri kendi sınırları içinde yerine getirmektedir (Özel ve Eren, t.y: 4).

Almanya’da yerel yönetimlerin yerine getirdikleri görevlere dair belirtilmesi gereken en önemli husus, hem ilçelerin hem de ilçeden bağımsız belediyeler ile nüfusu 100.000’i aşkın kırsal belediyelerin çift fonksiyonlu görev anlayışlarıdır. Bunlar, hem federal devlet ve eyaletlere ait görevleri hem de yerel nitelikteki görevleri yerine getirmektedirler. Bu ikili görev anlayışı, yerel yönetimlere kendi yerleşim yerlerinde tek yetkili örgüt kimliği kazandırmaktadır. Bu şekilde, hizmetler tek elden yürütülerek, ilgili yerleşim alanında ortaya çıkması muhtemel yönetsel eşgüdüm sorunları en aza indirilmektedir. Diğer yandan, yerel yönetim hizmetlerinin yerleşim yerindeki vatandaşlara açılması sağlanmaktadır (Güneş, 2009: 149).

Türkiye’de ise, 2000’li yılların ortalarında çıkarılan kanunlarla belediye ve il özel idarelerinde, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artışların yaşandığı görülmektedir. Bununla beraber yaşanan reformlar Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarına dair geri adım sayılabilecek uygulamalara da içermektedir. Bunlardan en önemlisi 2007 yılında Anayasa Mahkemesinin verdiği bir iptal kararı ile Türkiye’de belediyelere görev alanlarına ilişki genel takdir hakkı tanıyan madde hükmünün ilgili belediye kanunundan kaldırılmasıdır. Böylece daha önce yerel ve ortak nitelikte olmak ve başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmemiş olmak şartıyla her türlü yerel yönetim faaliyetlerinde yer alabilen belediyelerin görev alanları daraltılmış olmaktadır.

Türkiye’de yerel düzeyde yerine getirilen görevler, genel itibariyle genel kamu yönetimi içinde karakteristik bir öneme sahip olmayıp, merkezi yönetimin uzanmakta güçlük çektiği kırsal hizmetlerden oluşmaktadır. Almanya’da ise yerel yönetimlerin genel yetki hakkı dışında, kendilerini güçlü kılan diğer bir etmen de, yerel yönetimlerin gerçekte yerine getirdiği hizmetlerin, aynı zamanda genel kamu yönetimi hizmetlerinin önemli bir parçası olmasıdır. Daha açık ifadelerle, Almanya’daki, nüfusu 100,000’in üzerindeki belediyeler ile ilçe yönetimleri, Türkiye’deki hem yerel yönetim kuruluşlarının hem de merkezi yönetimin taşra örgütlerinin yürüttüğü hizmetleri yerine getirmektedir. Söz konusu belediyeler ve ilçe yönetimleri hem bir yerel yönetim birimi hem de merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi işlevini görmektedir (Güneş, 2009: 152). Almanya’da eyaletler ve yerel yöne-

timler dışında, ara yönetimler olarak ifade edilen ve Türkiye’de il özel idarelerine benzetebileceğimiz bölge yönetimlerinin tüzel kişilikleri bulunmamaktadır.

#### 4.6. Türkiye’de ve Almanya’da Yerel Yönetimlerin Mali Durumları

Yerel yönetimlerin, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri amacıyla gerekli mali özerkliğe sahip olmaları istenmektedir. Hem Türkiye hem de Almanya’da, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi Anayasa ve ilgili kanunlarca güvence altına alınmıştır. Diğer yandan, her iki ülkenin de taraf olduğu AYYÖŞ’ün 9. maddesi de, yerel makamların mali kaynakları konusunda dikkat edilmesi gereken hususları ifade ederek, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması gerektiğini tekrar vurgulamaktadır. Söz konusu maddeye göre:

*“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.*

*Yerel makamların mali kaynakları Anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.*

*Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*

*Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. (Türkiye’nin çekince koyduğu paragraf)*

*Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler*



*ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.*

*Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)*

*Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)*

*Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.”*

Almanya tarafından tamamen uygun bulunan bu maddenin bazı hükümleri Türkiye tarafından çekinceli bulunmuştur. Türkiye, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esnek ve çeşitli olması, kaynakların yönetimler arası dağılımında ilgili yerel makamlara danışılması ve yerel yönetimlere aktarılan gelir kaynaklarının serbestçe kullanılmasını öngören hükümler ile kendini bağlı kabul etmediğini bildirmiştir.

Federal Almanya Cumhuriyetinde, eyaletler arasında mali dengesizlikler mevcuttur. Bu dengesizlik, ülke genelinde uygulanan gelir transferine paralel olarak “dikey mali denge” ile giderilmeye çalışılmaktadır. Şöyle ki, bazı eyalet vergilerindeki hisselerin eyaletler arasında farklı biçimde dağıtılması zengin eyaletlerin fakir eyaletlere denge farkı ödemeleri ve federal devletin ek tahsisleriyle sağlanmaktadır (Uzun, 2003: 618).

Daha önce üzerinde durulduğu için, Almanya’da mali kaynakların, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımına burada değinilmeyecektir. Aşağıda, Almanya yerel yönetimler bütçe dengesi Tablo 4’ te gösterilmiştir.

**Tablo 4: Almanya Yerel Yönetimlerinin Bütçe Dengesi Tablosu**

(Milyon Euro)	2013	2014	2015
<b>Gelirler</b>	149,3	156,5	161,9
<b>Harcamalar</b>	144,9	150,4	159,0
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>4,4</b>	<b>6.1</b>	<b>2.9</b>

**Kaynak:** Destatis Statistisches Bundesamt

Almanya yerel yönetimlerinin gelir kaynakları genel olarak vergiler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere genel ve belli bir amaca yönelik tahsisler, aidat ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2015 yılı itibariyle mevcut toplam kamu gelirlerin yaklaşık % 17' sini belediye gelirleri oluşturmaktadır. Almanya'da yerel yönetimlerin ele ettiği gelirlere karşılık, yapmış olduğu harcamalar ise, personel giderleri, güncel faaliyet giderleri, faiz ödemeleri, devam eden faaliyet ve hibeler, sosyal yardımlar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır. 2015 yılı itibariyle yerel yönetim giderlerinin % 28.5'i personel giderlerini, % 24'ü güncel faaliyet giderlerini, % 1.9'u faiz ödemelerini, % 29.1'ini sosyal yardımlar ve % 5.3'ünü ise diğer harcamalar oluşturmaktadır (Destatis Statistisches Bundesamt).

Alman yerel yönetim gelirleri içindeki en büyük pay, yaklaşık % 44' lük oranla vergi gelirlerine aittir (Destatis Statistisches Bundesamt). Bu vergi gelirlerinin Almanya'da 2013-2015 yılları arasındaki federal devlet, eyalet ve belediyeler arasındaki dağılımı aşağıdaki Tablo 5' te gösterilmiştir.

**Tablo 5: Almanya'da Vergi Gelirlerinin Yönetimler Arası Dağılımı (2013-2015)**

(Milyon Euro)	2013	2014	2015
<b>Federal Vergiler</b>	259 866	270 746	281 608
<b>Eyalet Vergileri</b>	244.206	254.276	267.939
<b>Belediye Vergileri</b>	84.342	87.488	93.066
<b>Toplam Vergi Gelirleri</b>	<b>619.515</b>	<b>643.496</b>	<b>673.551</b>

**Kaynak:** Destatis Statistisches Bundesamt

Diğer yandan, Bağlı (2011: 57)'nin de ifade ettiği gibi, Almanya'da belediyelere ait vergiler içinde önemli bir payı yerel düzeyde belirlenen vergi türleri oluşturmakta ve bu durum, yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığını azaltmaktadır.

Türkiye yerel yönetimlerinin gelirlerine baktığımızda ise, 2015 yılı itibariyle il özel idaresi ve belediyelerin gelirlerinin, genel kamu yönetimi gelirleri içindeki payı yaklaşık olarak % 36'dır. Buna karşılık, aynı yerel yönetim birimlerinin harcamalarının toplam kamu yönetimi harcamaları içindeki payı ise % 33,8 civarındadır.

İl özel idarelerinin ve belediyelerin gelir kaynaklarının büyük bir kısmını, bu birimlerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı içinden aldıkları paylar oluşturmaktadır. Bu paylar 6360 sayılı kanun öncesi, mevcut düzenlemelerde il özel idareleri için % 1.15, büyükşehir ilçe belediyeleri için % 2.50, büyükşehir dışındaki belediyeler (il, ilçe ve belde belediyeleri) için % 2.85 idi. Son olarak, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ise % 5 olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı kanun Türkiye'de yerel yönetimlerin sadece idari yönetim şeklini değil, aynı zamanda bu birimlerin merkezi yönetimden elde ettikleri gelirleri de etkilemiştir. Söz konusu kanunla, il özel idarelerinin ve büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden aldıkları paylar azaltılarak sırasıyla % 0.50 ve % 1.50'ye düşürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde ise, bu oranlar artırılarak sırası ile % 6 ve % 4.50'ye yükseltilmiştir.

Bu bağlamda, 2016 yılı Ocak, Şubat ve Mart ayı itibariyle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere, il özel idarelerine, büyükşehir ilçe belediyelerine ve son olarak büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar aşağıda Tablo 6' da gösterilmiştir:

**Tablo 6: 2016 Yılı Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar (Aylık)**

(Bin TL)	Ocak	Şubat	Mart	Toplam
<b>İller Bankası Toplamı % 6,5</b>	2.257.421	2.579.536	2.493.485	7.330.442
<b>Büyükşehir Dışındaki Belediyeler</b>	520.943	595.278	575.420	1.691.641
<b>İl Özel İdareleri</b>	173.648	198.426	191.806	563.880
<b>Büyükşehir İlçe Belediyeleri</b>	1.562.830	1.785.832	1.726.259	5.074.921
<b>Büyükşehir Belediye Toplamı % 6</b>	1.711.151	2.009.623	1.963.198	5.683.972
<b>Toplam</b>	<b>3.968.572</b>	<b>4.589.159</b>	<b>4.456.683</b>	<b>13.014.414</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

Büyükşehir belediyelerinin aldıkları paylar geçmiş yıllardan bugüne dek artış göstermiştir. Bu belediyelerin merkezden aldıkları payın % 6'ya çıkarılması özellikle bu artışın yaşandığı 2014 (Ocak ve Şubat aylarında büyükşehir belediye payları % 5 olarak hesaplanmıştır) yılında hissedilmiştir.

6360 sayılı kanunla nüfusu 10,000'e kadar olan belediyelere dağıtılmakta olan denkleştirme ödeneğinin dağıtım kriteri de değiştirilmiştir: Önceki düzenlemeye göre; kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmataydı. Maliye Bakanlığı bu ödeneği Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına yatırmakta ve bu ödeneğin % 60 ı nüfusu 5000'ne kadar olan belediyelere % 40'ı ise nüfusu 5001- 9999 arasında olan belediyelere eşit olarak dağıtmaktaydı. Değişiklik sonrası ise, ödeneğin % 65' i eşit şekilde % 35' i ise nüfus esasına göre dağıtılır.

Görüldüğü gibi, 6360 sayılı kanunla yerel yönetimlerin mali düzenlemelerine ilişkin değişiklikler, özellikle yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe beledi-

yelerinin mali yönden güçlendirilmesine yönelik girişimler şeklinde olmuştur. İl özel idareleri ve bilhassa il, ilçe ve belde gibi daha küçük yerel yönetim birimlerinin gelir düzeyleri ise önceki düzenlemelere göre azaltılmıştır. Aşağıda Tablo 7’de il özel idareleri ve belediyelerin bütçe denge tabloları ile gelir ve gider kalemleri verilmiştir:

**Tablo 7: 2015 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Dengesi Tablosu**

<b>(Bin TL)</b>	<b>Ocak-Mart</b>	<b>Nisan-Haziran</b>	<b>Temmuz-Eylül</b>	<b>Toplam</b>
<b>Gelirler</b>	1.771.016	1.824.866	1.684.953	<b>5.280.835</b>
<b>Harcamalar</b>	1.206.110	1.772.396	2.117.227	<b>5.095.733</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>564.906</b>	<b>52.470</b>	<b>-432.274</b>	<b>185.102</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Türkiye’de il özel idarelerinin gelir kaynaklarını genel olarak vergiler, teşebbüs ve mülk gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar, cezalar ve sermaye gelirleri oluşturmaktadır. 2015 yılı itibariyle il özel idarelerinin toplam gelirleri içindeki en büyük payı, bağış ve yardımlar ile özel gelirler oluşturmaktadır. Vergilerin toplam il özel idaresi gelirleri içindeki payı ise oldukça düşüktür. İkinci sırada ise faizler, paylar ve cezalar gelmektedir.

İl özel idaresi harcamaları ise genel olarak, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları, cari transferler, sermaye giderleri ve transferleri ile verdiği borçlardan oluşmaktadır. Harcamaların yaklaşık olarak % 44 ’ünü sermaye giderleri, %22’sini personel giderleri, %18’ini mal ve hizmet alımları, % 9’ unu ise diğer harcama kalemleri oluşturmaktadır.

**Tablo 8: 2015 Yılı Belediyeler Bütçe Denge Tablosu**

(Bin TL)	Ocak-Mart	Nisan-Haziran	Temmuz-Eylül	Toplam
<b>Büyükşehir Belediyeleri</b>				
<b>Gelirler</b>	7.851.614	7.834.912	8.327.408	<b>24.013.934</b>
<b>Harcamalar</b>	6.045.999	7.988.558	9.184.789	<b>23.219.346</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>1.805.615</b>	<b>-153.646</b>	<b>-857.381</b>	<b>794.588</b>
<b>Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri</b>				
<b>Gelirler</b>	1.247.680	1.294.123	1.275.898	<b>3.817.701</b>
<b>Harcamalar</b>	945.230	1.181.485	1.343.636	<b>3.470.351</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>302.450</b>	<b>112.638</b>	<b>-67.738</b>	<b>347.350</b>
<b>İlçe ve Belde Belediyeleri</b>				
<b>Gelirler</b>	7.153.848	9.211.214	7.296.454	<b>23.661.516</b>
<b>Harcamalar</b>	6.110.848	8.271.034	8.888.543	<b>23.269.771</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>1.043.654</b>	<b>940.180</b>	<b>-1.592.089</b>	<b>391.745</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Belediyelerin ise Tablo 8’de gösterilen gelir kaynaklarını, genel olarak vergiler, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve ayrıca alacaklardan gelen tahsilatlar oluşturmaktadır. Belediyelerin en fazla gelir elde ettikleri kalemler faizle, paylar, cezalar ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır. Toplam belediye gelirleri içindeki yaklaşık % 15’lik kısım ise vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Belediye harcamaları ise yine il özel idarelerinde olduğu gibi, genel olarak, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi, mal ve hizmetler alımları, faiz harcamaları, cari transferler, sermaye giderleri ve transferler ile verilen borçlardan oluşmaktadır. En büyük harcama kalemi, yaklaşık % 42’ lik oranla mal ve hizmet alımlarından oluşmaktadır. Sermaye giderlerinin oranı % 27 civarındadır. Personel giderleri ise toplam belediye harcamaları içinde % 14 civarında bir orana sahiptir.

Sonuç olarak, Almanya ve Türkiye yerel yönetimlerinin mali yapıları arasındaki önemli farklılığın özellikle elde edilen gelirlerin esnekliği konusunda bulunduğu söylene-

bilir. Bu fark, büyük ölçüde Almanya devletinin federal yapısından kaynaklanmaktadır. Güneş (2009: 153)'in de ifade ettiği üzere, Almanya Federal Devleti eyaletlerinin her birinde kendi devlet organları ve kendi kaynaklarını yaratma yetkisi bulunması, Almanya'da yerel yönetim birimlerinin gerekli gelir esnekliğine sahip olmasını sağlamaktadır. Türkiye'de ise, yerel yönetim gelirlerinin yüksek oranda merkezden sağlanan transferlerle elde ediliyor olması, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağlı kurumlar durumuna getirmektedir.



## SONUÇ

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan insanların bir arada yaşama zorunluluklarından kaynaklanan, ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, onlara daha etkili ve verimli kamu hizmetleri götürebilmek ve yerel demokrasiyi sağlamak adına oluşturulmuş, merkezi yönetimden belli ölçüde bağımsız kamu tüzel kişileridir. Demokratik yerel yönetim yapısı ve bu yönetimlerden beklenen hizmetler söz konusu yönetim birimlerinin bazı temel ilkeleri taşımasıyla mümkündür. Buna göre, demokratik bir yerel yönetim ve etkili yerel hizmet sunumu için; yerinden yönetim ilkesince yönetilen, merkezi yönetimden bağımsız yerel özerkliği bulunan ve yerel ihtiyaçları en iyi şekilde gözetebilmek adına halka en yakın bir biçimde hizmet edebilecek yönetim birimlerine ihtiyaç vardır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123. maddesine göre, *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”* Anayasanın 126. maddesinde ise, *“Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”* denmiştir. Bu maddede sadece il tüzel kişiliği ifade edilmiştir. 1982 Anayasasında yerel yönetimlere dair açıkça hükme 127. maddede yer verilmiştir. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler için *“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 tüzelkişileri”* ifadesi kullanılarak, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere, üç tür yerel yönetim birimi benimsenmiştir. Aynı maddenin devamında, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetiminin yargı yolu ile olacağı ve görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, ayrıca yerel yönetim seçimlerinin beş



yılda bir yapılacağı ifade edilmiştir. Bu birimler dışında, Anayasanın yine aynı maddesinde kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme bazında ise Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde ise, temel yerel yönetim birimi olarak belediyeler öngörülmektedir. Bununla beraber, Alman yerel yönetimleri üzerine yazılan birçok kaynakta ilçe yönetimleri de birer yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Zira bu birimler, Almanya'da hem birer taşra örgütlenmesi hem de yerel yönetim birimi görevi üstlenmektedirler. Belediyeler ise iki kısma ayrılmaktadır, ilçe belediyeleri ve bağımsız belediyeler. İlçe belediyeleri, ilçe yönetim sistemi içinde yer almaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, bu belediyeler birçok yönden ilçe yönetimleri tarafından yerine getirilecek hizmetlerden fayda sağlarken, aynı zamanda ilçe yönetimleri tarafından da denetlenmektedirler. İlçe belediyeleri, bağımsız belediyelere göre nüfusun daha az olduğu ve kırsal özellikler gösteren belediyelerdir. Bağımsız belediyeler ise, ilçe yönetimlerine ihtiyaç duymayan, hatta beledi görevlerinin dışında, ilçe yönetimlerinin yerine getirdiği görevleri de üstlenen belediyelerdir. Bu belediyelerin sahip olduğu nüfus, genellikle 100.000 ve üzerindedir. Bağımsız belediyeler üzerindeki denetim, ilçe yönetimleri dışında daha üst idari birimlerce yerine getirilmektedir.

Türkiye ve Almanya'da yerel yönetim yapıları üzerinden yapılan karşılaştırmada, iki ülke yerel yönetimlerindeki derin farklılıkların temel olarak iki sebebe dayandığı tespit edilmiştir. Bunlardan ilki, Almanya'daki köklü yerel yönetim geleneğidir. Tarihsel süreç, Almanya'da ilk kent oluşumlarının yerel ihtiyaçlardan kaynaklandığını, dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluş gayesinin halka yakınlık ilkesine dayandığını göstermektedir. Türkiye'de ise, yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin başlangıcında yine merkezi yönetimin varlığı hissedilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de yerel yönetimler belli sınırlar içerisinde yaşayan insanların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılama arzusunun dışında, merkezi yönetime yardımcı olan ve büyük ölçüde merkezden aldığı direktifler doğrultusunda hareket eden örgütlenmeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

İki ülke yerel yönetimlerinde, yapı ve işleyişteki farklılıkların kaynaklandığı ikinci sebep ise, Almanya Devleti yönetimindeki federalizm ilkesine dayanmaktadır. Almanya'da

birer yerel yönetim birimi olarak hizmet eden ilçe ve belediyeler, federalizm ilkesinin bir sonucu olarak merkezi yönetime doğrudan bağlı hareket etmemektedirler. Alman yerel yönetimlerinin ilişkilerinin yürütüldüğü esas birimler eyaletlerdir. Eyalet yönetimleri ise, birbirlerinden bağımsız olarak kendi bölgelerindeki yaşayan halkın çeşitli istek ve ihtiyaçlarına cevap verebilecek esneklikte yönetilmektedir. Öncelikle her eyaletin kendi Anayasası bulunmaktadır. Eyalet Anayasaları, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasında belirtilen ve ülkenin tümünde geçerli ilke ve esaslara uygun olmakla beraber, bunlar eyalet yönetimlerinin iç işlerine müdahale etmekten kaçınan genel ifadelerdir. Almanya’da yerel yönetimlere dair meseleler, federal devletten belli ölçüde bağımsız 16 eyaletin kendi içinde kararlaştırılmaktadır. Bu bağlamda, Almanya’daki 16 eyaletten her birinin ayrı ayrı ve dolayısıyla birbirinden farklı yerel yönetim kanunu bulunmaktadır. Bu durum, Almanya’da farklı yerel yönetim teşkilatlanmalarının oluşumuna izin vermektedir. Dolayısıyla, federalizm ilkesi bir yandan Almanya’daki yönetim kademeleri arasında dengeli bir hizmet ve görev bölüşümünü sağlarken, diğer yandan her yerel yönetim bölgesinin kendine has özelliklerine cevap verebilecek çeşitli yerel yönetim modellerinin oluşuna izin vermektedir.

Türkiye’de ise merkezi yönetimin gücü ve kontrolü, ağırlığını yerel yönetimler üzerinde hissettirmektedir. Bu, ülkenin sahip olduğu üniter yönetim yapısından ziyade, merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetki paylaşımından ziyade, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gösterdiği bir inisiyatif bulunmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler genel kamu yönetimi içinde “hizmet veren” değil merkezi yönetim adına ya da merkezi yönetime “hizmet eden” kuruluşlar olarak kabul görmüşlerdir. Almanya’da, federal devletten belediyelere kadar çeşitli kademelere bölünmüş bir yönetim yapısı, Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak, tüm ülkede tek tip bir uygulama gösteren iki yönetim kademesinde yerine getirilmektedir.

Türkiye ve Almanya yerel yönetim yapıları, temelde farklı yönetim anlayışları üzerine temellenmiş iki ülkedir. Bu sebeple, Almanya’da yerel yönetim yapı ve işlerinden alınan olumlu sonuçların, aynı uygulamalarla Türkiye ya da farklı bir ülke için de aynı sonuçları vermesini beklemek doğru olmayacaktır. Sunulacak çözüm önerileri için, iki ülke yerel yönetimleri arasında yapılan karşılaştırmadan varılacak sonuç, Türkiye’de

gözlemlenen eksiklikler üzerinden yapılmalıdır. Bu doğrultuda, Türkiye’de yerel yönetimlerin temelde merkeze olan bağımlılığı azaltılmalıdır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet dağılımının belirlenmesinde bir takım hususlara dikkat edilmelidir. “Bir hizmetin mümkün oldukça yerel halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi esası” çerçevesinde hareket edilmelidir. Yerel yönetimlerin gerek mali gerek diğer nedenlerden ötürü yerine getirmekte zorlandığı yerel nitelikteki hizmetler için yine yerel düzeyde çözümler aranmalıdır. Yeni kamu yönetimi işletmeciliği ve yönetim anlayışının getirdiği yeniliklerle beraber, yerel yönetimlere yardımcı birlikler desteklenmeli ve yahut bu doğrultuda farklı mekanizmalar oluşturulmalıdır. Oluşturulacak mekanizmalarda, ölçek ekonomilerinin gerektirdiği coğrafi bütünleşmeler dışında özel amaçları gerçekleştirmek üzere yerel birimler tasarlanmalıdır. Bu sayede, Almanya’daki gibi farklı yerel yönetim uygulamalarına benzer şekilde, çeşitli yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yerinden yönetim anlayışının oluşmasına imkân vermek mümkündür.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Akıllı, Hüsniye (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, 469, 11-36.
- Akın, Özden (2013), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Alada, Adalet (1990), “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.
- Alagöz Akçadağ, Emine (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, **Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi**.
- Altaban, Özcan (1990), “1960 – 1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992), **T.C. Resmi Gazete**, 21364, 3 Ekim 1992.
- Aytaç, Fethi (1990), “Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.
- Bağlı, Mehmet Selim (2011), “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, 473, 43-74.
- Batal, Salih (2010), “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetimler Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, 147.
- Batman, Eftal (1996), “İltizam Sisteminin XVIII. Yüzyıldaki Boyutları”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, (29).

Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 19. 7. 1963 Tarihli ve 307 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **T.C. Resmi Gazete**, 12648, 15 Temmuz 1967.

Bilgiç, Veysel (1998), “Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (2), 27-35.

Cansen, Ege (20.05.2011), “Yerinden Yönetim Yerel Yönetim Değildir”, **Hürriyet Gazetesi**.

Chateau, Cheline (2016), “The prnciple of Subsidiarity”, **Fact Sheets on The European Union**.

Cramer, Winston (2004), “Decentralization and Local Government in The Carribbean”, Patrica Persaud (Ed.), **Decantralization and Local Government in The CarribbeanNational**, Democratic Institute For International Affairs.

Çaha, Ömer (2013), “John Stuart Mill Üzerine Bir Değerlendirme”, **Hürriyet Üzerine**, (Çev. M. Osman Dostel), İstanbul: Belge Yayını.

Çalış, Yılmaz (2012), **Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimin Yapılanması Almanya ve Fransa Modeli İle Karşılaştırmalı Analizi**, İstanbul: Aydın Üniversitesi Yayınları.

Çetin, Halis (2002), “Liberalizmin Tarihsel Kökenleri”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 3 (1), 79-96.

Çiftapınar, Remzi (2006), “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, **Yasama**, (2), 123-145.

Çiner, Can Umut (2010), “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 5 (12), 168-180.

Çoker, Ziya (1996),”Yerel Yönetimler ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5 (6), 19-27.

Dayar, Hatice (1997), **Türkiye ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet, Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi (Bursa, Münih**

**Örneği 1991 Sonrası**), Yayımlanmış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Derbil, Süheyp (1959), **İdare Hukuku**, Ankara: Yeni Desen Matbaası.

“Destatis Statistische Bundesamt”,

[www.destatis.de/Europa/DE/Service/ErsterBesuch/Eurostat.html&prev=search](http://www.destatis.de/Europa/DE/Service/ErsterBesuch/Eurostat.html&prev=search)  
(16.03.2016).

“Destatis Statistische Bundesamt”,

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122014\\_Auszug\\_GV.html;jsessionid=F9DA4DB28F3F4D6D036B11287B3862BD.cae4](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122014_Auszug_GV.html;jsessionid=F9DA4DB28F3F4D6D036B11287B3862BD.cae4), (25.04.2016).

“Deutscher Landkreistag” (t.y.),

[http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2015/2015\\_Entwicklung\\_Abb\\_12.PNG](http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2015/2015_Entwicklung_Abb_12.PNG), (27.04.2016).

“Deutscher Landkreistag” (t.y.), <http://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen.html>,  
(27.04.2016).

Erdoğan, İbrahim (2000), “Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisap Müessesesi ve Muhtesiplik Üzerine Bir Deneme”, **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, 11 (11), 123-145.

Erençin, Arif (2007), “Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi”, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, Ankara: Nobel Yayınları.

Eroğul, Cem (2014), **Çağdaş Devlet Düzenleri**, 9. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.

Ersöz, Halil Yunus (2011), **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

Ertan, Birol (2002), “Yerel Yönetimler Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 11 (1), 22-30.

Eryılmaz, Bilal (2002), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 11 (3), 6-21.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/Anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf>, (17.12.2015).

Fürstenau, Marcel (2016), “Yorum: Alman Siyasetinde Yeni Tablo”, **Deutsche Welle**, <http://dw.com/p/1ICbx>, (25.03.2016).

Gençoğlu, Mustafa (2011), “1864 – 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1 (2).

Geray, Cevat (1990), “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945 - 1960)”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.

Görmez, Kemal (2015), **Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi.

Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, 11(122), 37-82.

Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, 11. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Güler, Birgül Ayman (1996), “Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası: 1933 – 1945”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 29 (1), 87-105.

————— (2012), “Bütünşehir Belediyesi”, **TBMM komisyon konuşmaları**, (12), 2-151.

————— (2013), **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalarla Eleştirel Yaklaşım**, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Güneş, Mehmet (2009), “Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Savunma Bilimleri Dergisi**, 8 (2), 145-165.

Güngör, Sezen (2012), “Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetim Görev Paylaşımı”, **Akademik Bakış Dergisi**, 32, 1-12.

- Haschke, Dieter (2013), Local Government Administration in Germany, <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>, (22.04.2016).
- Hartley, Owen A. (2007), “The Relationship Between Central and Local Authorities”, **Public Administration**, 49 (4), 363–483.
- Hamamcı, Can (1990), “1930 – 1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999), **Dünyada Mahalli İdareler**, Muammer Türker (Ed), Ankara.
- İzci, Ferit ve Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18 (1), 117-152.
- Kalabalık, Halil (2005), **Yerel Yönetimler Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Karaer, Tacettin (1989), “Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü”, **Amme İdaresi Dergisi**, 22 (3), 15-29.
- Karataş, Mehmet (2001), “Tarihsel Gelişim Sürecinde Kent Kısıtlı Tarihsellik Anlayışı Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Afyon Karatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 3 (1), 1-12.
- Kaya, Sabri (2011), “İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği, Nisan Mayıs Haziran, Dış Denetim”, [http://www. sayder. org.tr/edergi-il-ozel-idarelerinin-degisimi-ve-donusumu-istanbul-il-ozel-idaresi-12-4.pdf](http://www.sayder.org.tr/edergi-il-ozel-idarelerinin-degisimi-ve-donusumu-istanbul-il-ozel-idaresi-12-4.pdf). (12.05.2016).
- Kayıkcı, Sabrina (2003), “Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Mekan Planlama Sistemi”, **Planlama Dergisi**, (26), 1-17.
- Kazımcı, Ziya (2006), **Osmanlı’da Yerel Yönetim İhtisap Müessesesi**, İstanbul: Bilge Yayıncılık.
- Keleş, Ruşen (2014), **Yerimden Yönetim ve Siyaset**, 6. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.



- Kent, Bülent (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 8 (1), 123-142.
- Kesik, Ahmet (2005), “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 10, 75-103.
- Kırıışık, Fatih ve Sezer, Özcan (2006), “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 15 (2), 5-30.
- Kışlalı, Ahmet Taner (1984), “Eski Yunan’da Demokrasi ve Demokratik Düşünce”, **Amme İdaresi Dergisi**, 17 (1), 63-77.
- Kramer, Jutta (2005), “Local Government and City States in Germany”, Nico Steytler (Ed.), **The Place and Role of Local Government in Federal Systems**, Republic of South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Ekşi, Ali (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 21, 295-307.
- Koçak, Yüksel (2008), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi.
- Koçdemir, Kadir (1999), “Almanya’da Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- Korte, Karl Rudolf (2013), “Almanya’da Seçim”, <https://www.deutschland.de/tr/topic/politik/deutschland-europa/almanyada-secim>, (24.03.2016).
- Köse, Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, 52 (1), 2-42.
- Kutlu, Önder (2012), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları**, 2. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Lübking, Uwe (2007), “Avrupa’da Belediye Birliklerinin Görevleri ve Yetkileri Almanya Örneğinde”, **Fransa ve Almanya Örneğinde Belediye Birlikleri ve Türkiye**, Ankara: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Mağ, Abdulgani (2015), **Türkiye’de Merkezi İdareye Bağlı Taşra Örgütlenmesi ve Mali – İdari Özerklik İlişkisi: Bozcaada Örneği**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, On Sekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü,  
<https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.05.2016).

Mengi Kaplan, Ayşegül (1997), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler, Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 6 (4), 93-112.

Miller, Keith (2004), “Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization”, Patricia Persaud (Ed.), **Decentralization and Local Government in The Caribbean**, National, Democratic Institute For International Affairs.

Miroslava, Pitrová, (2008), “Municipalities in the Federal Republic of Germany – Progress and Current Situation”, **Politics in Central Europe**, 4 (1), 59-74.

Mumcu, Ceyhan ve Ünlü Halil (1990), “İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.

Nalbant, Atilla (1996), “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller”, **Amme İdaresi Dergisi**, 29 (2), 39-70.

Ortaylı, İlber (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayın.

————— (1990), “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.

————— (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 - 1880)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

————— (2012), **Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi**, 4. Baskı, Ankara: Boyut Matbası.

- Ökmen, Mustafa ve Demir, Fatih (2013), “Türkiye’de İl Özel İdareleri: Melez bir Yerel Yönetim Modeli”, **Beşinci Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Önder, Özgür (2005), “Hollanda’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 14 (2), 35-63.
- Özaslan, Rüveyda ve Alıcı, Orhan Veli (2015), “Türkiye’de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve günümüzdeki Gerekliliğinin”, **Electronic Turkish Studies Dergisi**, 10 (1), 351-366.
- Özdemir, Serkan ve Meşhur, Mehmet Çağlar (2011), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler”, **Megaron Journal**, 6 (3), 171-183.
- Özel, Mehmet (2013), “Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi – Almanya Temelinde Bir yaklaşım”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18 (2), 47-64.
- Özel, Mehmet ve Eren, Veysel (t.y.), “Merkezi Yönetim ve Piyasa Kıskaçındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, 9 (2), 1299-1401.
- Özer, Mehmet Akif (2013), “Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni Olarak ‘Halkla İlişkiler’”, **Kafkasya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4 (5), 19-50.
- Özmen, Alper (2012), “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, **Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi**, 2 (2), 171-175.
- Parlak, Bekir (2014), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Tesam Akademi Dergisi** 1 (1), 7-40.
- Parlak, Bekir ve Caner, Cantürk (2013), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**, 3. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi.

- Parlak, Bekir ve Ökmen, Mustafa (2015), **Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve ulusal Konular ve Sorunlar**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Pirler, Orhan VE Diğerleri (1999), **Belediyelerde Teşkilatlanma – Kadro İhsası Personel İstihdamı ve Eğitimi**, Ankara: Türk Belediyecilik Deneği Yayını.
- Pustu, Yusuf (2006), “Küreselleşme Sürecinde Kent ‘Antik Site’den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, 60, 129-151.
- Ragoonath, Bishnu (2004), “Local Government Decentralization: A Perspective in Carribbean Adaptation and Practice”, **Decantralization and Local Government in The CarribbeanNational**, Democratic Institute For International Affairs.
- Ridder, Hans-Gerd, Bruns, Hans Jurgen ve Spier, Fabian (2005), “Analysis of Public Management Change Proses: The Case of Local Government Acoounting Reforms in Germany”, **Public Administration**, 83 (2), 443-471.
- Sadioğlu, Uğur (2012), **2000’li Yıllarda Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi.
- Sağbaş, İsa (2003), “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, **Maliye Dergisi**, 143, 1-14.
- Sarı, Coşkun (1993), “Karşılaştırmalı Yönetimde Zaman ve Mekân Boyutları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 48 (1-4), 155-159.
- Sezer, Özcan ve Vural, Tarık (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, **Maliye Dergisi**, 159, 203-219.
- Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik (1988), **T.C. Resmi Gazete**, 19811, 11 Mayıs 1988.

Shah, Anwarve ve Shah Sana (2009), “The Law Vision of Local Governance and The Evolving Roles of Local Governments”, **Journal of Public Administration**, 4 (3), 1-46.

Şahin, Yusuf (2003), “Encümenlerin Üyeleri Seçimle Mi Göreve Gelmelidir?”, **Mevzuat Dergisi**, 6 (62).

Şen, Mehmet Emin ve Türkmenoğlu, Mehmet Ali (2012), “Avrupa Feodalitesi İle Osmanlı Tımar sistemi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Mukayese”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, 5 (4), 189-204.

Şengül, Ramazan (2014), **Yerel Yönetimler**, 4. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şinik, Bilal (2012), **Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri**, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Sobacı, Mehmet Zahid (2005), “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünyü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 14 (4), 31-50.

————— (2015), **Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu Özerklik Miti**, İstanbul: Siyaset Ekonomi ve Toplum araştırmaları Vakfı, (120).

“Statistische Amter Des Bundes Und Der Lander”, [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb01\\_jahrta1.asp&usg=ALkJrhjxEIqfIpvMdXIsyZ2zJYHVC4CjA](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp&usg=ALkJrhjxEIqfIpvMdXIsyZ2zJYHVC4CjA) (16.03.2016).

T.C. Başbakanlık Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (1993), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, İstanbul: Kent Basımevi.

T.C. İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (09.05.2016).

T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <http://www.illeridaresi.gov.tr/yillara-gore-mulki-idare-bolumleri>, (09.05.2016).

Tekeli, İlhan (1990), “Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.

Tilkorn, Erich (t.y.), “Local Self-Government in Germany An Outline”, <https://www.yumpu.com/en/document/view/28032682/local-self-government-in-germany-an-outline/9>, (05.04.2016).

Toplu, Dilek Bayır (2000), “Ortaçağ Avrupasında Kent Olgusu ve Kütüphanelerin Toplumsallaşma Süreci - I –”, **Türk Kütüphaneciliği**, 14 (3), 421-440.

Toprak, Zafer (1990), “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar**, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.

Toprak, Zerrin (2013), “Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi”, ODTÜ ve TUIÇ Düzenlemesi, **Yerel Yönetimler Sempozyumu: Güncel Sorunlar Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Yenimahalle Belediyesi.

————— (2014), **Yerel Yönetimler**, 9. Baskı, İzmir: Siyasal Kitabevi.

Tortop, Nuri (1994), **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.

TÜİK, Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075,  
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, (19.05.2016).

TÜİK, Seçilmiş Göstergelerle Trabzon, 2013 (2014), Ankara: **Türkiye İstatistik kurumu Matbaası**.

Türkoğlu, İrfan (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji geliştirme Başkanlığı.

Uçar, Ahmet (2014), “Tanzimat Reformları sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 12 (2), 125-139.

- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2007), **Mahalli İdareler Teori – Uygulama - Maliye**, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- URL (2016), “Almanya’da üç eyalette yapılan eyalet seçimleri:Sağ popülist AfD yükselişte, Merkel oy kaybediyor”, <http://www.abhaber.com/almanyada-uc-eyalette-yapilan-eyalet-secimlerisag-populist-afd-yukseliste-merkel-oy-kaybediyor/>, (25.03.2016).
- URL (t.y.), “Deutscher Bundestag Olgular Federal Meclise Bir Bakış”, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140600.pdf>, (03.06.2016).
- Uyar, Hakkı (2004), “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, **Aydınlanma 1923**, (51), 1-8.
- Uzun, Şentürk (2003), “Federal Almanya Yönetim Sistemi”, Koraltay Nitas (Ed.), **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Wollmann, Hellmut (2000), “Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves”, **Public Administration**, 78 (4), 915-936.
- (2004), “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisation”, **Local Government Studies**, 30 (4), 639-665.
- (2005), “The Directly-Elected Executive Mayor in German Local Government”, **In Transforming Local Political Leadership**: Palgrave Macmillan UK.
- (2006), “The fall and rise of the local community: A comparative and historical perspective”, **Urban Studies**, 43 (8), 1419– 1438.
- (2010), “Territorial Reforms of Municipalities and Counties in East German Federal States (Länder) Variations, Determinants and Dynamics”, **Local Government Studies**, 126 ( 2), 106-129.
- Wollmann, Hellmut ve Bouckaert, Geert (2006), “State Organisation in France and Germany Between ‘Territoriality’ and ‘Functionality’”, **State and Local**

**Government Reforms in France and Germany:** VS Verlag Für Sozialwissenschaften.

Yalçındağ, Selçuk (1988), “TUSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (2).

————— (1995), “Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler”, **TUSİAD**.

————— (1995), “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4 (2).

————— (1998), “Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (3), 37-56.

————— (t.y.), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/5c1aab388d5bbc4\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/5c1aab388d5bbc4_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi), (12.12.2015).

“Yerel Yönetimler Portalı”, <http://www.yerelnet.org.tr/>, (29.03.2016).

Yeter, Enis ve Koçdemir, Kadir (1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimlerin Bütçe Yapısı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6 (2), 46-63.

Yörükoğlu, Fuat (2009), “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, **Mevzuat Dergisi**, (135).

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu (1970), **T.C. Resmi Gazete**, 13576, 8 Kasım 1970.

1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930), **T.C. Resmi Gazete**, 1471, 14 Nisan 1930.

1876 Kanunu Esasisi (1876), **Ceride-i Resmiye**, 23 Aralık 1876.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921), **Ceride-i Resmiye**, 85, 1-7 Şubat 1921.

1924 Teşkilat Esasiye Kanunu (1924), **T.C. Resmi Gazete**, 492, 20 Nisan 1924.

1961 Anayasası (1961), **T. C. Resmi Gazete**, 10859, 31 Mayıs 1961.

1982 Anayasası (1982), **T.C. Resmi Gazete**, 17844, 9 Kasım 1982.



- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981), **T.C. Resmi Gazete**, 17354, 29 Mayıs 1981.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18285, 18 Ocak 1984.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18453, 9 Temmuz 1984.
- 442 Sayılı Köy Kanunu (1924), **T.C. Resmi Gazete**, 68, 7 Nisan 1924.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25326, 22 Aralık 2003.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25745, 4 Mart 2005.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25874, 13 Temmuz 2005.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **T.C. Resmi Gazete**, 6 Mart 2008.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), **T.C. Resmi Gazete**, 26937, 15 Temmuz 2008.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), **T.C. Resmi Gazete**, 28489, 12 Kasım 2012.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber, **Türkiye Belediyeler Birliği**.

## ÖZGEÇMİŞ

Nisa Erdem, 17.07.1992 tarihinde Erzincan ilinin, Tercan ilçesine bağlı Kargın Kasabasında doğdu. İlköğretimini Ömer Gültekin İlköğretim Okulu'nda tamamlayan Erdem, ortaöğretimini Fahriye Gültekin Lisesinde tamamladı. 2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nde başladığı lisans eğitimini 2014 yılında fakülte birincisi olarak bitirdi. Aynı yıl Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim dalında yüksek lisansa başlayan Erdem, 2015 yılında aynı üniversitede araştırma görevlisi kadrosuna atandı. Hala bu görevi sürdürmekte olan Erdem, bekâr olup, İngilizce bilmektedir.