

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE
YÖNETİM YAPISI VE TEŞKİLATLANMA**

Cemile ERDOĞAN

**Yüksek Lisans Tezi
Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı
Danışman: Doç. Dr. S. Ahmet MENTEŞ**

2016

**T.C.
NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM VE ORGANİZASYON ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİM YAPISI VE
TEŞKİLATLANMA**

Cemile ERDOĞAN

YÖNETİM VE ORGANİZASYON ANABİLİM DALI

DANIŞMAN: Doç. Dr. S. Ahmet MENTEŞ

TEKİRDAĞ-2016

Her hakkı saklıdır

T.C.
NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM VE ORGANİZASYON ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Cemile ERDOĞAN tarafından hazırlanan Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma konulu YÜKSEK LİSANS Tezinin Sınavı, Namık Kemal Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim Yönetmeliği uyarınca günü saat’da yapılmış olup, tezin* OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

JÜRÜ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA

* Jüri üyelerinin tezle ilgili karar açıklaması kısmında “Kabul Edilmesine / Reddine” seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

ÖZET

Yerel yönetimlerin Türkiye’deki yapılanması üzerine odaklanmış olan bu araştırmada ağırlıklı olarak literatür taraması yöntemi kullanılmış olup, akademik yayınlar, basılı yayınlar ve güncel mevzuat incelenmiştir. Literatür taramasında akademik yayınlar ile basılı yayınlardan güncel olanlar tercih edilirken, yerel yönetimlerin Türkiye’deki bugünkü durumuna geliş sürecinin anlaşılması bakımından geçmiş dönemlere ait yayınlar da taranmıştır. Yerel yönetim mevzuatının incelenmesinde de benzer yaklaşım uygulanmış olup, güncel mevzuatın yanında büyük değişime uğramış olan önceki dönem mevzuatı da ele alınmıştır.

“Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma” başlıklı bu araştırmanın hazırlanmasındaki temel neden, yerel yönetimlere ilişkin araştırmaların çokluğuna ve bu konuya duyulan ilginin yoğunluğuna karşın, sürekli değişen mevzuat nedeniyle güncel araştırmalara ihtiyaç duyulmasıdır.

Araştırma sonucunda, Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılanmasında Batı’nın yasalarından örnekler alınmasıyla birlikte, ülkenin yerel yapısına bağlı olarak özgün düzenlemelerin yapıldığı ortaya konmuştur. Araştırmanın bir diğer sonucu da yerel yönetim yapılanmasında il ve ilçelere ilişkin mevzuatın daha küçük olan yerleşim birimlerine ilişkin mevzuata kıyasla çok daha ayrıntılı olmasıdır. Bu durumun nedeni olarak yerleşim birimlerindeki nüfusa bağlı olarak ihtiyaçların ve sorunların da arttığı, dolayısı ile gerekli işlerin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için daha güçlü bir mevzuata ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Anahtar kelimeler: Yerel yönetim, il özel idare, belediye

ABSTRACT

In this research which is mainly focused on structuring of the local authorities in Turkey, predominantly literature survey method has been used. Academic publications, printed publications and current regulations have been studied as well. When in literature review, academic publications and up to date printed publications have been preferred, the publications belong to the previous period have been also searched in order to understand the process of the local authorities in Turkey coming to the current position. Similar approach has been carried out in studying the local authority regulations and besides the updated regulations; the previous regulations which have been changed to a great extent have also been discussed.

The main reason in preparing this research titled “Management Structure and Organization in Local Authorities in Turkey” is the necessity of up to date research because of continuously changing regulations although there are so many researches related to local authorities and the intense interest in this subject.

As a result of the study, it has been executed that distinctive arrangements have been made about structuring of the local authorities in Turkey depending upon the local structure of the country along with taking Western legislation as an example. Another finding of the research is that the legislation related to the provinces and districts is much more detailed than the legislation related to smaller dwelling units. The increase in problems and needs in dwelling units depending upon the population and accordingly the necessity of a stronger legislation in order to carry out the required procedures healthfully are seen as the reason for this situation.

Keywords: Local authorities, provincial special administration, municipality

ÖNSÖZ

Sanayileşme ve artan ihtiyaçlar, geçtiğimiz yüzyılın birbirini tetikleyen önemli iki olgusudur. Nüfus artışı ve kentleşme, kalabalıklaşan yerleşim bölgelerindeki ihtiyaçların her zamankinden daha fazla olmasına neden olmuş, bu ihtiyaçların karşılanması için kullanılacak kaynakların yönetilmesi ise ayrı bir sorun haline gelmiştir. Bu gelişmeler, merkezi yönetimlerin hakim oldukları bölgelere hizmet götürmede yerel yönetimlerden yararlanmalarını gerekli kılmıştır.

Siyasi iradenin temsilcisi olan yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve sorumluluklara ilişkin farklı yaklaşımlar bulunduğu görülmektedir. Her ülkenin uluslararası normların yanında kendi kültürel yapılarına bağlı olarak yerel iradeyi farklı değerlendirdiği kabul edilebilir. Türkiye de benzer şekilde kendi yerel yönetim yapılandırmasını oluşturmuş, süreç içerisinde gerçekleştirdiği güncellemelerle en iyi hizmet yönetimini oluşturmaya çalışmıştır.

Türkiye’deki yerel yönetim yapılanmasını konu alan bu çalışmanın amacı, güncel mevzuata bağlı olarak yerel yönetim yapısı ve teşkilatlanmasını açıklamayı amaçlamaktadır.

Literatürde benzer çalışmalar bulunmasına karşın sürekli değişen mevzuat ve özellikle önceki yasaya göre önemli değişiklikler getiren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu ele alması nedeniyle bu araştırma güncellik bakımından önem taşımaktadır.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER	IV
TABLO LİSTESİ.....	VI
ŞEKİL LİSTESİ.....	VI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
YEREL YÖNETİMLER.....	3
1.1. Yerel Yönetim Kavramının Tanımı ve Kapsamı	3
1.2. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri.....	5
1.3. Yerel Yönetim Kavramının Tarihsel Gelişimi.....	9
1.4. Yerel Yönetim Türleri.....	11
1.4.1. İl Özel İdareleri	12
1.4.2. Belediyeler	13
1.4.3. Köy Yönetimleri	14
1.5. Yerel Yönetimlerin İşlevleri	14
1.6. Yerel Yönetimlerin Önemi	16
İKİNCİ BÖLÜM.....	18
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİM YAPISI VE	
TEŞKİLATLANMA	18
2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi	18

2.2. İl Özel İdarelerinde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma	22
2.2.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri	24
2.2.2. İl Özel İdarelerinin İmar Görevleri	26
2.2.3. İl Özel İdaresi Teşkilatı.....	27
2.3. İl Özel İdarelerinin Organları.....	32
2.3.1. İl Genel Meclisi.....	33
2.3.2. İl Encümeni	35
2.3.3. Vali ve Kaymakam	36
2.4. Belediyelerde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma	39
2.4.1. Belediyenin Kurulması	40
2.4.2. Belediyenin Görev ve Yetkileri	40
2.4.3. Belediyenin Organları	41
2.5. Köylerin Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma	48
2.5.1. Muhtar.....	49
2.5.2. İhtiyar Meclisi	51
2.5.3. Köy Derneği.....	53
SONUÇ.....	55
KAYNAKÇA	59

TABLO LİSTESİ

Tablo 1.1. Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Görevleri Karşılaştırması.....	6
Tablo 2.1. Belediye meclisi üye sayılarının belirlenmesi	42
Tablo 2.2. İhtiyar meclisi üye sayısı	52

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1. Yönetimin Örgütlenme İlkeleri	11
Şekil 2.1. İl Özel İdaresi Teşkilat Şeması.....	33

GİRİŞ

Türkiye'nin yönetim yapısı idari, askeri, adli ve akademik olmak üzere dört temele dayanmaktadır. İdari temeldeki kamu yönetiminin vazgeçilmez birimleri olan yerel yönetimler; temizlik, kanalizasyon, ulaşım gibi bölge halkının günlük ihtiyaçlarının yanı sıra sağlık, eğitim ve altyapı gibi gereksinimlerin de karşılanmasından sorumlu olan önemli yapılardır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin köklü bir geçmişe ya da geleneğe sahip olmadığı kabul edilebilir. Şehir ve kırsal yerleşim bölgelerinde idari birimlerin oluşturulması, mali konularda özerkliğe sahip olmaları gibi durumlar Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde hayata geçmiştir. Batılılaşma yolundaki çabaların gündemden düşmediği Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı Devleti, çağdaş kabul edilebilecek yerel yönetim yapılanmasına yönelik ilk girişimlere sahne olmuştur.

Türkiye'nin yerel yönetimlerle tanışmasından bu yana aradan geçen yaklaşık 150 yıllık süreçte yerel yönetimlerin önemli gelişim göstermiş olmasına karşın, özellikle elindeki mali kaynakları elinde tutması bakımından merkezi yönetimin hala yerel yönetimler karşısında büyük güce sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye'deki yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç farklı türde yapılanmaktadır. Hizmet verilen bölgenin tanımlanmasına bağlı olarak yapılan yerel yönetimler, bölgenin ihtiyaçlarını karşılamak için ilgili mevzuata uygun olarak görev yapmaktadırlar. Bu bağlamda il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimlerinin görev ve sorumlulukları, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre belirlenmektedir.

Bu araştırmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı ve teşkilatlanması incelenerek; il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerinin bugünkü durumları ortaya konmuştur. Aynı zamanda bu yapılanmaların yasal dayanağını oluşturan kanunlar ele alınarak sistemin yapısı incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. Yerel Yönetim Kavramının Tanımı ve Kapsamı

Aynı ülke sınırları içinde ve belirli sınırlara tabi olarak yaşamakta olan insanların ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla anayasaya bağlı olarak kurulan kuruluşlar yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır (Yiğit, 2008: 5).

Yönetim, sunulan hizmetlerde bütünlüğün sağlanması amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki şekilde yapılanmıştır. Bunlardan, hizmetlerin yerel yönetim tarafından idaresi ise “yer yönünden” ve “hizmet yönünden” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerel yönetime sahip olan bazı kamu hizmetlerine örnek olarak TRT ve üniversite yönetimleri verilebilir. Bu kurumlar, genel yönetimleri bulunmakla birlikte kurum bazında alt yönetim organlarına da sahiptir. Yer yönünden yerel yönetimler ise bir bölgedeki ortak ihtiyaçların karşılanması için yapılanmış olan yönetim birimlerini ifade etmektedir. Yer yönünden yerinden yönetimlerin Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy idaresi olmak üzere üç farklı şekilde yapılandığı görülmektedir. Sayılan birimlerin ortak özellikleri; tüzel kişiliğe sahip olmaları, devleti temsil etmeleri, kendi mal varlıkları ve bütçelerinin bulunması olarak sayılabilir (Yiğit, 2008: 5).

Günümüz yönetim yaklaşımlarında işletmecilik anlayışının günden güne önem kazandığı görülmektedir. “İşletmecilik” kavramı, verimliliği hedef alan bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetimler açısından verimliliğe diğer bir deyişle girdilerden ziyade çıktılara önem verilmesi, bu durumun temel nedeni olarak kabul edilebilir. Halka hizmet sunumlarının gerçekleştirilmesinde, merkezin yükünü

hafifletmesi ve bu amaçla merkez tarafından verilen bazı yetkilerle donatılan merkez dışında yerinden yönetim birimlerinin varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Verimliliğin dışında, bu ihtiyacın altında yatan bir diğer neden de, son yıllarda iş dünyasında ve akademik yazında ayrıntılı olarak ve sıkça incelenmiş olan “kamu yönetiminde etkinlik” kavramına verilen önemdir. Hizmet sunum alanlarının sınırlandırılması ise sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanması bakımından kullanılan yöntemlerin başında gelmektedir. Kullanılan bu yöntem sayesinde şehirlerin imar işleri ile bölge halkının ortak gereksinimleri çoğu ülkede yerel yönetimler tarafından karşılanır hale gelmiştir. Çünkü yerel yönetimler, hizmetlerin halka sunumunda hız, kolaylık ve tasarruf sağlamaktadır.

Devlet mekanizmasının işleyişi içerisinde yerel yönetimlere değişen ölçülerde özerklik verilmesinin nedeni, hizmetlerde verimlilik ve etkinlik sağlanmasıdır. Özerklik kavramı, birimlerin kendilerine verilen sorumluluklar kapsamında kendi hizmetlerini düzenleme hakkı olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetim kurumlarının görevlerini gerçekleştirebilmeleri için kendi organları tarafından karar alabilmeleri gerekmektedir. Bununla birlikte bağımsız bir bütçenin olması da yerel yönetimlerin özerklikleri bakımından zorunluluk olarak görülmektedir. 3 Ekim 1992 tarihinde yayınlanan 21364 sayılı Resmi Gazete’de, özerk yerel yönetim kavramının “yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusunun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” şeklinde ifade edilmesi de bu bilgileri desteklemektedir (Yiğit, 2008: 6).

Devlet, belirli sınırlar içerisinde yaşamakta olan insanların güvenlik, adalet, refah, kalkınma ve sosyal güvenlik gibi ortak ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlamaktadır. Bu ihtiyaçlarla ilgili görevlerini gerçekleştirebilmek için devlet, tüm ülkeyi kapsayan siyasi bir örgütlenme ile merkezi yönetim yapısını oluşturduğu gibi,

sunduğu hizmetlerin etkili ve verimli olabilmesi için yerel yönetim teşkilatlanmalarına da ihtiyaç duymaktadır (Ergül, 2012: 32).

Devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen ve devlet ya da kamu tüzel kişilerinin denetiminde özel kişiler tarafından yürütülen işler kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Kamu hizmetlerinin, toplumun refah ve mutluluğunu tesis amacına uygun şekilde yürütülmesi için oluşturulmuş olan yapı ve bu yapının kullandığı yol ve yöntemlerin bütünü kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Anayasa, kamu yönetimini merkezi ve yerel yönetim olmak üzere iki esasa dayandırmaktadır (Akdağ, 2010: 2).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu yönetim yapısı dikkate alındığında merkezi yönetim ve yerel yönetimi tanımlamak kolaydır. Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin belirli bir merkezden yürütülmesi ve bu hizmetlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan siyasi gücün merkezi yönetimde toplanması şeklinde tanımlanmaktadır (Akdağ, 2010: 2). Yerel yönetim ise kamu hizmetlerinin merkezi yönetim haricindeki kamu tüzel kişilerinca yürütülmesini ifade etmektedir. Kendi tüzel kişiliklerine ve mal varlıklarına sahip olan yerel yönetimler “yerinden yönetim sistemi” ile çalışmaktadırlar (Cevher, 2010: 5).

1.2. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri

Yerel yönetimlerin özelliklerini incelemeden önce merkezi yönetimle farklarının açıklanması yararlı olacaktır.

Tablo 1.1. Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Görevleri Karşılaştırması

Merkezi Yönetimler	Yerel Yönetimler
<ul style="list-style-type: none"> • Kanun yapar. • Yerel yönetimlerin mali kaynaklarını temin eder. • Yerel yönetimlerin harcamaları ile vergilendirme yetkilerine müdahale edebilir. • Yerel yönetimlerin uyması gereken standartları belirleyebilir. • Denetim yapar. • Ulusal seçmen tarafından desteklenir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hizmetlerini kendi personeli aracılığıyla yürütür. • Yerel bilgi ve deneyime sahiptir. • Yerel hizmetler için kendi kaynaklarını kullanır. • Hizmetlerini gerçekleştirirken yerel önceliklere karar verebilir ve sürdürmekte olduğu hizmetlerin kaynaklarını diğerleri için aktarabilir. • Yerel seçmen tarafından desteklenir.

Kaynak: Aydın, 2011: 12

Yerel yönetimlerin amaçları ve özerklikleri ile ilgili bilgiler genel olarak ele alındığında yerel yönetimlerin şu özelliklere sahip olduğu görülmektedir (Yiğit, 2008: 6):

- a) Tüzel kişiliklere sahiplerdir.
- b) Yerinden yönetim ilkesiyle uyumlu olarak kurulurlar.
- c) Tüm karar organları seçimle görev alırlar.
- d) Merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin üzerinde sadece vesayet yetkileri bulunur.
- e) Yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilmeleri için gelir getirici kaynaklar sunulur.
- f) Yerel yönetim kurumları, Bakanlar Kurulu'nun izniyle kendi aralarında birlikler oluşturabilirler.

Yerel yönetimler, yasalarla belirlenen ve başka birimlere devredilmemiş olan tüm işlerle ilgilenebilmektedirler.

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisinde konumlanmış bulunan köy, kent, kasaba gibi toplulukların ortak ve yerel gereksinimlerinin karşılanması amacıyla belli bir yasal düzene bağlı olarak oluşturulmuş anayasal kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 3). Diğer bir tanıma göre ise yerel yönetim kurumları; belli bir bölgede yaşamakta olan toplulukların bireylerine hizmet üretmek için kurulmuş olan, karar organları yerel halk tarafından seçilerek görevlendirilen, görev ve yetkileri kanunlara bağlı olarak belirlenmiş ve sınırlandırılmış olan, kendine özgü geliri, bütçesi ve personeli bulunan, görevlerini gerçekleştirmek için kendi teşkilatını kurabilen ve merkezi yönetimler ile ilişkilerinde özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir. Kuruluşları ve yönetimleri yerinden yönetim ilkesine göre gerçekleşen yerel yönetim kurumları, belli bir bölgede yerleşik olan halkın ortak ve mahalli gereksinimlerinin karşılanması ile görevlidirler (Çetin, 2009: 250).

Yerel yönetimler, sorumlu oldukları hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararların alınması, vergi salınması da dahil olmak üzere bu hizmetlerin yürütülebilmesi için mali kaynak bulunması, bulunan kaynakların hizmet üretmek amacıyla kullanılması ve bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli örgütsel yapının kurulması için yerel yönetimlerin özerkliğinden yararlanmaktadırlar. Bölgesel koşulların farklılığı, uzaklıklar, halkın yönetim faaliyetlerine katılımı ve sunulan hizmetin niteliğinin iyileştirilmesi gibi durumlar yerel yönetimlere olan ihtiyacı doğurmuştur. Yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacını taşıyan yerel yönetimler temel olarak tüzel kişilik ve seçimle görev almış karar organlarına sahiptir. Türkiye’de yerel yönetimler şu özelliklere sahiptirler (Polatoğlu, 2003: 126):

- Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulmuşlardır.

- Özerklikleri ve tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- Karar organları seçimle görevlendirilir.
- Görev ve yetkileri yasalarla düzenlenir.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimine sahiptir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinde hukuka uygunluğu merkezi yönetimin vesayeti ile denetlenmektedir.
- Karar organlarının görevlerini kaybetmeleri yargı kanalıyla gerçekleştirir. Ayrıca, görevleriyle ilişkili bir suçta istinaden hakkında soruşturma açılmış bulunan yerel yönetim organları ya da karar organlarının üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak uzaklaştırılabilirler.
- Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirmek amacıyla aralarında birlikler oluşturabilirler. Yerel yönetimler arasında birliklerin kurulması Bakanlar Kurulu kararına bağlı olarak gerçekleşir.

Yerel yönetim kuruluşlarının özellikleri özetlenecek olursa; öncelikle tüzel kişiliğe sahip olmaları gerekmektedir. Devlet işlerinden farklı olarak kendi özel işlerinin bulunması gereklidir. Bu durum, kendi özel bütçesi ve karar organları bulunan yerel yönetimlere ihtiyacı doğurmaktadır. Dolayısı ile bu özellik, bir bölgede yerel yönetimin varlığından bahsedilebilmesi için temel koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin ikinci temel özelliği, kendi işlerini idare edecek şekilde teşkilatlanmış olmasıdır. Yerel yönetim yapılanması içerisinde en azından karar organlarının seçimle görevlendirilmesi Türkiye’de olduğu gibi dünyada da genel kabul görmektedir. Yerel yönetimlerin diğer bir temel özelliği ise özerkliktir. Burada bahsi geçen özerklik kavramı, yerel yönetim kurumunun merkezi yönetimden tam olarak bağımsız olmasını değil, çalışmasını engelleyecek kadar sıkı denetim olmadan çalışabilmesini ifade etmektedir. Genel özellikleri itibarıyla değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin özerklik özelliği temeline dayandığı anlaşılmaktadır (Karaaslan, 2007: 16-17).

1.3. Yerel Yönetim Kavramının Tarihsel Gelişimi

“Bir takım görev ve yetkilerin coğrafi belgelerde kullanılması” olarak ifade edilen yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında şu sebepler öne çıkmaktadır (Aydın, 2011: 11-12):

- Devletlerin demokrasiyi benimsemesi, bunun gereklerini ülkenin her bölgesinde hissettirebilmesini gerektirmektedir. Ülke topraklarının herhangi bir bölgesinde yönetime ulaşmak, varlığı ve ihtiyaçlarını yönetime bildirememek gibi durumların önüne geçilebilmesi için halk genellikle yönetimle arasında bir iletişim köprüsü görevi yapacak kanallara ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimler ise bu görevi gerçekleştirirken aynı zamanda ortak sorunların çözümü için çalışacak idari yeteneklere de sahiptir.
- Yerel yönetimler, halkın demokrasi ve diğer siyasal konularda eğitilmesinde etkili rol oynamaktadır. Halkın merkezi yönetimin tüm faaliyetlerine katılma isteklerinin bilinçli ve örgütlü hale getirilmesinde yardımcı olan yerel yönetim yapılanmalar, aynı zamanda yerel halk tarafından ilgi gören kişilerin merkezi yönetimde görev almaları için gerekli sürecin işleyişini de kolaylaştırmaktadır.
- Halkın ihtiyaçlarına daha hızlı şekilde karşılık verilmesi de yerel yönetimlerin doğuşunda etkili olan unsurlardandır. Yerel yönetimler tarafından seçilmiş olan kişilerin merkezi yönetime göre halka daha yakın olması ve sonraki dönemlerde yeniden seçilecek olmasının verdiği motivasyon, yönetimin halka daha sıcak yaklaşmasını sağlamaktadır.

Devlet kavramının ortaya çıkışı ile yerel yönetimlerin doğuşu birbiri ile yakın ilişki içindedir. Toplulukların soylara göre örgütlenmelerinden çıkıp siyasal yapılanma ile örgütlenmeleri, diğer bir ifade ile devletin ortaya çıkışı, insanların

yaşadıkları bölge yani toprakları itibariyle kimliklendirilmeleri ile mümkün olmuştur (Ayman Güler, 1994: 4).

Yerel yönetimler, tarihin her döneminde var olmuştur. Öyle ki, merkezden yönetim konusunda en katı tutuma sahip olan devletlerde dahi halkın refahı bakımından taşra ile merkez bölgeler arasında bulunan uçurumun kapanması için yerel yönetim alanında reformlar gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin şekillenmesinde devlet yapısındaki değişimler, teknolojinin hızlı gelişimi, kamu yönetimine yönelik araştırmalar etkili olmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi de bu gelişmelere paralel olarak sürekli yeniden yapılanma şeklinde görülmektedir (Ökmen ve Elma, 2013: 15).

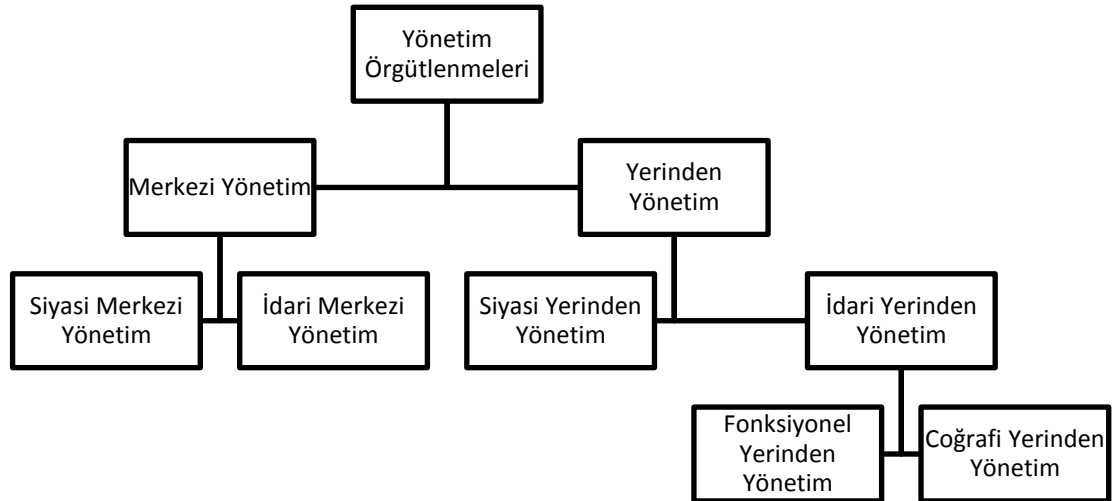
Tarihsel süreçte yerel yönetim uygulamalarının ilk örneklerine bakıldığında, askeri yapılanmalar, savunma, adli takipler ve cezalandırmalar gibi amaçlara dayandığı görülmektedir. Kendi yönetim sistemine sahip olan Antik Yunan siteleri, kara alma, idari ve dini özerkliğe sahip olan demokratik bir birimdir. Antik dönem sitelerinin Roma İmparatorluğu’nun egemenliği ele geçirmesine kadar sürdüğü bilinmektedir. Roma İmparatorluğu döneminde topraklara yeni katılan bölgeler “municipe” olarak adlandırılmış ve bu bölgelere bir takım yetkiler tanınmıştır. Bölge halkına öncelikle ticaret yapma hakkı verilmiş ve zaman içinde şehir yönetiminde kısmi yetkilere sahip olmaları sağlanmıştır (Keleş ve Yavuz, 1983: 1).

Günümüzdeki belediyeçilik anlayışının temelleri Eski Yunan ve Roma medeniyetlerine dayanmaktadır. Günümüz İngilizcesinde belediye sözcüğünün karşılığı olan “municipality” sözcüğünün kökeni, Roma şehrini ifade eden “Municipe” köküne dayanmaktadır. Yapısal olarak çağlar boyunca belediye yönetimlerinin varlığı görülse de, kavramın Batıdaki en belirgin dönüşümünün Sanayi Devrimi sonrasında sanayi toplumunun gelişmeye başlamasıyla gerçekleştiği görülmektedir. Göçe bağlı olarak hızlı nüfus artışı nedeniyle kentlerde baş gösteren

çevre kirliliği, ulaşım, alt yapı gibi sorunların çözüme ihtiyaç duyması, belediyeciliğin gelişmesine ve yerel yönetimler içindeki konumunun değişmesine neden olmuştur.

1.4. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimlerin sınıflandırılmasında akademik yazında farklı yöntemlerin kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan yaygın kabul göreni; idari ve siyasi yerel yönetimler şeklinde olanıdır (Cevher, 2010: 6).



Şekil 1.1. Yönetimin Örgütlenme İlkeleri

Kaynak: Eryılmaz, 2015: 120

İdari yerel yönetimler, sadece idari ve mali yetkilerin bulunduğu, yasama ve yargı etkilerinin bulunmadığı yerel yönetim türleridir. Siyasi yerel yönetimlerde ise yerel birimler geniş çaplı idari, siyasi ve mali yetkilere sahiptir. Bu tür yönetimlerin

uygulandığı bölgeler genellikle ulusal kimliğe sahip olmayan bölgelerde ortaya çıkmakta ve federe devlet, kanton, eyalet gibi adlarla anılmaktadır (Keleş, 2000: 85).

Yerel yönetimler gücün ya da otoritenin paylaşımı olarak değerlendirildiğinde siyasi yerel yönetimin siyasi gücün merkezi ve yerel yönetimler tarafından paylaşılması olarak tanımlanması gerektiği açıktır. Siyasi yerel yönetim yaklaşımını benimseyen topluluklarda yerel yönetim birimleri, egemenliğin bir parçasına sahip olmakta, dolayısıyla yasama ve yürütme hususlarında kısmi bağımsızlığa sahip olmaktadır. Siyasi yerel yönetimlerin federal devlet yapısını ortaya çıkarmaları itibarıyla, bu tür yapılanmalarda yerel idarelerin yetkileri federal anayasa ile belirlenmektedir. Homojen yapıda olmayan ve sosyal ve kültürel olarak belirgin farklılıkları bulunan topluluklara uygun olan siyasi yerel yönetimler, günümüzde Amerika Birleşik Devletler ve Rusya gibi geniş alana sahip olmasından dolayı belirgin etnik farklılıklara sahip devletlerde uygulanmaktadır. Bununla birlikte sınırlı sayıda olsa da küçük ölçekli topraklara sahip ülkelerde de uygulandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2015: 114-116).

Siyasi yerel yönetimden farklı olarak daha çok idari yetkilerin paylaşımını ifade eden idari yerel yönetim yapılanması ise yerel hizmetlerle birlikte iktisadi, ticari, kültürel ve teknik görevlerin kamu tüzel kişiliklerinin sorumluluğuna verilmesidir (Eryılmaz, 2015: 116).

1.4.1. İl Özel İdareleri

Dünyanın tüm ülkelerinde yerel yönetimler bulunmakta ancak yapı ve işleyiş bakımından birbirinden farklılık göstermektedir. Ülkelerin siyasal yapıları ile politikaları ile şekillenen yerel yönetimler kimi ülkelerde bir taşra teşkilatı şeklinde yapılanmakta iken kimi ülkelerde geniş kapsamlı bir özerkliğe sahiptir. Yerel yönetimlerin temel yapılanmalarından birisi olan il özel idarelerinin temel görevleri

kırsal bölgelere hizmet götürülmesi olup il genelini kapsayan sorumluluk alanları bulunmaktadır (Selçuk, 2014: 21).

İl özel idareleri, Osmanlı Devleti'nden "miras" kalmış olan yerel yönetim birimleri olarak yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahiptirler. 1864'te Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan ilk il özel idaresinden sonra 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ile il özel idareleri tüzel kişiliğe sahip olmuşlardır. Aradan geçen süreç içerisinde bir takım değişimlere uğramakla birlikte 1987'de yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdareleri yasasının, il özel idareleri için ilk çıkarılan geçici yasaya oranla önemli yeniliklere sahip olduğu söylenemez. 2005 yılına kadar il özel idarelerinin yönetimi bu ilk yasaya uygun olarak gerçekleşmiş olup, 4 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile önemli yenilikler gelmiştir (Yiğit, 2005: 14-15).

1.4.2. Belediyeler

Belediye kavramı Türk literatürüne Osmanlı Devletinde Tanzimat ile birlikte girmiştir olup, bu dönemde bir beldenin genel ihtiyaçları ve işleri ile ilgilenen idari kurum olarak tanımlanmaktadır. Çağdaş anlamda belediye kavramı bir bölgede yerleşik halkın bulunması, en az kasaba düzeyinde şehirleşmenin oluşması ve merkezi yönetimden ayrı bir yönetim yapılanması ölçütleri ile değerlendirilmektedir (Uyar, 2004: 1).

Belediyelerin görev ve hizmetleri, üç ana ilkeye bağlı olarak belirlenmektedir; genellik, yetki ve liste ilkesi olarak sıralanan bu ilkeler, dünya genelinde kabul görmektedir. Bunlardan genellik ilkesi, yasalarla yasaklanmayan ve diğer yönetim birimlerine verilmeyen tüm görevlerin belediyeler tarafından yerine getirilebileceğini ifade etmektedir. Yetki ilkesi, belediyelerin üstlenecekleri her türlü hizmet için merkezi yönetimden yetki almalarının gerekliliğini ifade etmektedir.

Belediyelerin görevlerinin yasada liste halinde belirtileceğini ifade eden liste ilkesi dünyadaki uygulamalarından farklı olarak Türkiye’de genellikle ilkesi ile birlikte uygulanmaktadır (Sabuktay, 2007: 27).

1.4.3. Köy Yönetimleri

Fransa yerel yönetim modeline bağlı olarak gelişen belediye ve il özel idareleri yapılanmalarına karşın köy yönetimleri daha eski ve geleneksel niteliktedir (Elma, 2007: 168).

Bir bölgede mahalli idarenin kurulmasında mahallin nüfusu ölçüt olarak değerlendirilmektedir. Köylerde de bu durum benzer şekilde işlemekte olup, genellikle nüfusun bir üst sınırı ve en yakın yerleşim birimine olan uzaklığın bir alt sınırı bulunmaktadır. Bu koşulları taşıyan mahallerde belediye kurulmayıp mevzuata uygun olarak köy yönetimi teşkilatlandırılmaktadır.

1.5. Yerel Yönetimlerin İşlevleri

Demokrasi ve hukuk geleneğinin yerleşmediği devletlerde, yerel yönetimlerin özerkliğinin daha fazla önem taşıdığı açıktır. Özerkliğin zayıf kaldığı durumlarda kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda yoğun bürokrasiye bağlı olarak gecikmeler yaşanmakta, yerinde gözlenememesi nedeniyle sorunların çözümü bir yana, kimi zaman sorunların tespiti bile mümkün olmamaktadır. Dahası, yapılan faaliyetlerde yerel tercihler ve gereksinimlerin dikkate alınmamasından dolayı sunulan hizmetlerden yeterli verim alınmamakta, kullanılan zamansal ve mali kaynakların israfına neden olunmaktadır (Karaaslan, 2007: 15).

Özerk yerel yönetimlere olan ihtiyacın temel nedenlerinden birisi de üretim ve verimliliğin artırılmasının gerekliliğidir. Merkezi yönetimin taşradaki birimlerinin gerekli yetkilerle donatılmamış olması, bölgedeki üretime katkı sağlanması konusunda yetersiz kalınmasına neden olmaktadır. Bu durum, merkezi yönetimin bölgedeki temsilcilerinin inisiyatif kullanamamaları nedeniyle kendi beceri ve deneyimlerinin zayıflamasına ve körelmesine yol açmaktadır. Dolayısı ile taşra örgütlenmeleri, sadece hizmetin bölgeye götürülmesi için değil, aynı zamanda bölgedeki üretimin artması ve daha verimli hale getirilmesi bakımından da gereklilik göstermektedir. Burada bahsi geçen özerklik kavramı bir kimse ya da grubun kişisel çıkar sağlaması ya da ayrıcalıklı konuma sahip olması için değil, sunulan hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılması içindir (Tortop, 1996: 4).

Yerel yönetimlerin işlevleri siyasal, sosyal ve yönetsel olmak üzere üç başlıkta incelenmektedir. Yerel ihtiyaçların karşılanması temel amacıyla kurulan yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin güncel yaklaşımlar, bu kuruluşların sadece hizmet üretmek değil aynı zamanda demokrasi anlayışının güçlenmesi ve yayılmasına da katkı sağlayacağı yönündedir. Bu nedenle sürekli olarak gündemde tutulan yerel yönetimlere demokratik siyasi kuruluşlar olarak yeni işlevler de yüklenmektedir (Parlak, 2006: 8).

Halkın yönetim etkinliklerine katılımını kolaylaştıran yerel yönetimler, bu özellikleri ile demokrasi kültürünün oluşması ve demokratik tutumun yaygınlaşması işlevlerine de sahiptir. Başta Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere çoğu devletin demokrasi gelişiminde yerel yönetimler önemli rol oynamışlardır. Merkezi yönetime oranla daha sınırlı faaliyet alanına sahip olan yerel yönetimlerin halk tarafından denetimi ve gözlenmesi daha kolay olmaktadır. Ayrıca karar organlarının seçimle görevlendirilmesi nedeniyle yerel yönetimlerin icraatlarının belirlenmesi hususunda da halkın yüksek katılımı mümkün olmaktadır. Seçimle görevlendirilen yöneticilerin tekrar seçilmek için halkın ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yerel eğilimleri

dikkate alması, diğere bir deyişle “halkın sesine kulak vermesi”, yerel yönetimlerin demokrasiyi geliştirme işlevinin bir yansımasıdır. Bu durum aynı zamanda halkın sorumluluk bilincine de katkı sağlamaktadır. Halkın sorumluluklarının bilincine sahip olarak seçmiş olduğu yöneticilerin, yine halkın ihtiyaçlarına karşılık vererek hizmet üretmesi önce bölgenin ve dolayısı ile ülkenin kalkınmasına ve büyümesine katkı sağlayacak olgulardır (Karaaslan, 2007: 16).

Hizmetlerin, toplumun kendisine daha yakın olan ve kendilerinin doğrudan seçmiş olduğu yöneticiler tarafından sunulması yönetimin demokratikliğini artırmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetimi siyasi karar mekanizmasının yerel boyuta taşınması, siyasi sistemin meşruluğunun güçlenmesi ve dolayısı ile yönetimin demokratikleşmesi ve şeffaflaşmasına yardımcı olmaktadır (Ökmen, 2006: 52).

1.6. Yerel Yönetimlerin Önemi

Ülkenin her tarafında merkezi konumdan hizmet götürülmesi, pek çok devlet vazifesinin yanında yürütülmesi oldukça zor olan, bunun yanında bazı sorunların çıkmasına da olanak sağlayan bir durumdur. Merkezi yönetimlerin böyle bir yükün altından kalkması son iki yüz yıllık döneme kadar mümkün görünmüşse de dünyanın pek çok yerinde yerel yönetimler farklı şekillerde işletilmeye çalışılmıştır. Bunun nedenleri, toplumun farklı bölgelerinde duyulan ihtiyaçların farklılaşması, sunulan hizmetin aciliyeti ve hizmet götürmenin maliyeti olarak sayılabilir. Bunların yanında hizmet alanların yönetime katılmasının ülkenin demokratikleşmesine sağlayacağı katkı ve yönetimin şeffaflaşması gibi olumlu yönleri de yerel yönetimlere önem verilmesine neden olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin halka sunulması, sunulan hizmetlere halkın erişiminin sağlanması ve halkın yönetim faaliyetlerine katılımının sağlanması bakımlarından yerel yönetimler ilk aşamayı teşkil etmektedirler. Yerel demokrasinin gelişmesi ve

dolayısı ile halkın yönetimde pay sahibi olması, yerel yönetimler tarafından sağlanır. Bir takım kamu hizmetlerinin merkezden taşraya ulaştırılmasına karşın genellikle halkın hizmetlere doğrudan erişimi de yerel yönetimlerin sağladığı önemli avantajlardandır (Ökmen ve Özer, 2013: 15-17).

Tüm kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi ve bunların halka ulaştırılması mümkün değildir. Merkezdten yönetilebilen çoğu hizmetin etkinliği ve verimliliği ise olması gerekenden çok daha düşüktür. Bu durum hizmetlere halkın ilgisinin azalmasına ve dolayısı ile halkın katılımının düşmesine bağlı olarak demokrasinin gelişmesinin engellenmesine neden olur (Eryılmaz, 2015: 171).

Merkezi yönetimlerin hizmet sunumu ile kıyaslandığında yerel yönetimlerin halka hizmet ulaştırılması bakımından önemini şu şekilde özetlemek mümkündür (Güler ve Gürer, 2014: 126-127):

- Bölge gereksinimlerinin belirlenmesinde kolaylık sağlaması,
- Demokratik katılımın daha kolay sağlanabilmesi ve
- Sunulan hizmetlerin maliyetinin daha düşük olmasıdır.

Yerel yönetimlerin önemine ilişkin açıklamalar genel olarak değerlendirildiğinde, bireylere hizmet götürmenin kolaylaşmasının yanında toplumun demokratikleşmesine sağladığı katkı da dikkati çekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİM YAPISI VE TEŞKİLATLANMA

Türkiye’de il özel idarelerinin kuruluşu, organları, yönetim şekli, görev, yetki ve sorumlulukları ve çalışma usul ve esasları 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. İlgili mevzuatta il özel idarelerine görev yükleyen pek çok kanun bulunmakla birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu sadece il özel idarelerini kapsayan bir kanundur (Akdağ, 2010: 41).

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

İl özel idarelerinin tarihsel gelişi incelendiğinde, Osmanlı İmparatorluğu boyunca böyle bir yapılanmanın bulunmadığı görülmektedir. Tanzimat Dönemi’nde modern anlamda oluşmaya başlaması nedeniyle il özel idarelerinin gelişimini Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet Dönemi olarak incelemek yerinde olacaktır (Bıçaklı, 2009: 2).

Tanzimat’a kadar gelinen süreçte Osmanlı’da yerel yönetimlerin eyaletler şeklinde yapılandığı görülmektedir. Bu yapılanmada sancak beyleri tarafından idare edilen sancaklardan oluşan eyaletler, beylerbeyi tarafından yönetilmektedir. Beylerbeyi, kendi bölgesinde sadrazamın yetkilerine sahip olmakla birlikte hükümdarı temsil etmektedir (Nadaroğlu, 2001: 175). Geniş yetkileri ile orantılı olarak önemli sorumluluklara da sahip olan beylerbeyi, genel güvenliğin yanı sıra kanunların uygulanması, halkın haklarının muhafazası ve askeri disiplinden de sorumludur. Buna karşın sancaklara ait bölgelerde sancakbeylerinin beylerbeyinden daha yetkili olduğu bilinmektedir (Işık, 2011: 5).

1800'lü yıllara gelindiğinde yıpranmış olan kamu düzeninin yeni bir düzenlemeye gerek duyması üzerine farklı pek çok faktörün de etkisiyle il özel idarelerine ilişkin çalışmaların başladığı görülmektedir (Aslan, 2004: 25).

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye türü yapılanmaya ilişkin ilk çabalar 1854 – 1856 yıllarına dayanmaktadır. Avrupa ile ilişkilere bağlı olarak gerçekleşen bu gelişmeler öncesinde belediye kurumunun görevleri vakıflar tarafından yürütülmüştür. Vakıfların sorumlulukları arasında bölgedeki gerçekleştirilen altyapı çalışmalarına ve sosyal hizmetler sunan kurumlara kaynak sağlamak bulunmaktadır (Akdağ, 2010: 21-22).

“Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimatname” ile 1858 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet sistemi köklü bir değişikliğe uğramış, yerini merkezi yönetim modeline bırakmıştır. Buna göre eyaletler, livalar ve karyeler şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin ilk fikirlerin ortaya çıktığı, halkın yönetime katılması ve mahalli idarelere ilişkin anlayışların gelişmesi bu döneme rastlamaktadır. Nitekim bu dönemde oluşan yerel meclislerde görevli üyelerin halk tarafından seçimle belirleniyor olması, bu yönetimlerin mahalli meclisler olarak değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır (Işık, 2011: 6).

Ülkeyi yerel yapılanma konusunda etkileyen gelişmelerin başında dünyadaki ekonomik gelişmeler ve dünya ekonomisi ile bütünleşme isteği yer almaktadır. Nüfusun artmasına paralel olarak şehirli nüfusun artması, şehir merkezlerindeki yerleşimlerin başka alanlara kayması ve ticari faaliyetlerin diğer ülkeler ile ilişkili hale gelmesi gibi nedenlerle şehrin altyapı gereksinimleri de değişmiş ve artmıştır. Tüm bu gelişmeler yapısal değişiklikleri ve bu değişiklikleri gerçekleştirecek olan yerel yönetimlerin yapılanmasını gerekli kılmıştır (Akdağ, 2010: 22).

1857’de yürürlüğe giren ve İstanbul’un 14 belediye idaresine ayrılmasını sağlayan “Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi”, belediyeciliğin Türklerdeki uygulamasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Paris’teki 6. Bölge’nin en gelişmiş belediye bölgesi olmasından dolayı “Altıncı Daire” olarak adlandırılrsa da ilk uygulama Beyoğlu’nda gerçekleştirilmiştir (Belediye Tarihçesi, 2005).

1864 yılı, yerel yönetimlere ilişkin ilk yapılanma örneğinin görüldüğü “Tuna Vilayeti Nizamnamesi” adlı nizamnamenin yayınlanması nedeniyle il özel idarelerine yönelik mevzuatların başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu nizamname ile 1856 yılında yayınlanan ve vilayetler ile nahiyelerin meclislerinde yer alacak üyelerin seçimlerine dair düzenlemelere yer verilen Islahat Fermanı sonrasında merkezi yönetimin yerel hizmetlerde yaşanan aksaklıklara çözüm getirmesi amacı ile il özel idarelerine yönelik pilot bölge uygulaması gerçekleştirilmiştir. Aynı yıl yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” bütün illerde uygulanmaya başlamış, buna göre meclisin görüştüğü konulara ilişkin verdiği kararların vali tarafından başkente gönderilmesi, hükümet ve ardından padişahın onayının ardından yürürlüğe girmesi şeklinde işlemiştir. Tüzel kişiliği ve mali bütçesi bulunmayan il genel meclislerinin görevleri arasına zaman içinde hastane yapımı, eğitimin yaygınlaştırılması gibi görevler de eklenmiştir (Işık, 2011: 6-7).

Avrupa ülkelerinin çoğuna göre yeni olmasına karşın Türkiye’de il özel idarelerinin 150 yıla yakın bir geçmişi bulunmaktadır. 1864 yılında yürürlüğe giren Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile il özel idaresi ilk defa resmi bir belgede ifade edilmiştir. Bu nizamname, vali tarafından idare edilecek ve Müslüman ya da gayrimüslimlerden seçim yolu ile gelecek kişilerden kurulacak bir meclisi öngörmektedir. Sınırlı yetkilerine karşın bu meclisin görevi, il ile ilgili imar, tarım ve ekonomi konularında görüş belirlenmesi ve merkezi yönetime iletilmesidir. Süreç içerisinde görev ve yetkileri genişletilen il özel idareleri, 1870’te yürürlüğe giren

İdare-i Umumiye-yi Vilayet Nizamnamesi ve 1876'da yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ile geliştirilmiştir (Uçar, 2011: 615).

1950'li yıllara gelinene kadar Türkiye'de il özel idareleri, bugün bakanlıkların yürütmekte olduğu ekonomi, ticaret, ulaşım, eğitim ve sağlık alanlarındaki pek çok hizmeti yürütmüştür. Ancak gerek teknik yapılanmanın gerçekleştirilememiş olması, gerekse hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan kaynakların ayrılamaması nedeniyle il özel idarelerinin başarılı olamadıkları görülmektedir. Bu durumda, merkezi yönetimin ağırlığı fazlasıyla hissedilen vesayetinin etkisi olduğu da kabul edilmektedir (Türkoğlu, 2009: 136-137).

Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde yerel yönetimlere ilişkin en belirgin gelişme, 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere demokratik ve özerk kimliği bulunan tüzel kişilik verilmesidir. Anayasa'nın yerel meclislerin başkanlarını kendilerinin seçmesi ve yürütme görevlerinin meclis başkanı ile birlikte meclis idare kuruluna verilmiş olması, yerel yönetimlerin demokratik kimliğini göstermektedir. 1924 Anayasası, yerel yönetimlerin alanını daraltmış olup bu durum tek partili dönem boyunca sürmüştür. Tek partili yönetimin yoğun merkezîyetçiliği yerel yönetimlere de yansımış, bu dönemde yerel yönetimle merkezi yönetimin birbirinden ayrılması güç olmuştur. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve modern anlamda demokratikleşmesi 1961 Anayasası'nda mümkün olmuştur. Belediye başkanlarının tek kademeli çoğunluk sistemine göre seçilmesinin yanında yerel meclislere başkanlar karşısında güç kazandırılması gibi gelişmeler bu dönemde gerçekleşmiştir (Aydın, 2011: 16).

Çok partili dönem öncesinde yerel yönetimlere ayrılan %20'lik bütçe içerisindeki %65 olan il özel idarelerin payının bu dönemden sonra zamanla azaldığı, belediyelere verilen payın ise aksine arttığı görülmektedir. Bu durumun, belediyelerin sunduğu hizmetlerin çeşitliliğinin ve kapsamının artmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır (Sarıçiçek, 2010: 17).

Günümüzde yürürlükte olan il yapılanmaları Osmanlı Devletindeki vilayet ve sancaklara dayanmaktadır. 1919 yılında, bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan alanda 15 vilayet bulunmaktadır. 1921’de sancaklar il yapılmış ve il sayısı 74’e çıkarılmıştır. Çıkarılan yasalarla 1926’da 63’e ve 1933’te 57’ye düşürülen il sayısı, 1936’da 62’ye yükseltilmiştir. 1939’da Hatay’ın kurulmasıyla yeniden 63’e yükselen il sayısı 1957’de 67’ye çıkarılmıştır. 1989 ve 1990 yılında yapılan düzenlemelerle 73’e, 1991 ve 1992 yılında yapılan düzenlemelerle 79’a çıkarılan il sayısı, son olarak 1999 Düzce depreminin ardından Düzce’nin de il yapılmasıyla 81’e ulaşmıştır (Eryılmaz, 2015: 168-169).

İllerin yönetimine ilişkin esaslar, 1949 yılında yürürlüğe giren 5441 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda yer almaktadır. 1924 Anayasası temel alınarak hazırlanan bu kanunda ülkenin coğrafi durum ve ekonomik ilişkileri bakımından il, ilçe ve bucaklara bölüneceği belirtilmekte olup, bu değerlendirme kriterlerine 1961 Anayasasında “kamu hizmetlerinin gerekleri” ifadesi de eklenmiştir (Eryılmaz, 2015: 169).

2.2. İl Özel İdarelerinde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma

İl özel idarelerinin yönetim yapısı ile teşkilatlanma biçimine ilişkin hususlar, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nun ikinci ve üçüncü kısımlarını oluşturan 9-36. maddeler aralığında belirtilmektedir.

Bir bölgede il özel idaresi kurulması, o bölgenin il statüsünde olmasına bağlıdır. Diğer bir ifade ile bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne alınması, başka herhangi bir işleme gerek olmaksızın, o bölgede il özel idaresinin de kurulmasını sağlayacaktır. Bu durum, merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimlerinden birisi olan il özel idarelerinin hizmet alanlarının aynı olduğu göstermektedir. Bununla birlikte il genel yönetimlerinin başı olan valiler, il özel

idarelerinin yürütme organıdır. İl genel yönetimi ile il özel idaresi arasındaki bu benzerlikler, bu iki yönetim biriminin sıklıkla karıştırılmalarına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 180).

İlin kuruluşunun 5302 sayılı Kanununun 4. maddesinde ilin kurulmasına dair kanunla olacağı ve ilin kaldırılması ile tüzel kişiliğinin sona ereceği belirtilmektedir. Aynı kanunda il özel idarelerinin tanımında; “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan ve karar organları seçimle oluşturulan, idari ve mali bakımdan özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” ifadesi kullanılmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu).

1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanununda il özel idaresi; vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Vali, il özel idaresinin yürütme organı iken, il genel meclisi ve il daimi encümeni ise karar organları olarak işlemektedirler. Karar organları seçimle oluşturulmakta, vali ise atama ile görevlendirilmektedir.

3360 sayılı yasada yer alan düzenlemeler, il özel idarelerinin karar organları, kararları, eylemleri ve işlemleri üzerinde merkezi yönetimin bir takım denetimlerini öngörmektedir. İl özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanmasının zorunluluğu, alınan bazı kararların yine bakanlık ya da bakanlar kurulu tarafından onaylanması gerekliliği gibi bir takım düzenlemeler, merkezi yönetimin il özel idaresi üzerindeki denetiminin yansımalarıdır. İl özel idaresinin özerkliğini zayıflatan bu uygulamaların varlığı il özel idaresi mevzuatında bir reforma ihtiyaç duyulduğunu göstermiş ve bu bağlamda 5302 sayılı Kanun 2005 yılında yürürlüğe konmuştur. Yukarıda bahsi geçen sorunların bir kısmına çözüm bulmakla birlikte yeni yasa ile bir takım yenilikler de getirilmiştir (Uçar, 2011: 615-616).

2.2.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

Belediyeler ve köylerle birlikte Türkiye'deki yerel yönetim yapılanmasının üçayağından birisini oluşturan il özel idareleri yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla taşımaktadır. 5302 sayılı Kanun ile idari ve mali özerklik kazanmış olan il özel idarelerinin 1982 Anayasası ile benzerlik gösteren diğer özellikleri şunlardır (Selçuk, 2014: 21):

- Kamu tüzel kişiliği sahibi,
- Karar organları seçim yolu ile oluşturulan,
- İl sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların ortak ve yerel gereksinimlerinin karşılanmasından sorumlu olan yerel yönetim birimleridir.

5302 sayılı Kanununun 6. maddesi il özel idarelerinin görev ve yetkilerine ilişkin şu içeriğe sahiptir:

- a) *Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde*
- b) *İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.*

İl özel idarelerinin görevleri 5302 sayılı Kanun yanında mevzuatta farklı yerlerde de belirtilmiştir. 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 63. maddesi şehir ve kasabalardaki okul ihtiyaçlarının karşılanmasında gerekli olan arsa satın alma görevini il özel idarelerine yüklemektedir. Benzer şekilde şehir ve kasabalarda bulunan okul binalarının bakım ve onarım giderlerinin il özel idareleri tarafından karşılanacağı, aynı kanununun 65. maddesinde belirtilmektedir.

5302 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata göre il özel idarelerinin görevlerinin il genelinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Buna göre il özel idarelerinin il genelindeki görevleri (Bıçaklı, 2009: 29):

- Gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret,
- Çevre planlaması,
- Bayındırlık ve iskân,
- Toprağın korunması,
- Erozyona ilişkin önlemlerin alınması,
- Sosyal hizmetler,
- Mikro kredilerin yoksullara verilmesi,
- Çocuk ve yetiştirme yurtları,
- İlköğretim ve orta öğretim kurumlarına arazi temin edilmesi,
- Okul binalarının yapılması, bakım ve onarımı şeklinde sıralanmaktadır.

İl özel idarelerinin belediye sınırları dışında kalan görevleri ise:

- İmar planlamaları,
- Yol, su, kanalizasyon ve katı atık çalışmaları,
- Çevre planlaması,

- Acil yardım ve kurtarma,
- Kùltür, turizm, gençlik ve spor,
- Orman köylerine destek verilmesi,
- Ağaçlandırma,
- Park ve bahçe tesisleri ile ilgili hizmetlerdir.

Mevzuatın il özel idarelerine yüklediği görevler genel olarak incelendiğinde belediye alanı dışında ve il genelinde şekilde ayırım yapılmasının belediyeler ile il özel idareleri arasındaki yetki karmaşasını önlemeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte il özel idarelerinin belediye sınırları dahilinde de bazı görevlerinin bulunduğu gör÷lmektedir (Yiğit, 2008: 16).

2.2.2. İl Özel İdarelerinin İmar Görevleri

İl özel idarelerinin imar planlarına ilişkin görevleri, belediyelerin sorumluluk alanları dışında kalan alanlarda geçerlidir. Belediye sınırları ve imar mevzuatına göre belediyelerin kontrolüne verilmiş olan alanlar dışında kalan bölgelerde gerekli imar planlaması ve onaylaması görevleri il özel idarelerince yürüt÷lmektedir (Akdağ, 2010: 43).

(Yönden, 2006: 63) İl özel idarelerine yol yapım görevi “İl Özel İdaresi Kanununun 78/1” ile verilmiş olsa da “5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 18. Maddesi” ile bu görev fiilen Karayolları Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir.

Ayrıca 1962 yılında çıkarılan “Köy Yolları ve Bakım Yönetmeliği” ile köy yolları için özel idarelerin bütçelerine para koymaları zorunlu hale getirilmiştir.

1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın kurulması ile "16.07.1964 Gün ve 66/3349 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı" ve hazırlanan protokollerle il yollarının yapım ve bakımı Karayolları Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. İl özel idareleri bugün il yolu yapmamaktadır.

İl özel idarelerinde köy elektrifikasyonu konusunda mevzuatla bir görev verilmemiştir.

Ancak son yıllarda Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığı kanalı ile il özel idarelerine devri sağlanmıştır. Bir bakıma doğru olan bu uygulama bir bakıma da yanlıştır. Çünkü anılan genel müdürlükte bulunan makine parkının önemli kısmının il özel idarelerinin mülkiyetinde olması neden yönetiminde özel idarelerine ait olmadığı sorusunu çağırırsa da var olan merkezi yapı içerisinde yerleşmeyi nasıl etkiler onun da hesabının yapılması gereklidir.

İl özel idareleri yukarıda sayılan hizmetlerin ifa için yeterli teknik personele sahip değildir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün devri beraberinde önemli sorunları da il özel idarelerine taşımıştır.

2.2.3. İl Özel İdaresi Teşkilatı

İl özel idaresinin örgüt yapısı içinde validen sonra idari işler için en yetkili bürokrat olarak genel sekreterlik kadrosu getirilmiştir. Büyükşehirlerde genel müdür, diğer şehirlerde daire başkanı seviyesinde konumlanan bu kadrolar il özel idaresinin sevk ve idaresinde valiye yardımcı olacak birimler olarak düşünülmüştür. Genel sekreter, valinin teklifi, İçişleri Bakanının onayı ile atanacaktır.

Ayrıca yasa nüfus ölçütünü baz alarak toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu daha çok olan illerde ise en fazla 4 genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebileceğini düzenlemiştir.

Yeni düzenlemenin getirdiği yeniliklerden biri de ilçe özel idare teşkilatına ilişkindir. 5302 sayılı yasanın 35. maddesine göre ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir. Yasada oluşturulabilir denmesine karşın bu durum zaten uygulamada bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Burada yerelleşmeye uygun olarak karşımıza çıkan önemli bir düzenleme ise il özel idaresi teşkilatı için ihtiyaç duyulan birimlerin il genel meclisince oluşturulabilmesi durumudur. Böylece il özel idareleri geçmişe göre daha fonksiyonel, geniş ve yaygın bir örgüt yapısına kavuşturulmuş olmaktadır.

İl özel idarelerinde daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanında özellikle teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda da kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam etmek mümkün hale getirilmektedir. Bu alanlar 5302 sayılı Kanununun 36. maddesinde “ çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanları” olarak belirlenmiştir.

Bunun dışında il özel idareleri diğer kamu kurumlarından personel istihdam etmeyi kolaylaştıran hükümler içermektedir. “Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler.” şeklindeki düzenleme ile nitelikli personelin il özel idarelerinde istihdam edilmesi yöntemini getirmiştir. Ayrıca bu personel görev

sürelerinin sonunda eski kurumlarına doğrudan geri gidebilme hakkına sahip oldukları için daha cazip bir yöntem olduğu düşünülebilir (Sarıçiçek, 2010: 35-36).

2.2.3.1. İl Özel İdarelerinin İnsan Kaynakları Yapısı

5302 sayılı Kanuna göre İl özel idarelerinde personelin atanması vali tarafından gerçekleştirilmektedir. İstihdam edilecek personelde aranan nitelikler ve istihdam edilebilecek olan personel sayısına ilişkin hususlar İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı tarafından belirlenir. İl özel idarelerinde daimi kadrolu ya da sözleşmeli personel çalıştırma imkânı bulunmaktadır. Sözleşmeli personelin çalıştırılabileceği alanlar geniş olmakla birlikte bu hususta politikacıların müdahalesine maruz kalma olasılığı büyük olduğundan uygulamada dikkatli olunması gerekliliği vardır. Sözleşmeli personel çalıştırma yönteminde iş güvencesinin bulunmaması nedeniyle bu yöntemin istisnai durumlarda kullanılması, daimi kadrolu personel çalıştırmanın esas alınması doğru olacaktır (Çetin, 2009: 253).

Daimi kadrolu personel çalıştırmanın dışında il özel idarelerine tanınan sözleşmeli personel çalıştırma ve diğer kamu kurumlarında çalışan personeli transfer etme olanakları, il özel idarelerinin görev alanlarının genişliğine bağlı olarak yararlı kabul edilebilir. Bu ve benzeri olanaklar il özel idarelerinin işlevselliğini artırmakta, teşkilat yapısı olarak genişlemesine ve güçlenmesine katkıda bulunmaktadır (Çetin, 2009: 253).

2.2.3.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idarelerine ilgili yasa ile yüklenen görevlerin yerine getirilmesi için mali kaynak ihtiyacının olduğu açıktır. İl özel idarelerinin sahip olduğu kaynaklar bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olmakla birlikte, Anayasa'nın

127. maddesinde yer alan ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı şekilde gelir kaynağı sağlanması hususu pratikte gerçekleşmemektedir. Bu ve benzeri durumlar, il özel idarelerin giderlerinin hemen tamamının merkezi yönetim tarafından karşılanmasını zorunlu kılmaktadır. Merkezi idareden aktarılan kaynakla hizmet üretmek durumunda kalan yerel yönetimlerin toplam kamu harcamalarının içindeki oranı Türkiye’de %20 civarındadır. Bu oran, çağdaş kabul edilen demokratik ülkelerin büyük kısmında %50’nin üzerindedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmet üretme hususunda karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi olan mali kaynak sıkıntısı, nüfusun hızlı artışına bağlı olarak yükselen beklentiler nedeniyle daha ciddi boyuta ulaşmaktadır. Kurumsallaşma düzeyi yetersiz ve yönetim yapısı zayıf olan il özel idarelerinin kendi kaynaklarını geliştirme konusunda başarılı oldukları da söylenemez (Açıkgöz, 2007: 107).

İl özel idarelerinin mali kaynakları merkezi yönetimden aktarılan ve genel bütçedeki vergi gelirlerinden ayrılan pay ile kendi olanakları ile oluşturdukları öz gelirleri olmak üzere türüdür.

Genel bütçeden aktarılarak elde edilen gelir, il özel idarelerinin mali kaynakları arasında en büyük paya sahip olması bakımından önem taşımaktadır. Farklı dönemlerde değişikliklere konu olmasına karşın 1981 Anayasası’ndan bu yana sürekli uygulanmakta olan bu pay, önceleri %1 oranının üzerinde iken, 12.11.2012’de yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun itibarıyla %0,5 oranına düşürülmüştür. Bu payın il özel idarelerinin bütçesine oranı ise %70 oranına denk gelmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılmış olan bu payın il özel idarelerine dağıtılmasında nüfus, yüzölçümü, bağlı köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve illerin gelişmişlik endeksi ölçüt olarak değerlendirilmekte ve dağıtımı İller Bankası gerçekleştirmektedir (Eryılmaz, 2015: 189-190).

İl özel idarelerinin yine mali kaynakları arasında diğer önemli paya sahip olan ise öz gelirleridir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde belirtilmiş olan bu gelirler şu şekilde sıralanmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu):

- 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.

İl özel idaresi bütçesi, ilin stratejik planı ile uyumlu şekilde hazırlanmakta olup, sonraki 2 mali yıla ait gider ve gelir tahminlerine yer vermektedir. Bütçe tasarısı vali tarafından hazırlanmakta ve il encümeni tarafından incelendikten sonra il genel meclisi tarafından karara bağlanmaktadır (Eryılmaz, 2015: 190).

2.2.3.3. İl Özel İdarelerinde Denetim

Pek çok kamu kurumundaki ile benzer şekilde il özel idarelerinde de iç denetim ve dış denetim uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bu denetimlerin kapsamı yapılan işlerin ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve verimlilik konuları ile sınırlıdır (Çetin, 2009: 253).

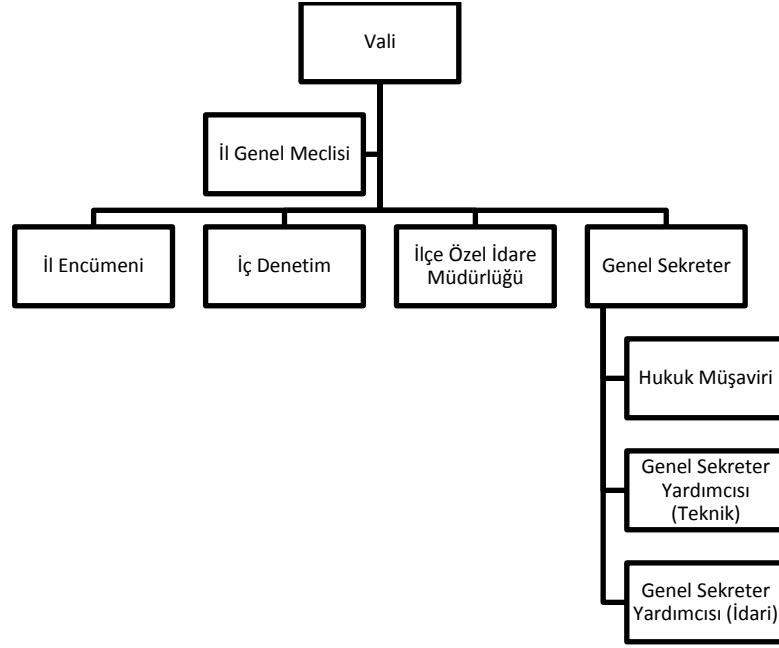
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesinde yer alan tanım, iç denetim faaliyetlerinin kamu idarelerindeki tutumluluk, etkinlik ve verimliliğin değerlendirmeye tabi tutulduğunu ifade etmektedir. İl özel idarelerinde iç denetim faaliyetleri, kuru bünyesinde yer alan denetçilerce yapılmakta olup, yönetim faaliyetlerini değerlendirmeyi ve rehberlik yapmayı amaçlamaktadır. İl özel idarelerinin karar organlarından olan il genel meclislerinin üyelerinden yine meclisin kararı ile oluşturulan 3 ila 5 arasında üyeye sahip bir komisyona da iç denetim yetkisi verilmektedir (Çetin, 2009: 2053).

İl özel idarelerinin dış denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu tarafından kamu kurumlarının faaliyetleri ve işlemlerini denetlemekle görevlendirilen Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Esas olarak Sayıştay il özel idarelerinin faaliyet ve işlerini mali açıdan denetlerken, idari faaliyetlerin bütünlüğünü ve stratejik plana uygunluğunu ise İçişleri Bakanlığı ya da vali denetlemektedir.

Bu denetim özel idareler bünyesindeki denetçiler tarafından yapılacaktır. Dış denetim ise esas olarak Sayıştay tarafından, mali işlemlerle ilgili olarak yapılacak denetimdir. Ayrıca il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan işlemleri dışındaki idari işlemleri idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılacaktır (Çetin, 2009: 2053).

2.3. İl Özel İdarelerinin Organları

5302 sayılı Kanun'u İkinci Kısım'da yer alan 9. ve 32. maddeler arasında il özel idarelerinin organlarının il genel meclisi, il encümeni ve vali şeklinde belirtilmektedir.



Şekil 2.1. İl Özel İdaresi Teşkilat Şeması

Kaynak: Eryılmaz, 2015: 182

2.3.1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı Kanunun 9. Maddesinde il özel idarelerinin karar organı olarak tanımlanan il genel meclisleri ilçeler adında seçilmiş üyelerden oluşur. Aynı kanunun 10. maddesinde il genel meclislerinin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu):

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

İl genel meclisinin işleyişine ilişkin yapılanma 5302 sayılı Kanun ile birlikte belirgin bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin başında, önceden valinin başkanlık yaptığı il genel meclislerine 5302 sayılı Kanun ile üyelerden birisinin seçimle başkanlık yapacak olması gelmektedir. Meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmekle birlikte vali tarafından önerilen konular da gündeme alınmaktadır. Bunun yanında üyeler tarafından önerilen ve il özel idaresinin faaliyet alanları dahilinde bulunan konular toplantıya katılacak olan üyelerin salt çoğunluktaki oyları ile gündeme alınmaktadır (Selçuk, 2014: 25-26).

2.3.2. İl Encümeni

İl Özel İdaresi Kanununun 25-28. maddeleri il encümeninin görev ve yetkileri ile encümen toplantısına ilişkin hususları düzenlemektedir.

İl genel meclisi üyeleri arasından yine il genel meclisi tarafından gizli oylama usulü ile seçilen beş üye ile birim amirleri arasından valinin tayin edeceği beş üyenin oluşturduğu il encümeni bir yıllığına görevlendirilmektedir. Valinin seçeceği beş üyeden birisinin mali hizmetler birimi amiri olması gerekmekte iken, diğer birim amirlerinin valinin daveti ile encümen toplantılarına katılmaları mümkündür. İl encümenine dahil olmayan fakat valinin daveti ile toplantıya katılan birim amirlerinin oy hakkı bulunmamaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu).

İl encümeninin görev ve yetkileri, 5302 sayılı Kanun'da şu şekilde belirtilmektedir:

- Stratejik plânlara, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabın incelenip il genel meclisine görüş bildirilmesi,
- Yıllık çalışma programında yer alan işlere ilişkin kamulaştırma kararlarının alınması ve uygulanması,

- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcanacağı yerlerin belirlenmesi,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapılması,
- Kanunlarda öngörülen cezaların verilmesi,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar verilmesi,
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararların uygulanması, süresi üç yılı geçmeyecek şekilde kiralanmasına karar verilmesi,
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerinin belirlenmesi,
- Vali tarafından gündeme alınan konularla ilgili olarak görüş bildirilmesi,
- Kanunlarla verilen diğer görevlerin yapılmasıdır.

2.3.3. Vali ve Kaymakam

Vali ve kaymakamlar, merkezi yönetimin il ve ilçelerdeki temsilcileri olmakla birlikte yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip şahıslar olmaları bakımından farklılık taşıyan önemli organlarındandır.

2.3.3.1. Vali

İl özel idaresinin icra organı ve başkanı olan vali, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. İl daimi encümeni ile il genel meclisine başkanlık eden vali, yürütme organı olarak görev yapmaktadır. İl'e bırakılan il özel idaresi işlerinden münhasıran vali

sorumludur. İl genel meclisi ve il daimi encümeni ise icraya ilişkin kararların alınması ve denetleme yetkilerine sahiptir. Valinin yerel yönetim bakımından üç temel görevi bulunmaktadır (Karaman, 2011: 14):

1. İl özel idaresine ve il daimi encümenine sunulacak il özel idaresi bütçesini vali hazırlar. Bu iki organın il adına alacağı kararları yine vali hazırlamaktadır.
2. İl genel meclisi ve il daimi encümeni tarafından alınan kararların yürütmesinden vali sorumludur.
3. İli temsil eden tüzel kişiliğe sahip olan vali, il özel idaresi adına tasarruflarda bulunur. İl özel idaresi adına sözleşmeler ve atamalar yapar.

İl özel idarelerinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valiler teşkilatın sevk ve idaresini gerçekleştirmektedirler. Stratejik plana uygun olarak il özel idaresinin faaliyetlerini ve personel verimlilik kriterlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlara ilişkin raporları meclise sunmak valinin sorumlulukları arasındadır. 2005 yılına kadar valinin başkanlığı yaptığı il genel meclisinde artık üyelerin kendi aralarından seçtiği bir üyenin başkanlık yapıyor olması, valinin meclis gündeminin belirlenmesindeki etkisini zayıflattığından iç denetimin güvenilirliğini artırıcı bir etken olarak kabul edilmektedir. Bunun dışında valinin il encümenliğine başkanlık yapması halen yürürlükte olan bir uygulamadır (Özkal Sayan, 2013: 10).

2005'te yapılan düzenlemelere bağlı olarak il özel idarelerinin denetiminde kaydedilen diğer bir önemli gelişme, bünyede kurulan genel sekreter makamıdır. Valinin vali yardımcılığı makamı tarafından desteklenmesi durumunu değiştirmiş olan bu yeni makam, vali adına ve valinin emirlerine uygun olarak yürütme görevini üstlenmektedir. Bu kapsamda bağlı kuruluşlara gerekli emirleri verip uygulanmasını sağlamaktadır. Bu yetkilerinin yanında genel sekreter, sayılan görevlerin

gerçekleştirilmesi hususunda valiye karşı sorumludur. Bu durum valinin yönetim görevini genel sekreter eliyle yürütmesini, genel sekreterin ise valinin bulunmadığı durumlarda vekâlet etmesini ve böylelikle genel sekreter makamının güçlenmesini sağlamaktadır (Özkal Sayan, 2013: 10).

Valinin yürüttüğü çalışmalar il genel meclisi tarafından denetlenmektedir. Her yılın Mart ayında vali tarafından il genel meclisine sunulan önceki yılın faaliyet raporuna ilişkin görüşme açılmakta ve rapor meclis tarafından değerlendirilmektedir. Meclisin dörtte üçü tarafından yeterli bulunmayan rapor İç İşleri Bakanlığı'na gönderilirken, il genel meclisinin oylaması ile valiyi düşürme yetkisi de bulunmaktadır (Eryılmaz, 2015: 186).

2.3.3.2. Kaymakam

İlçe yönetimi, ilin bir alt kademesidir. İlçe yönetiminin başı olan kaymakamlık makamı, validen farklı olarak aynı zamanda devletin ve hükümetin değil, sadece hükümetin temsilcisidir. Hiyerarşik yapıda valinin alt kademesinde olan kaymakamlık makamı aynı zamanda valinin denetimine de tabidir. Aynı zamanda valilik makamı gibi adli ve askeri kurumlar haricinde bakanlığa bağlı örgütler eliyle çalışmaktadır.

Kaymakam, valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır. Bununla birlikte kaymakam da vali gibi adli ve askeri örgütler hariç olmak üzere bakanlık örgütleri eliyle çalışır. Kaymakamlığın, atama ile göreve gelen validen bir diğer farkı da kariyer mesleği olmasıdır. Kaymakamların seçimi, yerleştirilmeleri, atanmaları ve tayinleri bir takım kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısı ile meslek memuru olarak görev yapmakta olup valiler gibi siyasal kişiliğe sahip değildir. Göreve atanmaları İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni tarafından seçildikten sonra

İçişleri Bakanı'nın olur vermesi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir (Özkal Sayan, 2013: 7).

İl yönetimi ile benzer şekilde ilçe yönetiminde de kaymakamın başkanlığını yaptığı ve yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim müdürü ile tarım ve köy işleri müdüründen oluşan bir idare kurulu bulunmaktadır.

Valilerle benzer görev ve yetkilere sahip olan kaymakamların sorumluluk alanlarının ilçe olması ve ilçelerin illere oranla daha dar kapsamlı olmaları nedeniyle bir takım sınırlılıkları bulunmaktadır. Kaymakamların işlevleri genel olarak ele alındığında valinin emirleri doğrultusunda hükümeti temsil ederek icraî faaliyetleri yürütmektedir. Kaymakamların olağanüstü durumlar dışında bakanlıkla ilişkileri vali kanalıyla gerçekleştirilmektedir. Bakanlıkla ilişkisinin vali kanalıyla olması ve hükümetin siyasi temsilcisi olmaması sınırlılıkları dışında kaymakamın ilçedeki yürütme işlevi valilerle aynıdır (Köksal, 1969: 114-115).

27958 sayılı 08 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde kaymakamlığı valilikten ayıran temel hususlar belirtilmektedir. Yönetmeliğin 12. maddesinde, merkezi idarenin ilçedeki birimlerinin kaymakamlığa bağlı çalıştığı; 13. maddesinde birim amirlerinin personele ilişkin bazı kararlarda kaymakama görüş ve teklif sunabilecekleri belirtilmektedir.

2.4. Belediyelerde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma

Belediyelerin idari yapısı ve organizasyonuna ilişkin hususlar mevzuatta 13 Temmuz 2005 tarihli 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5393 sayılı kanunda belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında yürürlüğe giren ve 75 yıl

yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na yapısal, yönetsel ve katılımcılık gibi bakımlardan köklü değişiklikler getirmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

2.4.1. Belediyenin Kurulması

Bir yerleşim biriminin belediye teşkilatına sahip olabilmesi için 2005 yılında yayınlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre en az 5000 nüfusunun bulunması gerekmektedir. İl ve ilçelerin merkezlerine belediye kurulmasını zorunlu tutan kanun, köy ve köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için ise meskûn bölgeye olan uzaklığı azami 5000 metre olarak koşullandırmaktadır (Belediye Kanunu, 2005).

2.4.2. Belediyenin Görev ve Yetkileri

5393 sayılı Kanununun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları, 15. maddesinde ise yetkileri sıralanmaktadır.

Belediyelerin varlık nedeni, bölgede yaşayan vatandaşların gereksinimlerinin karşılanmasıdır. Burada belediyenin kurulması bakımından “mahalli müşterek” kavramı ölçüt olarak değerlendirilmektedir. Mahalli müşterek kavramı 26741 sayılı Resmi Gazetede “ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre, ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” şeklinde tanımlanmaktadır (Selçuk, 2014: 37).

Belediye Kanunu, bölge halkının mahalli müşterek niteliğine sahip gereksinimlerinin karşılanması amacıyla belediyelere bazı görev ve yetkiler vermektedir. Belediyelerin görev ve yetkileri önceki kanunda liste halinde sıralanmakta iken 5393 sayılı Kanunda gruplandırılmıştır. Bahsi geçen görevler; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi hizmetleri kapsamaktadır. 50.000'den fazla nüfusa sahip bölge belediyeleri kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açabilmektedir. Ayrıca devlete ait okulların inşaatları ile bakım ve onarımlarının yapılması, her türlü araç, gereç ve malzeme gereksinimlerinin karşılanması, sağlıkla ilgili tesislerin açılması ve işletilmesi, yurt içi ve yurt dışındaki karşılaşmalarda başarı gösteren ya da derece kazanan sporcuların belediye meclisi kararına bağlı olarak ödüllendirilmesi de 5393 sayılı Kanunun belediyelere verdiği görevlerdendir.

2.4.3. Belediyenin Organları

Belediye tüzel kişiliğinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak üç birim halinde şekillenmektedir. Belediye meclisi ile belediye encümeninin karar ve müzakere organı olması, yürütme organı olan belediye başkanından farklı olan temel özellikleridir. 1982 Anayasası, belediye organlarının seçimle belirlenmesi bakımından önceki anayasaya göre önemli bir değişiklik içermektedir (Türkoğlu, 2009: 85).

2.4.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisleri belediyelerin karar organı olarak ilgili mevzuata uygun şekilde seçilen üyelere oluşur. Önceleri bölge halkının doğrudan seçimi ile görevlendirilen belediye meclisi, 1963 yılında yürürlüğe giren 307 sayılı Kanunda değişiklik yapılmasına dair Kanun ile siyasi partilerin seçimde aldıkları oy oranında üye vermeleri yöntemiyle kurulmaktadır (Gözübüyük,1967: 39).

1984 yılında yürürlüğe giren 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunla belediye meclisinin seçiminde değişikliğe gidilmiş, bugün de yürürlükte olan ve nisbî temsile ek olarak baraj sisteminin de uygulanmasına geçilmiştir. Belediye meclisinin üye sayısının belirlenmesinde ise son nüfus sayımında elde edilen verilen ölçüt olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 2.1’de gösterildiği üzere belediye meclislerinde üye sayısı en az 9 en fazla 55 olabilmektedir. 2972 sayılı Kanun’a göre belediye meclisine üye sayısı kadar yedek üye de seçilmektedir. Seçim sonuçlarının yayınlanmasını takiben beşinci günde belediye başkanı tarafından başkanlık edilerek belediye meclisi toplanmaktadır. Meclis üyeleri arasından gizli oylama usulü ile seçilen birinci ve ikinci başkan vekilleri en az iki kâtabin görev süreleri iki yıldır. Üç gün içerisinde tamamlanması gereken seçimin ardından kurulacak olan başkanlık divanı ise yerel seçimlere kadar görev yapmaktadır. Belediye meclisinin çalışmasını İçişleri Bakanlığı’nın çıkardığı yönetmelik düzenlemektedir.

Tablo 2.1. Belediye meclisi üye sayılarının belirlenmesi

Nüfus	Belediye Meclisi Üye Sayısı
10.000 ya da daha az	9
10.001 - 20.000	11
20.001 - 50.000	15
50.001 - 100.000	25
100.001 - 250.000	31
250.001 - 500.000	37
500.001 - 1.000.000	45
1.000.000'dan fazla	55

Her ayın ilk haftası içinde, önceden belirlenmiş olan bir günde toplanmakta olan belediye meclisinin toplantı süresi en fazla 5 günle sınırlıdır. Toplantının bütçe görüşmelerine rastlaması durumunda bu süre yirmi güne kadar uzatılabilmektedir. Halkın katılımına açık olmasına karşın belediye meclisi toplantılarının kapalı oturumla gerçekleştirilmesi mümkündür. Bunun için meclis başkanı ya da meclis üyelerinden birisinin gerekçeli önerisi ve katılımcıların salt çoğunluğu gerekmektedir. Meclis toplantısının gündeminin belirlenmesinde belediye başkanı ve meclis üyelerinin belediyenin görevlerine ilişkin önerileri değerlendirilmektedir. Her ay gerçekleştirilen ilk toplantıda yapılan değerlendirmede katılanların salt çoğunluğu ile önerilerin gündeme alınması kabul edilebilmektedir. Yıllık bütçede yer almayan konular ile imar konularının gündeme alınması için komisyonda oylanmasına gerek olmayıp, doğrudan mecliste görüşülüp oylanabilmektedir.

Belediye başkanının hukuka uygun görmediği meclis kararları, gerekçesi belirtilerek yeniden görüşülmesi için beş gün içerisinde belediye başkanı tarafından

meclise iade edilebilir. Meclisin ısrarına istinaden kesinleşen kararlar hakkında belediye başkanının on gün içerisinde idari yargıya başvurma hakkı saklıdır. Belediye meclisi, belediye başkanının yeniden görüşülmesini istediği kararları salt çoğunluk oylarıyla kesinleştirebilir. Yürürlüğe girmesi için kesinleşen karar yedi gün içerisinde bölgenin en büyük mülki idare amirine gönderilmelidir.

Kanunla verilmiş olan görevlerin belediye meclisi tarafından yerine getirilmemesi ve belediyenin işlerini aksatması durumunda ya da belediyenin görevleri ile ilgili olmayan siyasal konulara ilişkin kararlar alması halinde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan bildirimle dayanılarak Danıştay tarafından feshi mümkündür. Bir ay içinde değerlendirilerek karar alınması durumunda feshedilmesinin ardından belediye meclisine ait görevler, belediye encümeninde üye olan memurlar tarafından yerine getirilir. Bu durum, meclisin yeniden çalışır hale gelmesi ya da seçimle yeni meclisin görevlendirilmesi ile sona erer (Türkoğlu, 2009: 85).

Belediye meclisleri, belediyelerin temelini oluşturmakta ve belediyelerin en yetkili karar organı olarak çalışmaktadır. Belediye meclisinin kararları belediye yönetiminin yönlendirilmesi suretiyle hizmetlerin yürütülmesinde ve belediyenin çalışmalarının planlanmasında doğrudan etkilidir. Aynı zamanda belediye başkanı ile tüm belediye çalışanlarının ve yapılan çalışmalarına ilişkin denetleme yetkisi de bulunmaktadır (Çoker, 1999: 1).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclislerinin görev ve yetkilerini “Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede aktarma yapmak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, kiralanmasına karar vermek, ücret tarifelerini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, ortaklıklar kurulmasına, belediye adına imtiyaz verilmesine, karar vermek” şeklinde düzenlemektedir (Belediye Kanunu).

2.4.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümenleri, belediyelerin karar, yürütme ve danışma organı olarak görev yapan ve 100.000'den fazla nüfusu olan il belediyelerinde 7 kişiden oluşmaktadır. Belediye encümenlerinde belediye meclisinden 3 üye, mali hizmetler birim amiri, diğer birim amirleri arasında belediye başkanı tarafından seçilen 2 birim amiri ve başkanlık yapacak olan belediye başkanı ile birlikte 7 kişiden oluşmaktadır. İlçe belediyelerinde ya da nüfusu 100.000'den az olan belediyelerde ise belediye encümeni yine belediye başkanının başkanlığını yaptığı, belediye meclisinden 2 üye, mali hizmetler birim amiri ve birim amirleri arasından belediye başkanı tarafından seçilecek olan 1 birim amiri olmak üzere 5 kişiden oluşmaktadır. Belediye encümenine verilecek olan belediye meclisi üyeleri, meclis üyelerinin gizli oyla usulü ile kendi aralarından yapacağı seçimle belirlenmektedir (Belediye Kanunu).

Belediye encümenini oluşturan üyelerin seçilme yöntemi incelendiğinde bir bölümünün halk tarafından seçilen kişiler olduğu, bir bölümünün ise belediye birim amirleri olduğu görülmektedir. Haftada en az bir defa toplanması gereken belediye encümeni, gerekli görüldüğü üzere belediye başkanının çağrısı ile de toplanabilir. Toplantının gerçekleşmesi için üye salt çoğunluğu gerekirken karar alınması için katılımcıların salt çoğunluğunun oyu yeterlidir. Çekimser oyu kullanılmayan encümen toplantılarında oylama sonunun eşitlik arz etmesi durumunda ise belediye başkanının tarafı çoğunluk kabul edilir. Belediye encümenine iletilen konuların karara bağlanması için bir hafta süresi bulunmaktadır. Encümen başkanı ya da üyelerinin şahısları, birinci ve ikinci derece kan ve kayın hısımlarına ilişkin konuların ele alındığı toplantılara kendileri katılamazlar (Türkoğlu, 2009: 87-88).

Belediye Encümenin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre encümen; stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip belediye meclisine görüş bildirme,

öngörülmeven giderler ödeneğinin nereye harcanacağını tespit etme, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapma, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verme, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulama; süresi üç yılı geçmemek üzere kiraya verme gibi görevleri bulunmaktadır.

2.4.3.3. Belediye Başkanı

Belediye tüzel kişiliklerinin yürütme organı olarak görev yapmakta olan belediye başkanlarının seçilmesine ilişkin yöntem, yakın dönemde önemli değişikliklere bağlı olarak bugünkü halini almıştır. 1961 yılına kadar belediye başkanlarının seçimi, 1580 sayılı Kanunla belediye meclislerine bırakılmıştır. Bu dönemde il merkezlerindeki belediye başkanları İçişleri Bakanlığının, il merkezi dışındaki belediyelerde ise valinin inhasıyla ve Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşmektedir (Gözübüyük, 1967: 53).

1961 yılı öncesi yürürlükte olan uygulama, belediye başkanının belediye meclisi içinden ya da dışından seçilebilmesine olanak vermektedir. 1960 askeri müdahalesinin ardından yapılan düzenleme ile belediye başkanlarının seçimi valiler ve kaymakamların inisiyatifine bırakılmış olup, bu durum 1963 yılına kadar sürmüştür. Bu yıl, yerel seçimlerin tekrar yapılması kararı alınmış ve yapılan düzenlemelerle 1963 yılı seçimlerinde belediye başkanlarının ilk defa halkın doğrudan seçimi ile belirlenmesi uygulamasına başlanmıştır. Bu durum, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sırasında bütün belediye başkanlarının belediye hizmetlerini aksatacak derecede politize oldukları ve anarşi olaylarına karışmış oldukları gerekçesi ile görevden alınarak yerlerine yenilerinin atanması suretiyle bir defa aksamıştır (Türkoğlu, 2009: 88-89).

Belediye Kanunu ile belediyelere verilmiş olan görev, yetki ve sorumlulukları, belediye tüzel kişiliğinin yürütme organı olan belediye başkanının sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarla aynıdır (Çoker,1999:14).

Belediye başkanı, tüzel kişiliğini temsil etmesi ve belediyedeki en üst amir konumuna sahip olmasından dolayı bir takım görevlere sahiptir. Belediye Kanununun 38. maddesinde belirtilmiş olan belediye başkanını görevleri arasında; belediye teşkilatının sevki ve idaresi, belediyenin hakkını ve menfaatini korumak, stratejik plan doğrultusunda belediyenin yönetimi, oluşturulacak olan kurumsal stratejilere uygun olarak bütçe hazırlanması, belediye işlerinin ve personel verimliliğinin ölçülmesine ilişkin kriterlerin hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, yapılan değerlendirmelere ilişkin hazırlanacak raporun belediye meclisine sunulması gibi görevler yer almaktadır. Belediyenin tören ve yargı gibi gerekli yerlerde temsil edilmesi ya da temsilci tayin edilmesi de belediye başkanının görevleri arasında bulunmaktadır. Belediye meclisi ve belediye encümenine başkanlık etme görevleri de bulunan belediye başkanı belediyenin mallarının idaresi, gelirleri ve alacağının takibi ve tahsili, sözleşmelerin yapılması, belediye meclisi ve belediye encümeninin aldığı kararların uygulanması, bunların yetkileri dışında kalan bütçe aktarımlarının uygulanması ve bütçenin genel olarak uygulanması da vardır. Personelin atanması, belediyenin ve belediyeye bağlı olan kurumların denetlenmesi, koşulsuz bağışların kabulü, halkın mutluluk ve huzuru için gerekli tedbirlerin alınması, yoksul ve muhtaçlara ayrılmış olan ödeneğin kullanılması, engellilere yönelik hizmetlerin yapılması ve engelli merkezinin oluşturulması da belediye başkanının görevleri arasında yer almaktadır (Belediye Kanunu).

Göreve başladıktan sonra herhangi bir siyasi partinin yönetim ya da denetim organında görev alamayan belediye başkanları aynı zamanda spor kulüplerinde başkanlık ya da diğer yönetim görevlerini de alamazlar (Türkoğlu, 2009: 89).

Belediye başkanlarına stratejik plan ile performans programına ilişkin görevleri de bulunmaktadır. 50.000’den fazla nüfusa sahip olan yerlerin belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altı aylık süre içerisinde; kalkınma planı ve programı ile ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır. Bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik plan ve performans programları, üniversite ve meslek odası gibi konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak hazırlanmakta ve belediye meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmektedir.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erebileceği gibi ayrıca belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun ortaya çıkması, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılmış olması gibi nedenlerden dolayı İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erdirilmektedir.

2.5. Köylerin Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma

Küçük ya da büyük her yerleşim bölgesi bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmektedir. En küçük yerleşim birimlerinde dahi bir muhtarın başkanlığını yaptığı yerel bir meclis bulunmaktadır. Bu küçük yerleşim birimlerindeki muhtarlar, merkezi idarenin birer temsilcisi olup, bölge halkının seçimi ile görevlendirilmektedir (Çoker, 1995: 185).

1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanunu, 2.000’den az nüfuslu ve belediye teşkilatı bulunmayan yerleşim bölgelerini köy olarak tanımlamaktadır. Kanunun 7. maddesinde köyler; taşınabilen ya da taşınamayan malları olan ve kanunun yüklediği görevleri gerçekleştiren bir “şahsı manevi” varlık olarak ifade ettiği köyler malını devlet malı olarak nitelendirmektedir. Demokrasi ve tam katılımı destekleyen yapısı

ile Köy Kanunu günümüzde hala uygulanabilmektedir (Yiğit, 2008: 30; Köy Kanunu, 1924).

Köklü bir geçmişi olmasına ve yaygınlığına rağmen yerel yönetim anlayışının gelişimine paralel olarak köy kavramının Osmanlı Devletinin son döneminde kullanılmaya başlandığı görülmektedir. 1858’de yayınlanan bir yönetmelikte herhangi bir tanımlama yapılmadan kullanılan “köy” kavramı, 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesi kapsamında tanımlanmış ve kapsamlı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Nizamnamede Osmanlı Devleti idari yapılanması vilayet, liva ve kazalarla birlikte köylere bölünmüş olup, köyler de muhtar ve ihtiyar kurulu organlarından müteşekkil bir yapıya bağlanmıştır. Aynı nizamnamede köy muhtarları ile ihtiyar heyetlerinin köy halkı içinden seçilmesi ve seçilenlerin vilayetteki merkezi idare temsilcileri tarafından onaylanması hükme bağlanmıştır (Cevher, 2010: 36-37).

1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu köylere ve ihtiyar heyetine tüzel kişiliğin verilmesi bakımından önem taşımaktadır. En az 150 kişinin yerleşik olduğu bölgenin köy ilan edilmesine olanak sağlayan kanun günümüze kadar belirgin bir değişikliğe uğramamış olmasına karşın 1980 sonrasında başta kırsal nüfusun kent nüfusunun gerisinde kalması ve buna bağlı olarak oy potansiyelinin azalması gibi nedenlerle köylere verilen önemin azaldığı görülmektedir. Bu durum Türkiye’de tarımın zayıflamasına ve ilk defa tahıl ithalinin yapılmasına neden olmuştur (Cevher, 2010: 38).

2.5.1. Muhtar

Muhtar, köy idaresinin başıdır. Köy halkı tarafından ve yine köy halkı içerisinde beş yılda bir yapılacak olan seçimle göreve getirilen muhtarlar, Köy Kanunu’nda devletin memuru olarak kabul edilmektedir. Köy idaresinin yürütme

organı olarak çalışan muhtarlar, ihtiyar meclisinin kararlarını yürütürler. Kanun, köy işlerinde söz söyleme, emir verme ve emrini uygulatma hususlarına muhtara yetki vermektedir (Köy Kanunu).

Köy Kanununun muhtarlara verdiği görev ve yetkiler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Köyün hak ve menfaatlerinin korunması,
- Köy tüzel kişiliğinin başı olması nedeniyle, davacı ya da davalı olarak yargı yerlerinde; resmi dairelerde ve törenlerde köyü temsil etmek veya ettirmek,
- Nikâh kıymak,
- Köy organlarına başkanlık etmek,
- Köyün taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- Kamulaştırma kararlarını uygulamak,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere **kiralanmasına** karar vermek,
- Köyün gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Köy meclisinin kararlarını uygulamak,
- Köy meclisinin kararına istinaden köy adına sözleşme yapmak,
- Köy bütçesiyle ilgili olarak muhtara verilen görevleri yerine getirmek,
- Köyde çalışacak personeli görevlendirmek ve bunlarla sözleşme yapmak,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Köye gelen veya köyde vazife yapan kamu görevlilerine yardımcı olmak,

- Köyde dirlik ve düzenin korunması ile köylünün sağlığının muhafazası ve çevrenin korunmasını sağlamak, bunlarla ilgili olarak gerektiğinde mahallin en büyük mülki idare amirine müracaat etmek,
- Diğer kanunlarla köy muhtarına verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Doğrudan köy meclisine verilmemiş görev ve hizmetleri yapmak,
- Mahallin en büyük mülki idare amirince kendisine verilen görevleri yapmak.

Köy muhtarlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. İstifa mahallin en büyük mülki idare amirine verilir. Muhtarın;

- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Seçilme yeterliliğini kaybetmesi,
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi
- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması.

Bu hallerden birinin meydana gelmesi durumunda, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay kararıyla muhtarlık görevi sona erer.

2.5.2. İhtiyar Meclisi

Köy öğretmeni ve köy imamının doğal üye oldukları köy ihtiyar meclisi, köy idaresinin iki temel organından birisi olmakla birlikte genellikle işlerin nasıl yapılacağı gibi konularda karar alma görevinden sorumludur. Yapılması gereken

işlerin köylü tarafından ya da para ile işçiler tarafından yaptırılacağı hususunda karar alan ihtiyar meclisi 1000'den az nüfusa sahip köylerde 8, 2000'e kadar olan köylerde 10 ve 2000'in üzerindeki köylerde 12 üyeden oluşmaktadır (Cevher, 2010: 39).

Köy yönetiminin karar, yürütme ve denetim organı olan ihtiyar meclisleri, seçimle ve "tabii" olarak belirlenen üyelere oluşur. Köy derneğinin çoğunluk usulüne göre ve tek dereceli seçimle belirlediği üyeler beş yıl için görevlendirilirler. İhtiyar meclislerinin seçiminde aday gösterme usulü uygulanmamaktadır. Muhtar için bir adet, ihtiyar meclisi üyeliği için üye sayısının bir katı kadar ismi koydukları zarfla oy kullanmaktadırlar.

Tablo 2.2. İhtiyar meclisi üye sayısının belirlenmesi

Nüfus	İhtiyar Meclisi Üye Sayısı
1.000 ya da daha az	8
1.001 - 2.000	10
2.000'den fazla	12

Köy imamı ile köy öğretmenin tabii üyesi olduğu ihtiyar meclislerinin üye sayısı, Tablo 8 ile 12 arasında değişmektedir. Bu üyelerin yarısı asıl iken diğer yarısı yedek üyelerdir.

1924 tarihinde yürürlüğe giren ve halen uygulamada olan 442 sayılı Köy Kanunu'na göre, köy okulunun müdürü ile köyün imamı, ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir. Köy ihtiyar meclisinin, "yönetim", "denetim" ve "yargılama" şeklinde üç işlevi bulunmaktadır. İhtiyar meclisinin görevleri köy kanununun 44.maddesinde şu şekilde sıralanmıştır (Köy Kanunu):

- a) İhtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır.
- b) İhtiyar meclisi mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır.
- c) Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halliden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziyi köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.
- d) İhtiyar Meclisi köylünün kaçar gün çalışacağını tespit eder.
- e) Köy işi için köylüden alınacak paranın miktarını tespit eder.

İhtiyar meclisi zamanla kanunun verdiği görevleri yerine getirememiş ve yetersiz kalmıştır. Meclis karar alma gücünü tamamen yitirmiş ve merkezi yönetim etkin hale getirilerek köy işleri yürütülmüştür (Selçuk, 2014: 76-77).

2.5.3. Köy Derneği

1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanunu, köylerde yapılması zorunlu ve isteğe bağlı olan işlerin belirlenmesinde Köy Derneğini yetkili kılmaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile ilgisi bulunmayan köy derneği kavramı, köyde yaşayan tüm seçmenleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Yerel yönetimde demokrasinin etkin bir uygulaması niteliğinde olan köy derneği, halkın köyün yönetimine katılımının sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Muhtar ve ihtiyar meclisini seçen köy derneği aynı zamanda isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi yetkisine sahiptir (Yiğit, 2008: 31).

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin tümünden oluşan topluluğa köy derneği denilmektedir.

Bu kanuna göre köy derneği, 6 aydan beri köyde ikamet eden ve 18 yaşını doldurmuş olan kadın ve erkek seçmenlerden oluşur. “Köydeki seçmenler, doğal üye olarak köy derneğini oluşturmakta ve doğrudan temsil ile köy yönetiminde söz sahibi olabilmektedir. Köy derneğinin kaldırılarak, Belediye Encümeni benzeri bir yapıya dönüştürülmesi tartışılmaktadır. Belediyelerde Kent Konseyi uygulamalarına yönelirken, doğrudan demokrasiye örnek teşkil eden Köy Derneklerinin yapısını bozmamak gerekir”. Farklı zamanlarda yapılan hukuki düzenlemeler sonunda köy derneği fonksiyonel etkinliğini yitirmiştir (Selçuk, 2014: 78).

SONUÇ

1929'da Amerika Birleşik Devletleri'nde baş gösteren ve Büyük Buhran olarak adlandırılan krizin nedenleri pek çok ortamda tartışılmış, bunlardan ekonominin devlet tarafından yeterince kontrol altında tutulmamış olduğu tezi yaygın kabul görmüştür. Keynes tarafından savunulan ve devletin ekonomiye müdahalesini temel alan Keynesyen politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Ancak 1973 ve 1974 yıllarında ortaya çıkan petrol krizlerinde hala uygulamada olan bu politikaların kriz ortamından çıkışta yardımcı olmadığı, bu durumun ise kamu sektöründeki büyümeden kaynaklandığı görüşü hakim olmuştur. 1980'lerde Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere tarafından uygulamaya konulan neo-liberal politikaların temelinde Keynesyen politikaların terk edildiğinin sinyallerini veren ekonomiye serbestlik tanıma yaklaşımı bulunmaktadır. Aynı zamanda devletin küçülmesi anlamına da gelen bu yaklaşım Türkiye'de 24 Ocak Kararları olarak bilinen ve 1980 yılında Turgut Özal tarafından hazırlanan istikrar programı ile uygulanmaya başlamıştır.

Neo-liberal politikalar ile aynı dönemde hız kazanmış olan küreselleşme ise uluslararası ticarete sınırları ortadan kaldırmış, böylelikle yeni pazar arayışları başlamıştır. Yerel yönetimler, küresel ticaretin hedef pazarlarının başında gelmektedir. Devletin küçülmesi ve merkezi yönetimlerin üstlendikleri görevlerin ve dolayısı ile harcamaların azalması gibi değişiklikler, yerel yönetimleri daha güçlü hale getirirken, merkezi yönetimden bağımsız bütçelere ve gelir kaynaklarına sahip olmalarına olanak vermektedir. Süreç içerisinde yerel yönetimlerin hizmet alanı ve hizmet çeşitliliği arttıkça mali anlamda merkezi yönetimden bağımsızlığı daha fazla tartışılmaya ve mali özerklik konusu gündeme gelmeye başlamıştır.

Güncel mevzuata bağlı olarak Türkiye'deki yerel yönetim yapısı ve teşkilatlanmasını açıklamayı amaçlayan bu araştırmada öncelikle yerel yönetimler

hakkında teorik bilgi verilmiş, arkasından Türkiye’deki yerel yönetim yapılanması ele alınmıştır. Araştırmada başta 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere Köy Kanunu ve Belediye Kanunu gibi yerel yönetimlerin işleyişini düzenleyen yasalar incelenmiş, bunun yanında ağırlıklı olarak literatür taraması yapılmıştır. Araştırma konusunun Türkiye’yi kapsamaması nedeniyle yerli kaynaklarla sınırlı kalınmış olup, gerektiği durumlarda yabancı yayınlardan da yararlanılmıştır. Bu araştırma, günümüzde kapsamlı Anayasa değişikliğinin planlanıyor olmasının da etkisiyle, 5302 sayılı Kanun’un çıktığı 2005 yılından önümüzdeki Anayasa değişikliği tarihine kadarki süreci kapsamaktadır.

Türkiye’nin yönetim yapısı merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere iki kademedede yapılandırılmıştır. Merkezi yönetimin tek elden aldığı kararların uygulanmasındaki gecikmeler, yerel yönetime verilen yetkiler sayesinde ortadan kaldırılabilmektedir.

“Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi” (1857) ve “Tuna Vilayeti Nizamnamesi” (1864) gibi düzenlemelerle yerel yönetim yapılanmasına ilk yasal dayanakların oluşturulduğu Türkiye’de günümüzde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda içinde bulunduğu güçlü bir mevzuat yürürlüktedir.

Yerel yönetimlerin tarihsel süreçteki gelişimi ve Batı ülkelerine oranla Türkiye’de kısa sürede geldiği konum dikkate alındığında, bir yerel yönetim geleneğinin olduğu ve bu konuya her zamankinden daha fazla önem verildiği anlaşılmaktadır.

Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisi olan yönetime katılım, sadece belirli dönemlerde oy vermek olarak düşünülemez. Devlet yönetimi ile benzer şekilde yerel yönetimlerde de geçerli olan bu durum, halkın yönetim tarafından

alınan kararlara katılımı açısından büyük önem taşımaktadır. Halkın yönetime katılım yollarının açılması ve katılımın kurumsallaşması, yerel yönetimlerin ve ülke demokrasisinin güçlenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Akademik alanda sayısız çalışmaya konu olan yerel yönetimlerin kusursuz çalışması için pek çok çözüm üretilmiş olmasına karşın, uygulamada başarılı bir sonuç alınmadığı görülmektedir. Bu durumun nedenlerinin başında siyasi yönetimlerin merkezi idareyi tercih etmeleri gelmektedir. Türkiye’de ideal bir yerel yönetim modelinin uygulanmasından çok, siyasi kimliğe sahip yöneticilerin yerel yönetim birimleri üzerinde başta mali baskılar olmak üzere çeşitli baskı unsurlarını oluşturabilecekleri yönetim uygulamalarını tercih ettikleri görülmektedir.

Yerel yönetim kurumlarının kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri ve bölge halkına hakkıyla hizmet edebilmeleri için özerklik sahibi olmaları gerektiği yaygın kabul gören bir gerçektir. Bu amaçla mevzuatta reform niteliğinde değişiklikler yapılmaktadır. Ancak yapılan reformların uygulamada hedeflenen başarıya ulaşması için yerel yönetimlerin siyasi kimliklerinden arındırılmaları gerektiği açıktır. Günümüzde yürürlükte olan yasal düzenlemeler dikkate alındığında, atama ile görevlendirilen valilerin il özel idarenin başı olmalarının bu konudaki önemli engellerden birisi olduğu ortaya çıkmaktadır.

Merkeziyetçi yaklaşımın yerel yönetimlerin güçlenmesinde ve işlerliğinin artırılmasında önemli sorunlara neden olduğu açıktır. Türkiye’de yürütülmekte olan merkeziyetçi uygulamalar da doğal olarak bu konudaki sorunları ortaya çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerine harcanan bütçenin %17 gibi büyük bir bölümünü merkezi yönetim kurumlarının harcamakta olmaları, bu durumun açık bir göstergesidir. Nitekim yerel yönetimlerin bütçeden aldıkları payları ağır bir vesayet altında kullanmak zorunda oldukları da yaygın kabul görmektedir.

Güncel yerel yönetim uygulamaları incelendiğinde yerel yönetimlerin iki temel sorunu dikkati çekmektedir. Bunlardan birisi görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesinde yeterli netliğin bulunmamasıdır. Günümüze kadar yapılan tüm reform çabalarının sonucunda henüz merkezi yönetimin hangi görev ve yetkileri yerel yönetimlere bıraktığı yeterince açık değildir. Bu durum, gerek bulunulan konum ve gerekse ihtiyaç duyulan hizmetin türüne bağlı olarak bölgenin hizmetten yararlanamamasına, sorunların çözülememesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerin diğer bir temel sorunu ise merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere ilişkin algısıdır. Merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri hiyerarşik bir yapı içerisinde kendilerine bağlı örgütlenmeler olarak görmeleri, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu özerkliğe yeterince önem verilememesine neden olmaktadır.

Araştırma sonucunda Türkiye’de köklü bir yerel yönetim kültürünün bulunmamasına karşın hızlı bir ilerleme yaşandığı, ancak yerel yönetimlerin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilebilmesi için ciddi eksiklikler bulunduğu görülmüştür. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bahsi geçen sorunların etkili bir şekilde çözülebilmesi için başta kaynak paylaşımı olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili sağlıklı bir mevzuat düzenlenmesi yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, E. (2007). Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin, *Yüksek Lisans Tezi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akdağ, R. (2010). Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri, *Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arslan, Ö. (2004). Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri, *Yüksek Lisans Tezi*, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Aydın, Y. (2011), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci, *Dış Denetim Dergisi*, 2011(2), 11-20.
- Ayman Güler, B. (1994). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Belediye Kanunu (2005). *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 03 Temmuz 2005.
- Belediye Tarihçesi (2005). Beyoğlu Belediyesi Web Sitesi, <http://www.beyoglu.bel.tr/beyoglu-belediyesi/detay/Belediye-Tarihcesi/10/2/0>, Erişim tarihi: 11.12.2015.
- Bıçaklı, B. (2009), Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü, *Yüksek Lisans Tezi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Cevher, Y. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetim Yazını 1992-2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme, *Yüksek Lisans Tezi*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.

- Coşkun, B. ve Uzun, T. (2005), İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayınları: Ankara.
- Çetin, S. (2009), Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25), 249-258.
- Çoker, Z. (1995). *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, Ankara: 20 Mayıs Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayınları.
- Çoker, Z. (1999). *Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Elma, F. (2007), Türkiye’de Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği, *Journal of Qafqaz University*, 2007(20), 168-178.
- Ergül, B. (2012). Türkiye’de İl Özel İdareleri ve Planlama Yetkileri, *Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Güler, Y.B. ve Gürer, A. (2014). Yerel Katılımın Belediyelerde Hizmet Pazarlamasında Etkisi: Kırıkkale Örneği, *AKÜ İİBF Dergisi*, 16(1), 125-142.
- Gözübüyük, A.Ş. (1967), *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE: Ankara.
- Işık, N. (2011). İl Özel İdarelerinde İç Denetim ve İç Kontrol, *Yüksek Lisans Tezi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- İl Özel İdaresi Kanunu, (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 22 Şubat 2005.
- Karaaslan, M. (2007), Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, *Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Karaman, Y.İ. (2011). İl Özel İdarelerinin Kurumsallaşma Süreci (Batman İl Özel İdaresi), Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983). *Çevre Sorunları*, SBF Yayınları: Ankara.
- Köksal, E. (1969). Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri, *Amme İdaresi Dergisi*, 2(1), 108-124.
- Köy Kanunu, (1924). *T.C. Resmi Gazete*, 68, 18 Mart 1924.
- Musgrave, Peggy B. (1991), İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri, (Çev. Ö.F. Batirel), *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 23 - 25 Mayıs 1991, 140-165.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Ökmen, M. (2006). *Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa – Aktüel Yayınları: İstanbul.
- Ökmen, M. ve Elma, F. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları, Yayın No: 4, İstanbul.
- Ökmen, M. ve Özer, B. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar Ve Arayışlar*, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler içinde, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları, Yayın No: 4, İstanbul.
- Özkal Sayan, İ. (2013), Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme, <http://www.kas.de/tuerkei/tr/publications/34517/>, Erişim tarihi: 04 Ocak 2016.

- Parlak, B. (2006). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri, *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1), 7-40.
- Polatoğlu, A. (2003), *Kamu Yönetimi, Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Sabuktay, A. (2007). Belediye Yönetimi, *Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi*, Ankara: TODAİE.
- Sarıççek, E. (2010), Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Son Dönemlerde Yapılan Yetki Devirlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Açısından Ele Alınması, *Yüksek Lisans Tezi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Selçuk, H. (2014). Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, *Yüksek Lisans Tezi*, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Tortop, N. (1996), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(5), 3-13.
- Türkoğlu, İ. (2009), *Yerel Yönetimlerde Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Yayınları Yayın No: 2009/389: Ankara.
- Uçar, A. (2011), İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 613-629.
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe, *Aydınlanma 1923*, 8(51).
- Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 27958, 08 Haziran 2011.

Yiğit, M. (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri, *Yüksek Lisans Tezi*, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.