

**T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN YAPILANMASI
ALMANYA VE FRANSA MODELİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

YILMAZ ÇALIŞ

İstanbul, 2012

**T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN YAPILANMASI
ALMANYA VE FRANSA MODELİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

YILMAZ ÇALIŞ
Danışman: Prof. Dr. Uğur TEKİN

İstanbul, 2012



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ



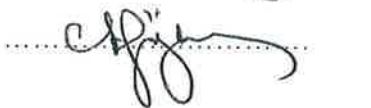
Tez Onay Belgesi

Enstitümüz İşletme Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim (Tezli) Yüksek Lisans programı öğrencilerinden Y1012.060003 numaralı Yılmaz ÇALIŞ'ın " TÜRKİYEDE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN YAPILANMASI ALMANYA VE FRANSA MODELİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ " adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 19.06.2012 tarih ve 2012/13 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından **oybirliği / oyçokluğu** ile Yüksek Lisans Tezi olarak **kabul** edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 5.1.7.2012

- 1) Tez Danışmanı : Prof. Dr. Uğur Tekin 
- 2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Erkan Eyüboğlu 
- 3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Armağan Gözkanan 

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Yılmaz Çalış
Anabilim Dalı	: İşletme
Programı	: Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Uğur TEKİN
Tez Türü ve Tarihi	: Yüksek Lisans, Mayıs 2012
Anahtar Kelimeler	: Yerel Yönetim, Yapılanma Analizi

ÖZET

1800'lü yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde gündeme gelen kamu yönetimi olgusu, zaman geçtikçe bütün dünyada etkisini göstermiştir. İnsanların ihtiyaçlarını karşılamak ve refah düzeyini arttırabilmek için bütün dünya ülkeleri yeni bir yapılanma içerisine girmiştir. Bu çalışmada Türkiye'nin bu süreçten nasıl etkilendiği, merkezi ve yerel yönetimlerin nasıl şekil aldığı, Türkiye'deki yönetimlerin detaylı incelenmesi ve bu incelemeler sonucunda Almanya ve Fransa gibi kamu yönetimi olgusu oturmuş ülkelerle karşılaştırma yapılması hedeflenmiştir.

Yapılan karşılaştırmalar sonucunda Türkiye'nin yerel yönetimler bakımından Fransa ile benzerlikler ve Almanya ile çok farklılıklar gösterdiği, fakat bu benzerlik ve farklılıklara rağmen Türkiye'de belediyelerin ekonomik yetkiler açısından merkeze çok bağlı olduğu ve sıkı bir idari vesayetin olduğu görülmektedir.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname : Yılmaz ÇALIŞ
Department : Public Administration
Program : **Local Governments and Decentralization**
Thesis Advisor : Prof. Dr. Uğur TEKİN
Thesis Type and Date : Master's degree, May
Keywords : Local Government, Resructuring Analysis

ABSTRACT

The public administration that had come to power in the United States in the 1800's have shown its effect over time, all over the world. All countries in the world has entered a new rearrangement in order to meet the needs of people and increase the level of welfare. This study is aimed to examine how Turkey has been influenced from this process, and how central and local administrations are formed, comparing Turkey with countries such as Germany and France where the case of public administration have been established.

As a result, it has shown that there are similarities between the local governments of Turkey and France however there are many differences with Germany, but despite these similarities and differences the municipalities in Turkey are very attached to the center in terms of economic powers and it is seen that there is a strict administrative possession.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
SUNUŞ	1
I.BÖLÜM	3
1.1. YÖNETİM ve KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI	3
1.2. Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	9
1.3. Kamu Yönetiminin Özellikleri	13
1.4. Türkiye’de Kamu Yönetimi İşleyişi	114
1.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Yapısı	14
1.4.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları.....	16
1.4.2.2. Yönetim Yapısı	17
1.4.2.1. Merkezîyetçilik	18
1.4.2.3. Örgütsel Büyüme	18
1.4.2.4. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık	18
1.4.2.5. Demokrasi Anlayışı Eksikliği	19
1.4.2.6. Yolsuzluk	19
1.4.2.7. Personel Rejimi	20
1.5. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Kavramları.....	20
1.5.1 Merkezden Yönetim	20
1.5.1.1. Merkezden Yönetim Kavramı	20
1.5.1.2. Merkezden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz yönleri.....	21
1.5.1.3. Merkezden Yönetimin Özellikleri	22
1.5.2 Yerinden Yönetim.....	23
II. BÖLÜM	25
2.1. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ	25
2.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	25
2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci.....	28
2.3.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler	28
2.3.2. Cumhuriyet Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler	29
2.3.3. Yerel Yönetim Reformu	31
2.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	33
2.4.1. İl Özel İdareleri	33
2.4.1.1. İl Özel İdaresinin Görevleri	34
2.4.1.2. İl Özel Yönetimin Organları	34
2.4.1.2.1. Vali.....	34
2.4.1.2.2. İl Genel Meclisi	36
2.4.1.2.3. İl Encümeni	37
2.4.1.3. İl Özel İdaresi Teşkilatı, Görev ve Yetkileri.....	39
2.4.1.4. İl Özel İdaresinin Denetimi.....	39
2.4.2. Köy Yönetimi	40
2.4.2.1. Köy Yönetiminin Görevleri	41
2.4.2.2. Köy Yönetimi Organları	41
2.4.2.2.1. Muhtar.....	41
2.4.2.2.2. Köy İhtiyar Meclisi.....	43

2.4.3.Belediye Yönetimi	44
2.4.3.1.Belediye Organları	44
2.4.3.1.1.Belediye Meclisi	44
2.4.3.1.2.Belediye Encümeni	47
2.4.3.1.3.Belediye Başkanı	48
2.4.3.2.Belediyelerin Denetimi	50
2.4.3.3.Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları	53
III.BÖLÜM.....	57
3.1. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN FRANSA VE ALMANYA ile KARŞILAŞTIRILMASI.....	57
3.1.1. Fransa’da Merkezi Yönetimler	57
3.1.2.Fransa’da Yerel Yönetimler.....	58
3.1.2.1. Fransa’da Yerel Yönetim Türleri.....	59
3.1.2.1.1. Bölgeler.....	59
3.1.2.1.2.İller	60
3.1.2.1.3.Belediyeler	61
3.1.2.2. Fransa’da Yerel İdarelerin Gelirleri.....	62
3.1.2.3. Fransa’da Yerel İdarelerin Giderleri.....	63
3.1.2.4. Fransa’da Yerel İdarelerin Denetimi	64
3.2.Almanya’nın İdari Yapısı	65
3.2.1.Almanya’da Merkezi ve Yerel Yönetim.....	66
3.2.1.1. Federal Yönetim	66
3.2.1.2. Eyalet Yönetimi	67
3.2.1.3. Yerel Yönetimler	69
3.2.1.3.1. Belediyeler	70
3.2.1.3.2. İlçeler	71
3.2.2. Almanya’da Yerel İdarelerin Mali Yapıları.....	72
3.3. Almanya ve Fransa’daki merkezi ve yerel yönetim yapılanmasının Türkiye ile karşılaştırılması.....	73
3.3.2. Fransa ve Türkiye’deki Merkezi ve Yerel Yönetim Yapılanmasının Karşılaştırılması.....	73
3.3.1 Almanya ve Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim yapılanmasının karşılaştırılması.....	74
SONUÇ.....	77
KAYNAKÇA.....	81

SUNUŞ

Dünyada yaşanan küreselleşme hareketleri, ülkeleri birbirine çok yakınlaştırmakta ve ülkelerde yaşanan değişimlerin birbirleri ile etkileşiminden kaynaklı yayılmasına neden olmaktadır. Bu küreselleşme faaliyetleri ülkelerdeki yönetim anlayışlarını etkilemekte ve ülkeler yeni yapılanma sürecine girmektedir. Bu süreçte önceden beri kullanılmakta olan klasik yöntemler, yerini yeni yönetim tarzlarına bırakmaktadır. Yeni yönetim tarzı, eski klasik yönetim tarzına göre daha demokratik ve halk tarafından daha katılımcı bir yönetim zihniyetini benimsemektedir.

Kamu yönetiminde reform denilince akla; kamu kurumlarının örgütlenmesinde, kamu personel idaresinde, kurumlar arasındaki görev ve kaynak bölüşümünde, kamusal hizmetlerin yerine getirilisi sırasında ortaya çıkan eksiklik ve aksaklıkların giderilmesine yönelik çalışmaların tamamı gelmektedir.

Türk kamu yönetiminde, reform olgusu yeni bir kavram değildir. Kamu idarecileri Tanzimat'tan beri idarede iyileştirme ve düzenleme kavramlarını kullanmışlardır. Türk kamu idaresinde uygulanan reform çalışmaları ve reformlar planlı döneme kadar olan süre zarfında ihtiyaçlar ortaya çıktıkça başvuru, gelişigüzel ve plansız çalışmalar olarak kalmıştır.

Günümüzde kamu yönetiminin yetki ve görevleri sebebi ile kamu yönetiminin önemi de büyük ölçüde artmıştır. Kamu yönetiminin önemindeki artış, sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında değişiklikler ve yenilikler yapılmasına gerek duyulmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının sağladığı hizmetler bakımından bu kurum ve kuruluşlar ile önceden oluşmuş algı değişmiştir. Bunun sonucunda kamu yönetiminin yanında bu algı sorunlarının da çözülmesi gerekmektedir. Halkla iletişim kurma metotları zamanla yetersiz kalmış ve halkın idareye iştirakini kolaylaştıracak, idare ve halk arasındaki bağları güçlendirecek metotlara ve kurumlara gereksinim duyulmuştur.

Cumhuriyet döneminde başlayan reform çalışmaları günümüzde de hızla sürmektedir. Özellikle 2004 ve 2005 senelerinde onaylanan kanunlar ile idare zihniyetinde ve özellikle de mahalli idareler kapsamında bir hayli yeni uygulama yürürlüğe girmiştir. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile mahalli idarelerin özerkliği gündeme gelmiş ve mahalli idarelerin güçleri arttırılmaya çalışılmıştır. Yapılan düzenlemeler ve yürürlüğe giren kanunlar ile mahalli idarelere eskiye göre daha fazla görev ve yetki verilmiştir.

Siyasal, ekonomik ve toplumsal alanda devam eden değişme ve gelişmelere karşın, hazırlanan reform çalışmalarının yürürlüğe sokulamaması, problemlerin çözümsüz kalmasına ve reform gereksinimiyle mecburiyetinin sürmesine sebep olmaktadır. Bu gereksinim ve mecburiyete karşılık oluşturulan son reform çalışması ise, 59. Hükümet aracılığıyla yürürlüğe giren Kamu Yönetimi Reformu'dur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımını yerel yönetimler lehine tekrar düzenleyen çalışma, kamu idaresi sisteminde ciddi yenilikler ve değişiklikler öngörmektedir. Bu İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu yeniden düzenlemeyi yürürlüğe sokabilmek için yasalaşmış olup uygulanmaktadır. Buna karşılık bu kanunların ana hatlarını oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı henüz yürürlüğe girmemiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde; yönetim ve kamu yönetimi kavramları, kamu yönetiminin gelişimi, özellikleri, Türkiye'de kamu yönetimi işleyişi, merkezi ve yerinden yönetim kavramları üzerinde durularak ikinci bölüme geçilmektedir. İkinci bölümde ise; yerel yönetim kavramı, varlık nedenleri, Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi ve Türkiye'de yerel yönetimler anlatılmaktadır. Son bölümde ise; Fransa'da ve Almanya'da merkezi ve yerel yönetimler ve bu ülkelerin merkezi ve yerel yönetimler yapılanması bakımından Türkiye ile karşılaştırmaları araştırılmaktadır.

I.BÖLÜM

1.1. YÖNETİM ve KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI

Genel olarak yönetim, insanların işbirliğini sağlama ve onları bu hedefe doğru yöneltme, etkinlik ve gayretlerin toplamı olarak ifade edilebilir. Bu anlamda idare süreci, teşkilatlanmanın yanı sıra, örgütün işlerliğini sağlayacak her çeşit yönetsel faaliyetleri, diğer bir ifadeyle, kaynakların toplanmasını, koordinasyon sağlanmasını, izlenecek metotları ve kontrolü de kapsamaktadır¹.

En basit ifadeyle yönetim, insanların varlıklarını ortak çıkar ve amaçlarını gerçekleştirmek, geliştirmek ve korumak üzere coğrafi bir yer ve devamlılığa sahip bir biçimde meydana getirmiş oldukları toplum kavramı içerisinde dayanışma, işbirliği sağlama ve işleyişi sağlama sürecidir².

Ortak hedeflerin tesirli ve verimli bir biçimde ortaya konulabilmesi için, işbirliği yapmış insan grubunun etkinliklerinin yönlendirilmesi, koordinasyonu, örgütlenmesi, planlanması ve denetlenmesiyle alakalı bütün gayretler idareyi meydana getirmektedir³.

Örgüt; örgütsel ve kişisel misyonların verimli ilişkilere dönüştürülmesi için meydana getirilen bir yapıdır. İdare ise liderlerin tayin ettiği hedefleri ortaya koymak üzere karar verme ve kişileri yönlendirme ile alakalıdır. Örgütün, belirlenen hedefleri verimli ve etkili bir biçimde yapılıp yapılmadığının anlaşılması, idareciler aracılığıyla yapılan kontrollerle mümkün olur. Böylelikle örgütün, hedef ve misyonlarını planlara uygun gerçekleştirip gerçekleştirmediği, misyonun yapılmasında noksanlıkların olup olmadığı anlaşılır ve gereken düzenleme ve düzeltmeler yapılarak idarenin işleyişindeki

¹ Mehmet Ünsal Memiş, “İç Denetimin Yönetim Fonksiyonlarının Yerine Getirilmesindeki Rolü: Türkiye’deki Büyük İşletmeler Üzerinde Bir Saha Araştırması”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi SBE, 2006), s.2.

² Turan Genç, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.7

³ Ömer Dinçer ve Yahya Fidan, **İşletme Yönetimine Giriş**, Ankara: Beta Yayınları, 1996, s.152

engeller ortadan kaldırılır. Yönetim içerisinde zaman zaman bazı birimler veya kişiler arasında uyuşmazlıklar meydana gelebilir. Bu uyuşmazlıklar, yönetimin dinamik yapısında çoğunlukla pozitif etki yaratır. Fakat idarecinin, bu karşıtlıkların örgütün işleyişini bozmayacak bir seviyede tutulmasını ve devam etmemesini sağlaması gerekir⁴.

Yönetim bir bilim, aynı zamanda bir sanattır. Yönetim bilimi; bir toplum içerisindeki insan ve madde varlıklarından hedefe ulaşmak için en yüksek randımanı elde etmenin, insanlara mutluluk ve maddi kazanç sağlamanın yöntemlerini araştıran bir bilimdir. Yönetim bilimi, teşkilat problemlerini tetkik ettiği ölçüde bilim; idarecilere tekliflerde bulunduğu sürece sanattır. Uygulamada idareciler, teşkilattan teşkilata az çok değişiklikler söz konusu olsa bile şu süreçleri uygularlar. Bunlar: örgütlenme, yönetme, planlama, değerlendirme ve koordinasyondur⁵.

Yönetimin konusu, yönetimin varoluş sebepleri araştırılarak bulunabilir. Yönetimin var olma sebebi ise insan gereksinimlerini karşılamaktır. Yönetimin kaynağı gereksinimdir, yönetimin gerçekleştirmek zorunda olduğu bu gereksinime yönelik hedefler ve görevler bulunmaktadır, bu görevleri gerçekleştirecek bir teşkilat gerekir, bu teşkilatta benzer görevler birleştirilerek verimliliği yükseltecek işbölümü yapılarak, işin gereksinimlerini karşılayacak personel alınmalıdır. Böylelikle örgütün etkin ve verimli çalıştırılması yani örgütün işleyişinin temin edilmesi gerekir. Özetle yönetimin konusu belirlenen gereksinimlerin ortadan kaldırılmasına yönelik hedefler, misyonlar, personel, örgüt ve işleyişten meydana gelmektedir⁶.

İdare, ortak hedefin meydana getirilmesi için örgütlenmeyi, örgüt içinde bulunan kişilerin yetki ve görevlerinin belirlenmesini ve bir birlik olarak örgütün işleyişini içine almaktadır. Yönetim bu anlamda evrenseldir; hem özel kesim, hem örgütler belirli hedefleri yerine getirmek üzere meydana getirilmiş ve planlanmış kuruluşlar olduklarına bakılırsa devlet de yeni hedefler ortaya çıktıkça tekrardan

⁴ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2004, s.3

⁵ Cemil Sözen, **Sağlık Yönetimi**, Ankara: Palme Yayıncılık, 2003, s.2.

⁶ Yazgım Demir, "Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği", (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dicle Üniversitesi SBE, 2006), s.4.

örgütlenmektedir. Devletin iki temel hedefi bulunmaktadır. Devletin birinci temel hedefi, düzeni sağlamak; ikinci temel hedefi ise toplumsal sorunlara çözüm aramaktır. Bu iki hedef, etkili bir kamu idaresine olan ihtiyacı artırmıştır. Kamu yönetimi toplum ve devlet düzeninin hizmet ve ürünlerin üretilip takdim edilmesine ilişkin bir sistemdir. Kamu idaresi sistemi: örgüt, ekonomik kaynak, kamu politikası, kamu personeli, norm düzeyi ve halk olmak üzere çeşitli öğelerden meydana gelmektedir⁷.

Kamu idaresinin ne olduğunu daha iyi kavrayabilmek için kavramın farklı tanımlarına yer vermek faydalı olacaktır. Kamu idaresi, hükümet faktörünün uygulama veya işletme tarafıdır, zira amacı kamuya bağlı işleri mümkün olduğunca halkın zevkleri ve arzuları yönünde verimli bir biçimde yerine getirmektir. En geniş anlamda tanımlanmasıyla kamu idaresi, kamu politikasının icra edilmesi veya yürütülmesi amacı ile ortaya konulan işlerin tamamıdır. Kamu idaresi bir ilgi alanı olarak politik değerleri uygulama araçları ile alakalıdır. Kamu idaresi, hükümetin hedeflerine ulaşmak için insanları ve gereçleri teşkilatlandırıp yönetmesi olarak ifade edilebilir. Bu çerçevede kamu idaresi kamu politikalarının uygulanması sürecinde kamu örgütlerinin idaresi olarak ifade edilebilir⁸. Kara Avrupa’ında olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimi için kısaca “yönetim” veya “idare” sözcüğü kullanılmaktadır⁹.

Kamu idaresi, devletin kamu ekonomik girişimleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve devamlı görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri yoluyla halleden idare dalıdır. Kamu idaresi, devletin yasama ve yargı dışında kalan bölümüdür. Kamu yönetiminin genel hedefi halka faydalı olmaktır. Kamunun gereksinimlerini karşılayabilmek için, topluma ve onu meydana getiren kişilere hizmet götürmeye çalışır. Kişiler kamu idaresine, çeşitli alanlarda ve seviyelerde iştirak ederek katkıda bulunurlar. Kamu idaresi, hizmetleri yürütürken kişilerin menfaatlerinden çok toplumun menfaatlerini göz

⁷ Eryılmaz, s.9.

⁸ Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: Metu Press Yayıncılık, 2001, s.50-51.

⁹ Recep Fedai, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimi: Bürokrasiden Yönetişime Değişim”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi SBE, 2011), s.24.

önünde bulundurur. Toplumsal ve kişisel menfaat çatıştığında, toplumsal menfaatten yana olur¹⁰.

Kamu idaresinin tanımlaması çeşitli anlamlarda ele alınarak yapılır. Örnek olarak, dar anlamda kamu yönetiminin yalnızca yürütme alanındaki etkinlikler ve örgütleri içerdiğini; geniş anlamda ise diğer, yani yasama ve yargı alanlarındaki yönetsel örgüt ve etkinlikleri de içerdiğini belirtir¹¹.

Eryılmaz ise 1950'lerden bu yana ayrı bir bilim dalı olarak değerlendirilmeye başlanan ve örgütleri teknik, psikolojik ve sosyal açılardan tetkik eden kamu idaresinin bilimsel, yapısal ve fonksiyonel anlamda ele alınabileceğini savunur¹². Buna göre:

- Bir bilim dalı olarak kamu idaresi 'kamu bürokrasisini, onun hizmet ve mal sunduğu halkla olan bağlarını anlamaya ve geliştirmeye yönelik teori ve pratikten oluşan bir disiplin' biçiminde ifade edilebilir.
- Kamu yönetimi işlevsel bir kavram olarak yasaları, politikaları ve genel kuralları uygulama süreci olarak anlaşılabilir.
- Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel yapısını anlatmaktadır¹³.

Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, kamu personelinin göreve alınmaları, işten çıkarılmaları, görev ve yetkileri, çalışma koşulları, hak ve yükümlülükleri, kamu kurumlarının hizmet ve mal satın almaları yasalarla tanzim edilmiştir. Yani kamu idaresi yasası yoğun bir alandır. Özel kesimde de kanunlar söz konusudur, fakat bu kanunlar daha detaysız ve sayı bakımından daha azdır¹⁴.

¹⁰ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayıncılık, 2004, s.9.

¹¹ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004, s.1.

¹² Eryılmaz, s.6-8

¹³ Ahmet Hamdi Aydın, **Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Kitabevi, 2007, s.25-26.

¹⁴ Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi (Ulusal ve Global Perspektifler)**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2005, s.11.

Wilson'a göre kamu idaresi, yeterlik ilkesine bağlı, tarafsız uzmanlardan meydana gelen bir yapıdır. Wilson ile birlikte geleneksel kamu idaresi paradigmasının bir ayağının örgüt kuramı; diğer bir ayağının ise siyasetin üzerine oturtulduğu anlatılmaktadır. Wilson kamu idaresinin önemine vurgu yapmış ve bir anayasayı uygulamanın git gide onu yapmaktan daha güç olduğunu söyleyerek kamu idaresinin önemli olduğunu ifade etmiştir. Frand J. Goodrow da "Siyaset ve Yönetim" adlı eserinde yönetimin ve siyasetin kesin bir biçimde ayrılması gerektiğini savunmuştur. Geleneksel kamu idaresini biçimlendiren ikinci temel değer ise Weber'in "Bürokrasi Teorisi"dir. Geleneksel kamu idaresi büyük ölçüde Weber'in bürokrasi teorisine göre teşkilatlanmıştır¹⁵.

Günümüzde devlet olgusu devamlı bir dönüşüm ve değişim içerisinde. Bir kurum olarak devlet, günümüzde artık mutlak bir otorite kaynağı olmaktan çıkmış, huzur ve düzeni temin etmekle mükellef tutulmaktan çok, kendisinden her geçen gün daha fazla hizmetler beklenen bir hizmetler ve imkânlar kaynağına dönüşmüştür. Kişilerin özgürlüklerini ve temel haklarını koruma vazifesinin yanında devlet, bireylere uygun bir hayat olanağı da hazırlamak durumundadır. Modern idare şekilleri vatandaşlarla karşılıklı işleyen bir ilişki kurmak, yönetilenlere bilgi vermek öğelerini kapsayan katılımcı bir zihniyettir¹⁶.

Kamu idaresinin devamlılığı esastır ve kamu idaresinin ana görevi hükümetin günlük işlerini yürütmektir. Yasama, yürütme ve yargının bir parçası olan hükümet, bir süre çalışmasa ve etkinliklerini durdursa dahi, idare çalıştığı sürece toplum ve devlet sistemi devam eder. Ancak idare işlemez ise, o zaman toplum düzeni sarsılır ve kargaşa meydana gelir. Bu sebeple kamu idaresi, ülkenin her yanına genişleyen ve bireylerin hemen her an ilişki içerisinde oldukları, devamlı görev yapan kuruluşlardır. Bir kamu idaresi sisteminde kuruluşlar merkezi ve mahalli idare olarak hazırlanır. Merkezi hizmetler bakanlıklarca, mahalli hizmetler ise mahalli idarelerce yürütülür. Fakat uygulamada kamu hizmeti kavramının merkezi ve mahalli kamu hizmetleri olarak ayrılması sorun teşkil etmektedir. Bu tür durumlarda devletçe ulusal seviyede

¹⁵ Eryılmaz, s.23.

¹⁶ Nuri Tortop, "Yeni Demokratik Yapılanma", **AİD**, Cilt:25, Sayı:2, 1992, s.62.

uygulanmakta olan birçok hizmet, bakanlık yapıları içerisinde görülmeyen özel statülü kuruluşlar aracılığıyla ortaya konulur. Bu tür kuruluşlar hizmet bakımından “Yerinden İdare Kuruluşları” olarak adlandırılır. Fakat hangi hizmetlerin merkezi, hangi hizmetlerin mahalli olduğu zaman içerisinde tartışıldığı gibi, uygulamalar ülkelere göre de değişiklik göstermektedir. Bu sebeple, bir örgütler bütünü olan kamu idaresi; taşra, merkez, hizmet yerinden idare ve mahalli idare kuruluşlarının tamamını ve bunların faaliyetlerini kapsayan bir kavram olarak farz edilmelidir¹⁷.

Hukuk devletinde prensip gereği, tüm etkinlikler ve prosedürlerde hukuka uygunluk koşulu aranmaktadır. Kamu idaresi kurumları, bu koşula uygun davranmak durumunda bulunan kurumların başında gelmektedir. Üstelik vatandaş-devlet ilişkisinde, devletin kendi mevcudiyetini sürdürebilmek adına çok geniş olan müdahale alanını, özgürlük ve kişisel haklar mevzusunda sınırlamak, ancak fonksiyonel nitelikteki bir hukuk devletinde mümkün olabilmektedir¹⁸.

Kamu idaresi, devletin siyasal organlarının tayin ettiği hedefleri en verimli bir şekilde ve hedefine uygun olarak yerine getirmek için gerekli olan kamu yönetiminin kurulması, işleyişinin sağlanması, bu konuları araştırıp incelemeyi konu alan disiplindir¹⁹. En geniş anlamda tarifi ile kamu idaresi kamunun icra edilmesi veya yürütülmesi hedefiyle ortaya konulan etkinliklerin tamamıdır. Kamu idaresi temsil yetkisine sahip siyasi organlarca tayin edilen kamu politikalarının yürütülmesi için grup ve kişi gayretlerinin eşgüdümlemesidir ve bu anlamda kamu yönetimi²⁰:

- Bir kamusal düzenleme kapsamında işbirliği içinde olan grup çabasıdır,
- Üç organı (yasama, yürütme ve yargı) ve aralarındaki ilişkileri içermektedir,
- Kamu politikalarının meydana getirilmesinde önemli bir rol oynar ve bu sebeple siyasi sürecin bir parçasıdır,

¹⁷ Turan Genç, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.16.

¹⁸ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, 1999, s.11.

¹⁹ Zekeriya Yıldız, **Politika Sözlüğü**, İstanbul: Timaş Yayınları, 2003, s.216.

²⁰ Aykut Polatoğlu, **Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım**. Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 2009.s.6.

- Özel idareden büyük ölçüde farklıdır ve farklı özel gruplar ve kişiler ile yakından alakalıdır, biçiminde özetlenebilir.

1.2. Kamu Yönetiminin Gelişimi

Devlet idare bilgisinin, başka bir ifadeyle geleneksel kamu yönetimi disiplininin özgür ve özgün bir öğreti haline gelmesinin ilk örneklerinden birini Kameralizm olarak belirtmek mümkündür²¹. Kameralizm yönetimle alakalı bir kürsü olarak 1700'lü yıllarda Prusya üniversitelerinde kurulmuş, bu kürsülerde toplumun refahını yükseltebilecek bir idare eğitimi verilmesi hedeflenmiştir. Geleneksel kamu idaresi 19. yüzyılın sonlarıyla 20. yüzyılın ilk yarısında şekillenmiştir. 19. yüzyılın sonlarına gelinceye kadar devlet aracılığıyla sunulan hizmetler oldukça sınırlanmış ve daha çok emniyet eksenli olarak kalmıştır. Sanayi Devrimi ve Fransız İhtilali gibi siyasal ve toplumsal yaşamı yakından tesir eden olaylardan sonra toplumda devletin etkisi artmış ve devlet, insan yaşamının her alanına müdahale eder duruma gelmiştir. 1900'lü yıllardaki sosyal devlet zihniyeti, Keynezyen yaklaşımlar ve refah devlet anlayışı kamu idarelerinin büyümesinde tesirli olmuştur²².

Kamu idaresi disiplininin başlangıcına bakıldığında yapılmış araştırmaların büyük kısmı bize Amerika Birleşik Devletleri'ni işaret etmektedir. 1887 senesinde, Amerika Birleşik Devletleri başkanı Woodrow Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" adlı yazısı kamu yönetimi disiplininin temel taşı kabul edilmektedir. Bununla birlikte bu konuda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Woodrow Wilson bu yazısında kamu idaresini, hükümetin hareket eden bölümü olarak tarif etmiş ve bu tutumun Avrupa'da olgunlaştığını belirtmiştir. Bu da aslında kamu idaresi zihniyetinin Amerika'dan önce Avrupa'da var olduğunu işaret etmektedir. Woodrow Wilson, "Bu bilimi biz yaratmadık, bu yabancı temelli bir bilimdir... Bu bilim Fransız ve Alman profesörlerince geliştirilmiştir." demesine rağmen kamu yönetimin kökü genelde 1887 senesinde

²¹ Gencay Şeylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:2, 2000, s.6.

²² Mustafa Koçyiğit, "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Polis Teşkilatına Yansımaları", (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, 2011), s.1-2.

yazılmış olan bu incelemesine dayandırılmıştır²³. Sonraki yıllarda da sıkça tartışılan bu konu hakkında düşünürler hala uzlaşma sağlayamamışlardır. Genel kanaat ise kamu idaresi disiplininin Wilson'ın 1887 senesindeki yazısından önce de var olduğu; ancak Wilson ve daha sonraki araştırmacıların çalışmaları sonucunda 20. yüzyılın başlarında bu disiplinin bir bilim olarak kabul edildiğidir²⁴.

Kamu idaresi bakımından 19. yüzyılın ortalarında meydana gelen iki düzeltme hareketi çok önemlidir. İlki, İngiltere'de 1854 yılında hazırlanmış olan Northcote-Trevalyan raporudur. Raporda, kamu görevlilerinin tayininde kayırmacılığı engellemek için açık sınav sistemi tavsiye edilmektedir. İkincisi ise, ABD'de 1883 yılında Kamu Yönetimi Yasasının yayımlanmasıdır. Bu kanun ile personel seçiminde yarışma sınavlarının düzenlenmesi ve bu sınavda başarılı olanların başarı sırasına göre tayinleri ile alakalı olarak Kamu Yönetimi Komisyonu kurulması tavsiye edilmiştir²⁵.

Geleneksel kamu idaresini biçimlendirip yön veren temel unsurlar dört ana başlıkta toplanabilir. Bunların ilki, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılmasıdır. Woodrow Wilson, 1887 yılında yayımlanmış olduğu “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesinde, kamu yönetiminin ve siyasetin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuştur²⁶.

1937 yılı kamu idaresinin bir akademik çalışma alanı olarak geçirdiği ikinci evrenin başlangıcıdır. Luther Gulick ve Lyndall Urwick' in aralarında bulunduğu idare bilimciler, POSDCORB formülünü meydana getirmişlerdir. Bu formül içinde planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eş-güdüm (co-ordinating), iletişim (reporting), akçal yönetim (budgeting) işlevlerini kamu yönetiminin temel fonksiyonları olarak kabul etmişler ve bu fonksiyonları, sıra düzenindeki her bireyin sadece tek bir üstten emir alması gerektiğini, yönetsel yetkiyi belirten komuta zincirini savunan komuta birliği, sıra düzeni içinde

²³ E. Nuray Keskin, “Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 2, 2005, s.3.

²⁴ Serdar Yanık, “Türkiye’de Yönetim Reformu Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim ilişkileri”, (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, 2010), s.2-3.

²⁵ Süleyman Sözen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, s.17

²⁶ Eryılmaz, s.23.

işleri hareketli olarak yapan ünitelerle danışma ünitelerini bölen kurmay ve hat örgüt, sıra düzeninde idareci pozisyonunda yer alanların kontrol edebileceği astların sayısının en fazla 5-6 civarında olması gerektiğini belirten kontrol alanının sınırlılığı gibi kurallarla birleştirerek kamu idaresinin temel prensiplerini sınırlamışlardır, Böylelikle kamu idaresi 19. yüzyıldan başlayıp 20.yüzyılın ortalarına doğru bir bilim niteliği kazanmıştır²⁷.

Türkiye'de ise günümüzdeki kamu idaresi zihniyetinin meydana çıkması daha sonralara rast gelmektedir. 1950'li yıllarda ortaya çıkan bu disiplinin kurulmasında kimi saç ayakları bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1951 senesinde Dünya Bankası aracılığıyla hazırlanan Barker Raporu; ikincisi, Birleşmiş Milletler aracılığıyla 1953 senesinde kurulan Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü ve son üçüncüsü ise Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde Türkiye'nin ilk Amme İdaresi Kürsüsünün kurulması olmuştur. Türkiye'de kamu idaresi disiplininin başlangıç tarihi bu senelerde başlayan etkinlikler sebebiyle 1950 olarak kabul edilmektedir. Genel düşünceye göre Türkiye kamu idaresi disiplini konusunda hukuki, idari gibi konularda sıkı sıkıya tutulduğu Kıta Avrupa'sından ayrılarak ABD'ye yönelmiş olduğudur²⁸.

Cumhuriyet Bürokrasisi, Osmanlı'nın yalnızca şekilsel tarafını değil, merkezîyetçilik gibi esas gelenek, davranış ve tutumlarını da devralmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından, çok partili hayata geçilen 1950'li yıllara kadar yönetim zihniyeti ve yapısında çok bir değişiklik olmamıştır. Bağımsızlık ve Kurtuluş Savaşlarıyla geçen Osmanlı'nın son, Türkiye'nin ilk dönemleri büsbütün bürokratik idare geleneğinin hâkim olduğu dönemlerdir. Yönetim büsbütün yeni devletin kurucuları ve yöneticilerinin hâkimiyeti altındadır. Daha sonra 1923'te Cumhuriyet kurulur ve tek partili siyasal dönem başlar. Osmanlı bürokrasisinde olduğu gibi, Cumhuriyet bürokrasisinde de halkla idare ilişkilerinde bir kopuş yaşanmıştır. Bunun bir neticesi olarak tek partili dönemin sonunda yapılan ilk serbest seçimde bürokrasi iktidarı kaybetmiş ve bununla birlikte başlayan süreçte, bürokrasi topluma hakim olma

²⁷ Ergun, s.9-11.

²⁸ Koray Karasu, "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", **II. Kamu Yönetimi Formu Bildirileri**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, 2004, s.236.

durumundan, klasik kapitalist düzende olduğu gibi bir araç olma durumuna gerilemiştir²⁹.

Ülkemizde kamu idaresinin başlangıcı 1950'li seneler olarak kabul edilmekle beraber, bu alandaki uygulamaların Cumhuriyet'ten önce de var olduğu gözlenmektedir. Osmanlı Devleti 1830'lu senelerde Avrupalı devletlerden idare konusunda etkilenmiştir. Bu dönemde Osmanlı idare fikrine en çok etki eden ve şekillendiren devlet tartışmasız de bilinmektedir. Osmanlı'da 1859 yılında yönetim okulu olarak kurulan, 1877'de ise yüksekokul olarak tekrardan düzenlenen Mekteb-i Mülkiye'de okutulan kitapların büyük bir kısmının Fransızca olduğu buna gösterilebilecek en iyi örnektir. 1887 yılında Woodrow Wilson'in yazdığı yazıyla gündeme gelen ancak daha eskiden de özellikle ettirmiş ise de 19.yüzyılda Osmanlı Devleti'nde de yer yer görüldüğünü söylemek mümkündür³⁰.

1950'lilerden sonra Türk kamu idaresi 2. Dünya Savaşı'nın sona ermesi ile dünyada meydana gelen bazı oluşumlar, gelişmeler ve paradigma değişimlerinin tesirinde kalmıştır. Fakat bu gelişmeler ve paradigma değişimlerinin yarattığı reform diye adlandırılabilir yeni zihniyetler, dünyanın gelişmiş birçok ülkesinde uygulama alanında başarıya ulaşabilmesine karşın Türkiye'de geçerliliğini sağlayamamıştır. 1960'lı yıllarda 27 Mayıs hareketi sivil-asker bürokratların duruma tepkisi olarak tabir edilmektedir. Bu tarihten itibaren, 1961 Anayasası ile parlamento millet egemenliğini kullanan tek organ olmaktan çıkmış, bürokrasiyi de siyasi buyruğun mutlak bir aracı olma pozisyonundan kurtaracak bazı özerk anayasal organlar meydana getirilmiştir. 12 Eylül Askeri Darbesi'nden sonra 1983 yılında idare vatandaşların eline geçmiş ve bu dönemde de Türkiye, dünyada ilerleyen globalleşme, özelleştirme gibi olgulardan etkilenmiştir. Özelleştirme dünyada başarıyla uygulanırken, aradan geçen 25 sene içerisinde Türkiye'de çok çaba sarf edilmesine karşın, bu konuda önemli bir ilerleme gösterilememiştir. Türk kamu idaresinin dünyada süregelen gelişme ve değişimleri

²⁹ M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürganülşen, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2009, s.17.

³⁰ Edouard Philippe Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye** (Çev. Ali Reşad). İstanbul: Kaknüs Yayınları, 1999, s.481.

başarı ile tatbik edememesinin en önemli sebebi, Türk bürokrasisinin idare-siyaset ikileminde kendine yer bulamaması ve sürekli siyaset karşısında ön plana çıkamamasındandır³¹.

19.yy. sonlarına kadar etkisini gösteren klasik devlet zihniyeti, 1980'lerin başına kadar birçok siyasal ve iktisadi kriz dönemlerinden geçmiş, bunların neticesinde dünya, devlet sisteminin işlerliğini yitirdiği iktisadi bir resesyona girmiştir. 1970'li yıllarda iktisadi ve teknolojik alandaki yeniliklerin dünya çapında hızla yayılmasının meydana getirdiği bu kriz, birçok şey gibi kamu yönetimi yaklaşımlarını da en ince ayrıntısına kadar etkilemiştir. 1980'ler boyunca devam eden bu süreç, 1990'ların başında globalleşme kavramıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde devletin dayanışma ve denge rolü, giderek yalnızca uluslararası anlaşmaların uygulama kontrollerinin yapılması haline dönüşmüştür³².

1.3. Kamu Yönetiminin Özellikleri

Kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla verilen kamu hizmetlerinin, diğer hizmet alanlarından birçok farklı özelliği mevcuttur. İlk olarak, bu tür hizmetlerde tüketim ve üretim aynı anda gerçekleştiğinden saklanıp depolanamaz. Soyutluklar ve performanslarında kararsızlık olduğundan dolayı ölçümleri yapılamaz. Sağlık, ulaşım, güvenlik, eğitim gibi insana yönelik hizmetler aracısız yarar sağlayan, soyut özelliği bulunan, bireylerin algı ve beklentilerinden doğrudan etkilenen hizmetlerdir. Köprü, park, otopark, baraj, yol hizmetleri daha ölçülebilir, somut ve kalitesi belirlenebilir hizmetlerdendir. Vergilendirme ve nüfus sayımı ise kamu idaresinin mutlaka üstesinden gelmesi gereken görevlerdir. Diğer yandan TV, radyo, telgraf, posta hizmetleri ise halkın eğlence, bilgilendirme ve kültürel ihtiyaçlarını karşılama hedefli hizmetlerdir³³.

³¹ Gözübüyük, s.3-4.

³² Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2004, s.34.

³³ Belkıs Özkara, "Kamu Örgütlerinde Halkla İlişkiler Yoluyla Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi", **AİD**, Cilt:32, sayı:3, 1999, s.102.

1.4. Türkiye’de Kamu Yönetimi İşleyişi

1.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Yapısı

İdare yaygın anlamda başkalarını idare ve sevk etme etkinliği veya sürecidir. Başkalarına iş yaptırma ve başkaları üzerinde otorite kurma, bir yönetsel etkinliktir. Başka bir deyişle yönetim, materyal ve kişilerin hizmet ve ürün üretmek için örgütlenmesi ve idare edilmesi olarak da ifade edilebilir. Gözübüyük’e göre ise idare, örgütlenmenin yanı sıra örgütün işlerliğini sağlayacak yönetsel faaliyetlerdir. Diğer bir ifadeyle kaynakların birleştirilmesini, izlenecek yöntemleri, kontrolü ve eşgüdüm sağlanmasını kapsayan bir fonksiyonlar dizisidir.³⁴ Yönetim, örgütsel hedefleri ortaya koymak için örgütlenme, kontrol süreçleri, yöneltme ve planlama yoluyla kaynakların koordinasyonunun sağlanmasıdır. Bu durumda idarenin mutlak özel örgütler veya kamusal örgütlerde değil belirli hedeflere ulaşmak için ekip gayreti gösterilen her yerde var olduğunu söylemek mümkündür. Bu durumda idare, evrenseldir.

İdare, ortak hedefin gerçekleştirilmesi için örgütlenmeyi, örgüt içinde bulunan kişilerin yetki ve görevlerinin tayin edilmesi ve büsbütün olarak örgütün işleyişini içermektedir. Yönetim bu bağlamda evrenseldir; hem kamusal kesim, hem de özel kesim için geçerlidir³⁵.

Türkiye’de tarih boyunca sosyal paylaşımın temel kaynağı devlet olmuş ve “devlet baba” zihniyeti içerisinde devletten toplum için her şeyi yapması beklenmiştir. Toplumun bu ikincil durumu sebebiyle kamu politikaları da toplumun isteklerinden çok idarecilerin fikirlerine göre biçimlenmiştir. Halkın hizmet beklentisinin çok sınırlanmış ve devletin gelirlerinin yeterli olduğu dönemlerde herhangi bir problem yaşanmazken, gelir-gider dengesinin bozulduğu dönemlerde bu zihniyet güvensizliğe dönüşmüştür. Bu süreçler neticesinde halkın kamu kurumlarına bakış açısı, algılamaları ve beklentileri farklılık göstermiştir. Tanzimat Reformları ile beraber ortaya çıkan kamu idaresinin

³⁴ Gözübüyük, s.1.

³⁵ Gözübüyük, s.5.

yeniden düzenlenmesi çalışmaları, Cumhuriyet'e geçiş döneminde de aralıksız ve geniş kapsamlı şekilde sürdürülmüştür. Bu tekrar yapılanma döneminde merkezden idare ve yerinden idare arasında bir denge bulunmaya çalışılmış, fakat devletin iktisadi alandaki rolünün artmasıyla beraber giderek daha çok ağırlığı hissedilir olmuştur³⁶.

Kamu idaresini meydana getiren kurumların üstlendikleri görevler arasında sağlam bir bağlantı mevcuttur. Kurumların yapması beklenen görevler arttıkça kamu örgütleri de bununla bağlantılı olarak büyüme sürecine girmektedirler. Yeni görevler, yeni kurumların oluşturulmalarını gerektirmekte; bu nedenle kamu idaresi komplike bir durum alabilmektedir. Ülkemizde kamu idaresi, genellikle sağlam bir merkezilik prensibine göre teşkilatlanmıştır. Kamusal görevlerin büyük çoğunluğu bu teşkilatlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Bazı kamusal hizmetler ise yerinden idare prensibine göre örgütlenen kuruluşlar aracılığıyla sürdürülmektedir. Bunlar yapıları ve taşıdıkları vazifeler bakımından farklılık gösteren kuruluşlardır. Farklı yapıda olmalarına rağmen bir bütünün parçalarıdır. 1982 Anayasasınının 123. maddesinde belirtildiği üzere idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür³⁷.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de söz konusu yeni idare zihniyetine ait bütün gelişmelerden etkilenmiş ve kendisini değişime mecbur eden teknolojik, ekonomik ve sosyal etkenlere maruz kalmıştır. Senelerdir süren ulusal seviyedeki problemlerin ve olumsuzlukların tesiriyle, kamu idaresi sosyal, ekonomik ve siyasal gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalmıştır. Türkiye'de kamu idaresi bünyesi, tarım toplumu şartlarına göre meydana getirilmiştir. Türk kamu idaresi içerisinde tüm kararlar merkezden alınmakta, taşradaki uygulamalar buradan verilen yönergelerle ilerlemektedir. Performansı ölçme, kaliteyi iyileştirme taktikleri yerine, katı kural ve yöntemlere riayet etme yoluna gidilmiştir. Fakat bu tarz bir zihniyet, bilgi ve sanayi toplumunun gereksinimlerini artık karşılayamamaktadır. Türkiye'nin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullar değişmiştir. İlerleyen teknolojiyle beraber araç gereç

³⁶ Şahnur Ağyel, "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2007), s.18.

³⁷ Naciye Çetinkaya, "Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm Ve E-Devlet Uygulamalarının Kamu Hizmetlerine Etkileri", (Yayımlanmamış Yüksek lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE, 2010), s.10.

bakımından desteklenen kamu kurum ve kuruluşlarının verdikleri hizmetler yine de istenilen seviyede verimlilik, etkinlik ve kalite sağlanamamıştır. Yeni yapılan düzeltme çalışmaları ile beraber kamu idaresinin önemi ve sorumluluğu da artmıştır. Türk kamu idaresi ve kamu örgütleri, Fransa'dan örnek alınarak meydana getirilmiş; örgüt yapısı ve işleyişi de kamu hukuku temel alınarak sürdürülmektedir. Kamunun alıcı olarak görülmesi, insan kaynaklarının doğru kullanımı, kalite, rekabet gibi kavramlar kamu idaremizin yeni tanıştığı uygulama alanlarından birkaçıdır³⁸.

1.4.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda baş gösteren yokluk ve hızlı kalkınma beklentileri neticesinde, kamu kurumları çok aktif bir rol oynamıştır. Bütün dünya ülkelerinin etkilendiği iktisadi krizlerden sonra hızlanan özelleştirme, ülkemizin devletçi geleneği nedeniyle beklendiği gibi ilerleyememiştir. Bu durum, doyuran ve koruyan devlet zihniyetiyle bir araya geldiğinde bütün hizmetlerin kamu kurumlarınca sunulması beklentisini ortaya çıkarmıştır³⁹.

1800'lü yıllarda kamuda çalışanlar, hükümdarın memurları olarak görülmekteyken sonrasında devletin memuru olarak ifade edilmişlerdir. Koşullar değişse de Türkiye'de kamu idaresinin kendini toplumun hizmetinde olarak görmediği anlaşılmaktadır. Bürokrasinin topluma karşı üstünlüğü Osmanlı Devri'nden sonra Cumhuriyet'te de sürmüştür. Türkiye'deki yönetim yapısı 150 senelik bir maziye sahip olmasına karşın hala aşırı merkeziyetçi bir yapı sergilemektedir. Hizmet ve kaynak dengesi yeterince oluşturulamamış ve eşgüdüm noksanlığı ortadan kaldırılamamıştır⁴⁰.

Kamu idaresinde idare fonksiyonunun ona bir güç kazandırdığı, yargı ve yasama birimleri aracılığıyla sınırlandırılmaya çalışılsa da, bu gücü kötüye kullanabileceği olasılığından kaygılanılmaktadır⁴¹. Ayrıca Türkiye'de, tarihi süreç sonunda tayin edilmiş olan belli bir kişi-hükümet ilişkisi bulunmaktadır. Buna göre var olan "devlet

³⁸ Özkara, s.96.

³⁹ Özkara, s.99

⁴⁰ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004, s.51.

⁴¹ Birkan Uysal, **Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler**, Ankara: TODAİE Yayını, 1998, s.112.

baba” zihniyeti, vatandaşların batıdaki ülkelerde yaşamakta olan birçok insana göre, devlet ve hükümetten daha fazla şey beklmelerine neden olmuştur⁴².

Ülkemizde devlet çoğunlukla bireyler için bir istihdam aracı olarak görülmüş, devlet idarecilerinin vatandaşların problemlerine yaklaşımlarında tutarsızlıklar, bürokratik engeller ve kendi aralarında otorite kapışmaları sebebiyle zorla yürütülen bir hizmet üretiminin varlığı gözlenmiştir. İşe alımlarda yakınlık derecelerinin ön planda tutulması, memur ahlakı ve vatandaş üzerinde yıkıcı etkileri bulunan rüşvet, kamu hizmetlerinin işleminin her evresinde görülen savurganlık ve yeterli olmayan personel düzeni, Türk kamu idaresinde dikkatleri üzerine toplayan olumsuzluklardır⁴³.

Türk kamu idaresine ait problemler, günümüzden yaklaşık 30 sene öncesi ile benzerlik göstermekte ve yapılan reform çalışmaları netice göstermemektedir. Bu duruma sebep olduğu düşünülen nedenler şu şekilde sıralanmaktadır:

1.4.2.2.Yönetim Yapısı

Mahalli idarelere yetki devrinin Türkiye koşulları düşünüldüğünde bazı çekinceler oluşmaktadır. Örnek olarak eğitim gibi bir hizmet güvensizlik sebebiyle mahalli idarelere bırakılamamaktadır. Dünyanın gelişmiş ülkelerinde şehircilik hizmetleri, tapu hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler gibi hususların genel kapsamında merkezi idare aracılığıyla belirlenirken, detaylar ve uygulama mahalli idarelere bırakılmaktadır. Türkiye’de ise bu hizmetlerin çok az bir bölümü mahalli idarelere özellikle belediyelere verilmiştir. Bu merkezîyetçi hizmet anlayışı ve kırtasiyecilik, hizmetlerin aksamasını da beraberinde getirmiştir⁴⁴.

⁴² Çevik, s.112.

⁴³ Şinasi Büyüklü, “Türk Kamu Yönetiminde Çözümle Eğilimleri”, **AİD**, Cilt:9, Sayı:3, 1976, s.83.

⁴⁴ Ağyel, s.20-21.

1.4.2.1. Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik, kamusal literatürlerin ve otoritenin başkent örgütleri aracılığıyla kullanılması olayıdır. İki tür merkeziyetçilik bulunmaktadır: İlki coğrafi merkeziyetçilik, ikincisi ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel idarelere karar alma ve bunları uygulama konularında çok az yetkilendirmesidir. Kamusal kaynakların bir merkezden toplanması, bilhassa harcamaların yapılması konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir şekilde belirlenmesini engellemiş, genellikle maliyet etkinlik, maliyet-yarar çözümlenmesi yapılamamıştır. Yapılan çözümlenmeler ise göstermelik seviyede kalmıştır⁴⁵.

1.4.2.3. Örgütsel Büyüme

Bir kurumun bütçe, araç-gereç, hizmet üniteleri ve personel sayısı bakımından nicelik olarak büyümesidir. Kamu kurumları takdim ettiği hizmet ve ürünlerin kalitesini iyileştirmekten çok genellikle mevcut örgütsel yapılarını, bütçe imkânlarını, sosyal tesislerini, personel sayılarını, hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarda var olanlarla rekabet edebilmek için çaba harcarlar. Türkiye’de bürokrasinin büyümesi ve bürokratik işlemlerin kompleks seviyelere ulaşması, çalışanların saygınlık düşkünlüğü ve kişisel menfaatlerini koruyacak bir şekilde nüfuz ve yetkilerini artırmaya çalışmaları ile yakından alakalıdır⁴⁶.

1.4.2.4. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Ülkemizde kamu bürokrasisi, işleyiş ve yapı açısından gizlilik ve resmi sır prensibine göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır⁴⁷. Ülkemizin dünyaya entegre olabilmesi için daha şeffaf bir yönetim yapısına

⁴⁵ Mustafa Sakal, “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**, Yıl:3, s:13, 1997, s.453.

⁴⁶ Yusuf Erbay, “Bürokrasi, Bürokratism Ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, yıl:3, s:14, 1997, s.406.

⁴⁷ Eryılmaz, s.84.

sahip olması gerekmektedir. Bu aynı zamanda daha demokratik bir sistemin oluşmasına katkı sağlayacaktır.

1.4.2.5. Demokrasî Anlayışı Eksikliği

Demokratik idarelerde devlet işlerinin sürdürülmesi söz konusu olduğunda, idare kendisinden beklenen hizmetleri yerine getirmek ve hizmetlerle alakalı talep ve şikâyetleri azaltmaya yönelik tedbirler almak zorundadır. Bu şekilde bir zihniyet halk ile devlet arasındaki idare eden-idare edilen farkını, hizmet eden-hizmet edilen biçimine taşır ve bu durum o toplumdaki vatandaşların, vatandaşlık haklarını fark etmeleriyle sonuçlanmaktadır⁴⁸.

Bir ülkenin demokratik idare şekline sahip olduğunun belirtileri, yargı bağımsızlığı; yasama, yürütme, yargı organlarının birbirlerinden ayrı ve bağımsız çalışabilmeleri; uzlaşma, dayanışma ve iştirakin sağlanabilmesi ve en önemlisi de idarede şeffaflıktır. Bu kavram; kararların halka açıklanması, halkın tepkisinin değerlendirilmesi, tartışmaya olanak sağlaması evrelerini kapsamaktadır⁴⁹.

1.4.2.6. Yolsuzluk

Yolsuzluk, en basit biçimiyle “kamu gücünün özel menfaatler için kötüye kullanılması” biçiminde ifade edilebilir. Hızlı nüfus artışı, hızlı ve çarpık kentleşme, yanlış ekonomik politikalar, kontrol sistemlerinin yetersiz ve etkisiz kalması, işsizlik gibi nedenlerle meydana gelmekte ve çoğunlukla refah düzeyi yüksek ülkelerde çok az ortaya çıkmaktadır⁵⁰. Yolsuzluk, kamu çalışanlarının etik olmayan davranışları, genel anlamıyla bireysel menfaatin kamusal fayda ve menfaatin önünde tutulması şeklinde meydana gelmektedir. TESEV’ in 2001 senesinde yaptırdığı araştırmaya göre

⁴⁸Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Yönetiminde Memurların Halkla İlişkileri**, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları,1994, s.185.

⁴⁹ Nuri Tortop, “Yeni Demokratik Yapılanma”, **AİD**, Cilt:25, Sayı:2, 1992, s.61.

⁵⁰ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Asil Yayıncılık, 2003, s.125.

vatandaşlar bu problemi enflasyon ve işsizlikten sonra üçüncü önemli problem olarak düşünmektedirler⁵¹.

1.4.2.7. Personel Rejimi

Kamu kurumları, toplumun istek ve gereksinimlerini karşılaması ve topluma hizmet etmesi beklenen yapılardır. Var olan mekanizma, devlet memurlarına görevlerini yaparlarken halkın kontrolü olmadan çalışma olanağı sağlamaktadır. 1982 Anayasasının 129. maddesinin bu konuda şöyle bir hükmü bulunmaktadır: “Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü, ceza kovuşturması açılması kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.” Bu hüküm, hizmeti alanlar ile sağlayanlar arasında karşılıklı etkileşimin olmamasına neden olmaktadır. Bu durum devlet memurlarının halka karşı hesap verebilirlik ve sorumluluk içinde olmasına mani olmaktadır⁵².

1.5. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Kavramları

1.5.1 Merkezden Yönetim

1.5.1.1. Merkezden Yönetim Kavramı

Merkezden yönetim sisteminde, idare örgütü bir tanedir⁵³. Merkezi idare ülkede görülen hizmetlerin ve uygulanmakta olan politikaların tek bir merkezden karar alınarak bu merkeze bağlı birimler aracılığıyla bizzat gerçekleştirilen idare biçimidir. Bu

⁵¹ Asım Balcı ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003, s.35.

⁵² Metin GÜNDAY, **İdari Yargı Temel Kanunları**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2005, s.553.

⁵³ Aygül Hazanay, “Yerel yönetimlerde Planlama”, **(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Mersin Üniversitesi SBE, 2006), s.80.

durumda merkezden yönetim zihniyeti hiyerarşi bağıyla birbirine bağlanan birimlerin beraber hareket ederek tek bir organ gibi çalıştığı idare şeklidir. Merkezi yönetim gerek yer bakımından gerekse kişiler bakımından bütün karar otoritelerinin tek elden alındığı idare şekli olarak da ifade edilebilir⁵⁴. Merkezden yönetimin uygulandığı ülkelerde hizmetler ile alakalı kararlar başkente belirli sayıda idareci aracılığıyla alınır ve uygulanır. Uygulama esnasında başkente hiyerarşik bağla bağlanan ve ast-üst ilişkisi içerisindeki birimler kararların uygulanışında merkezi idareye yardım etmektedir. Merkezi idarenin başkente bulunan birimleri "Başkent Teşkilatı", başkent dışında bulunan birimleri ise "Taşra Teşkilatı" olarak ifade edilmektedir. Bir ülkede idarenin bu şekilde örgütlenmesi durumunda devletin üç anaerki olan yasama, yargı ve yürütmeye ait bütün yetkiler merkezde bulunmaktadır⁵⁵.

1.5.1.2.Merkezden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz yönleri

Merkezden idarenin pozitif tarafları şöyle özetlenebilir:

- Merkezden yönetim, merkezi hükümetin politik ve yönetim açısından güçlenmesine ve idarede birlik ve bütünlüğün sağlanmasına yardım etmektedir.
- Milli müdafaa ve diplomasi gibi hizmetler, yerinden idareye nazaran örgütlenemez. Ülkenin ulusal politikalarının meydana getirilmesinde merkezden yönetim sistemine gereksinim duyulmaktadır.
- Ulusal seviyede yürütülmesi gereken uzman personel, teşkilat ve büyük para gerektiren hizmetler için kaynakları bir araya getirmek ve tek elden idare etmek daha faydalıdır.
- Merkezden yönetimde hizmet dengesi ve hizmet dağılımı daha adaletli ve eşit bir şekilde temin edilebilir.
- Merkezden yönetimde yönetimin tarafsızlığı daha fazla sağlanabilir. Kamu görevlilerinin bölgesel etkilere maruz kalmadan merkezin gözetim ve kontrolü altında tarafsız hizmet yürütülmesi ihtimali daha fazladır⁵⁶.

⁵⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997, s.36.

⁵⁵ Yanık, s.31-32.

⁵⁶ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye)**. 6. Basım. Ankara:

Merkezi idarenin negatif tarafları ise şöyle özetlenebilir:

- Merkezi idare halkın iştirakini azalttığından dolayı demokrasi zihniyetini zayıflatmaktadır,
- Bütün kararların üst idareciler aracılığıyla alınması ve alt basamaktaki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir,
- İşler aksar,
- Hizmetlerin maliyeti artar⁵⁷.

1.5.1.3.Merkezden Yönetimin Özellikleri

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerine bağlı karar verme, politika belirleme, bunların yürütülmesini denetleme işlevlerinin yanı sıra, hizmetlere bağlı mali idare ile personel politikalarının merkezi organın elinde olmasını anlatmaktadır.

Merkezden idarenin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- Kamu hizmetlerine bağlı politika belirleme, yürütme ve karar alma yetkisi merkezi bir organın veya organların elinde toplanmıştır.
- Merkezi organ, söz konusu hizmetlere bağlı etkinlikleri bölge ya da il düzeyindeki kuruluşları tarafından yürütür. Merkezi idarenin kendi hiyerarşik yapısı içerisinde taşra kuruluş veya kuruluşları mevcuttur. Bu kuruluşların görevleri, merkezden gelen emir ve yönergeleri yürürlüğe koymaktır.
- Kamu hizmetlerinin finansmanı ve harcamaların yapılmasına ait işler merkezden yürütülür.
- Merkezi idare birimlerinde görevlendirilecek personelin tayin edilmesi merkez tarafından yürütülür. Merkezi idare, kamu personelinin yer değiştirme ve terfi

Seçkin Yayınları, 2010, s.56-57.

⁵⁷ Burhan Aykaç ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.95.

gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek koşuluyla hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan bölge veya ildeki kuruluşlarına da devredebilir⁵⁸.

1.5.2 Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, idare biliminde Adem-i Merkeziyet olarak bilinen siyasi bir kavramdır⁵⁹. Bir hizmetin yürütüldüğü veya işin yapıldığı yerde idare edilmesini anlatan yerinden yönetim, aynı zamanda merkezi yönetimin rahatsızlıklarını gideren ve onu tamamlayıcı bir idare şeklini anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle yerinden idare, kamu hizmetlerinin idaresinin, merkezden idaresinden ayrı özerk kamu hukuk tüzel kişilerine verilmesidir⁶⁰.

Yerinden yönetim, idari ve siyasi olmak üzere iki farklı şekilde uygulanmakta, yerinden yönetim ifadesiyle 'idari yerinden yönetim' anlaşılmaktadır. İdari yerinden yönetim, mahalli nitelikli kamu hizmetleriyle bazı kültürel, ticari ve teknik nitelikli hizmetlerin, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı olmaksızın örgütlenen kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir. İdari yerinden yönetimde hedef, hizmet ve yatırımların bir bölümünün mahalli kuruluşlara aktarılması, hizmet ve yatırım kararlarının hizmet ve yatırımın yapılacağı yere en yakın yönetim birimlerine aktarılması bürokrasinin ve maliyetlerin azaltılması, halkın iştirak olanaklarının sağlanması demokrasiyi ilerletmektedir⁶¹.

İdari yerinden yönetim sisteminde, 'hizmet yerinden yönetim' ve 'yerel yerinden yönetim' olarak kendi içerisinde iki farklı kategoriye ayrılmaktadır⁶². Hizmet yerinden yönetim, belli bir coğrafi alana bağlanmayarak üniversiteler ve benzeri kuruluşlar gibi uzmanlık gerektiren işlerde, faaliyetlerde, uzmanlaşmanın ve verimliliğin temin edilebilmesi amacıyla hizmetlerin ulaştığı birçok yerel kuruluşları

⁵⁸ Eryılmaz, s.36.

⁵⁹ Ulusoy s.53.

⁶⁰ Nuri Tortop, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s.11.

⁶¹ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.50

⁶² Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003, s.35.

kapsayan belirli bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında özerk örgütlere bırakılmasıdır. Yerel yerinden yönetim veya yerel idareler ise yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen idari kuruluşları ve idari birimlerini anlatmaktadır. Devlet: “Sınırları içerisinde tutunmuş irili ufaklı insan topluluklarının (kent, kasaba, köy vb.) ortak ve yöresel nitelikli gereksinimlerini karşılama hedefiyle belli bir hukuk düzeni içerisinde meydana getirilmiş anayasal kurumlar olarak mahalli idareler, yöre halkının gereksinimlerini aktif bir biçimde karşılamak için yerel topluluğa kamu hizmeti sunan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca idare edilen, toplumsal, siyasi ve idari bir kurum niteliğindedir.”⁶³

⁶³ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2001, s.1.

II. BÖLÜM

2.1.TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ

Yerel yönetim kavramı, bazı ülkelerde bir taraftan devlet tarafından yerine getirilen hizmetler, diğer taraftan da köy, belediye, il gibi tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar, mahalli nitelikte hizmetler sunarlar. Bu kuruluşlar, yapıları ve yerine getirdikleri görevler itibariyle devlete benzemektedirler⁶⁴.

Yerel yönetimler (mahalli idareler), var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde denetleyen ve bu bölgede yaşamakta olan insanları temsil eden kişiler aracılığıyla idare edilen politik oluşumlardır. Mahalli idareler “devlet sınırları içerisinde yerleşmiş irili ufaklı toplulukların (kent, kasaba, köy vb.) ortak ve mahalli nitelikteki gereksinimlerini karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içerisinde meydana gelmiş anayasal kuruluşlar” olarak veya “mahalli bir topluluktaki kişilerin ortak ihtiyaçlarını karşılayan, kamu hizmet ve mallarını tedarik eden, yerel halkın kendi seçtiği organlarca idare edilen kurumlar” biçiminde ifade edilebilir.⁶⁵

Yerel yönetimi, belli bir coğrafi alan içerisinde yaşayan topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları yerel halk tarafından seçilen, birtakım yetki ve görevlere, özel personele ve bütçeye sahip kamu tüzel kişileri olarak da ifade etmek olasıdır⁶⁶.

2.2.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Uzun süredir varlıklarını muhafaza eden mahalli idareler, bu durumlarını görmüş oldukları işlemlere ve toplum aracılığıyla duyulan gereksinimlere borçludurlar. Bu duruma sebep olan etkenler mahalli idarelerin varlık nedenleri olarak ifade

⁶⁴ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, No:263, 1996, s.3.

⁶⁵ Ulusoy, s.19-20.

⁶⁶ Yüksel Koçak, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**. Ankara: Orion Kitabevi, 2008, s.14.

edilebilmektedir. Bu etkenleri Şu Şekilde zetleyebiliriz:

Yönetimsel nedenler:

Çok küçük ülkeler göz ardı edilirse, kamu hizmetlerini merkezden yönetmek kolay değildir. Yönetimde faaliyetlerin sağlanabilmesi için yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasında bir denge sağlanmalıdır. Bu denge sağlanırken, mahalli idareler için en uygun hizmet sınırları ve alanı çok iyi tayin edilmelidir, mahalli idarelerin birimlerinin sayıları ykseltilmeyip kaynak israfı engellenmeli ve mahalli idarelere en iyi yapabilecekleri etkinlikler bırakılmalıdır⁶⁷.

Siyasal nedenler:

Mahalli idareler halkın iŐtiraki ve kontrolüyle kendisine verilen görevleri yaparlar. Bu bakımdan demokrasinin başlangıcı ve okulu olarak da görülürler. Gelişmiş lkeler yaŐadıkları tarihsel süreçle dayanıklı bir mahalli idare geleneğine sahip olmuŐlardır. Çok geliŐmemiŐ ülkelerde ise; sağlam, demokratik mahalli idareler geleneğinden bahsetmek imknsız gibidir⁶⁸. Mahalli yönetimlerin varlık sebepleri arasında belirtilen siyasal boyuttan ayrıca, bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanması ve mahalli idarelerin uluslaŐma ile yakın ilişkileri olduğu da ortaya çıkar. Ulusal birliğin, hala güçlü ve dayanıklı olmadığı yerlerde merkezi güçlendirmek ve merkez dışındaki glerin ise aktifliğinin azaltılmaya çalıŐılması doğaldır. Bu durum az gelişmiş ülkelerin tüm idare sistemine yansımakta ve durumlarını düzeltmeden, gelişmiş ülkeler düzeyine ulaŐmalarına engel teşkil etmektedir⁶⁹.

Toplumsal nedenler:

Bir ülkenin toplumsal gelişimi, yerel yönetimlerinin varlığı ve gelişme seviyesi ile yakından alakalıdır zira gelişim süreci tek bir bütün olarak gerçekleŐir. Bu süreci parçalamak pek olası değildir. Toplumun kaynak, emek ve düŐünce potansiyel gücünü mahalli ve ulusal kalkınma gayretlerine aktarmaları, toplam kalkınmayı meydana

⁶⁷RuŐen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem yayınları, 2000, s.14.

⁶⁸ Ulusoy s.33.

⁶⁹ Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1997, s.16.

getirecektir. Mahalli idarelerin yardımı olmadan bu olgunlaşmanın olacağını söylemek, çok net bir biçimde gerçeğe aykırıdır⁷⁰.

Ekonomik nedenler:

Mahalli idarelerin varlık nedenleri bakımından iktisat etkeni oldukça geniş kapsamlıdır. Mahalli idareler, hizmet arzı bakımından, merkezi yönetime kıyasla, daha doğru kararlar alabilmektedirler. Mahalli idareler, gerek mahalli idarecilerin etkisi, gerekse coğrafi konumun etkisiyle, bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin çeşidinin ve niceliğinin belirlenmesinde daha aktiftirler⁷¹.

Mahalli idarelere halkın iştirakini teşvik etme yönündeki denemeler ve uygulamalar, “hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi” ile de ilişkilidir. “Yerellik ilkesi” olarak da adlandırılabilen bu kavram; kamu hizmetlerinin halka takdim edilmesinde alt seviyedeki idari basamaklarını öncelikle yetkili kılmayı kapsamaktadır. Ünlü Fransız politikacılarından Olivier Guichar’ın da değindiği gibi bu prensip, kamu görevlerinin en uygun idare kademeleri aracılığıyla yerine getirilmesini ve üst basamaklardaki idarelerin, bu fonksiyonları -sadece alt kademedeki birimlerin başaramamaları durumunda- üstlenmeleri şeklinde ifade edilmektedir⁷².

Bu prensibin ortaya konulması, demokrasi zihniyetinin doğal bir neticesidir. Böylelikle, kamu hizmetinin yerine getirilmesine halkın en etkin şekilde kontrol edilmesi için en müsait ortam yaratılmış olur. Hizmete en yakın idare, türlü etkenlerden dolayı faaliyetleri gerçekleştiremiyor ise, onun yetkileri bir üst kademedeki idare tarafından kullanılır. Yetkiler kademeler arasında pay edilmeli, sabit bir yaklaşımla incelenmemeli, esnek bir düzenleme gözetilmeli, farklı kademeler arasında devamlı yardımlaşma, danışma, görüşme, tartışma ve işbirliği ile idari sisteme işlerlik kazandırılmalıdır⁷³.

⁷⁰ Keleş, s.17.

⁷¹ Ulusoy, s.36.

⁷² Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, 1-2 Aralık 1994, Ankara, s.29.

⁷³ Zafer ÜSKÜL, “Yönetimde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye**, Mayıs- Haziran 1995, s. 23-24

2.3.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci

2.3.1.Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Batılı anlamda Türkiye’de mahalli idarelerin tarihinin çok köklü olduğu iddia edilemez. Tanzimat’la beraber mahalli idarelerin çağdaştırılması hakkında bir takım teşebbüslerde bulunulmuştur⁷⁴.

Osmanlı İmparatorluğu’nda mahalli hizmetler vakıflar, esnaf örgütleri gibi kuruluşlarca devam ettirilmekteydi. Batılı anlamda mahalli idarelerin, bilhassa Osmanlı’daki azınlıkların, dış çevrelerin de baskısı ile birtakım haklar kazanmaları neticesinde meydana geldiği söylenebilir. Tanzimat öncesinde belediye meselelerinden kadılar sorumluydu.

Türkiye’de ilk belediye, Kırım Savaşı’nın bitmesinden sonra 1855’te İstanbul’da kurulmuştur. Bu kuruluşta, başında hükümetçe tayin edilen bir Şehremini ve 12 kişilik bir şehir meclisi vardı. Şehir Meclisi üyeleri tayin edilerek göreve getiriliyorlardı. Fakat bu üyeler şehirde ikamet eden her sınıftan halktan güvenilir insanlar arasından seçilmekte ve meclis üyelerinin üçte ikisi her yıl yenilenmekteydi.

İntizam-ı Şehir Komisyonu, 1855 yılında kurulmuştur. Komisyon, 1857 senesinde bir nizamname (tüzük) hazırlamış ve bu tüzükte, İstanbul’un 14 belediye dairesine bölünmesi kararlaştırılmıştır. Fakat sadece Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayan bölgede Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir. Altıncı Daire, Osmanlı’da ilk mahalli idare (belediye) birimidir. Bu dairenin görevlerinden bazıları: su, kaldırım, sokak, hava gazı gibi alanlarda hizmet etmek, tartı ve ölçü aletlerini denetlemek, gıda maddelerinin fiyatlarını belirlemek, inşaat ve tadilat işleri, kahvehane, tiyatro, otel ve halka açık yerleri kontrol etmek olarak sayılabilir⁷⁵.

⁷⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s.20-22.

⁷⁵ Ulusoy s.158.

Osmanlı'da farklı tarihlerde mahalli idarelere yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Örnek olarak, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi'ni gösterebiliriz. Yapılan her bir düzenleme, mahalli idarelere yönelik artı değer kazandırmıştır. Fakat temel olarak Osmanlı'da Tanzimat sonrası mahalli idare zihniyetinin yayılmaya başladığı ve imparatorluk taşra idaresinin temelini meydana getiren düzenlemenin ise 1871 Nizamnamesi olduğu ifade edilebilir⁷⁶.

1876 Kanuni Esasi'nde de il özel idareleri ve belediye idaresine yer verilmiştir. 1876 Anayasasınının 108. maddesinde vilayet(il) idaresinin yetki genişliği ve görev farklılığı esaslarına göre halledileceği anlatılmıştır. Ayrıca yine 1876 Kanuni Esasi'nde, belediye işlerinin seçilmiş meclisler yardımıyla yürütüleceği ifade edilmiştir. 1876 tarihli Kanuni Esasi'deki ilkeler birkaç farkla sürekli yürürlükte olmuştur⁷⁷. İstanbul'da belediye kurulması ile alakalı düzenleme 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile getirilmiştir. Vilayet Belediye Kanunu ile de her il ve beldelerde belediyelerin oluşturulması kararlaştırılmıştır. 1913 tarihinde ise il özel idareleriyle ilgili düzenleme yasallaşmıştır⁷⁸.

2.3.2.Cumhuriyet Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye'nin tamamı 22 maddeden oluşmaktadır. Bu 22 maddenin 12 tanesinin il, kaza ve bucaklara ayrıldığı düşünüldüğünde, mahalli idarelere ne kadar önem verildiği anlaşılmaktadır. Bu Anayasada il, ilçe ve bucak biçiminde üçlü bir yapı kararlaştırılmıştır. Anayasada, il ve bucaklara tüzel kişilik tanındığı halde kazalara tüzel kişilik tanınmamıştır.

1924 Anayasasında, mahalli idarelerin görev ve yetkilerini ele alıp kısaca söz etmeden bunların tüzel kişiliklerinden söz edilerek mahalli idarelerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği üstüne basılarak belirtilmiştir. Cumhuriyetin ilanından planlı kalkınma dönemine kadar olan dönemde mahalli idarelere yönelik en kapsamlı

⁷⁶ Arif Erençin, “ Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Bildiriler Kitabı**, 2004, s.58

⁷⁷ Keleş, s.130.

⁷⁸ Koçak, s.19-24.

reform 1930 yılında yürürlüğe sokulan Belediye Kanunu'dur⁷⁹. Bu kanun Cumhuriyetin ilk yıllarında kabullenilen ve 1929 ekonomik krizi ile güçlendirilen sert ve merkeziyetçi idare yapısını aktarmaktadır. Çok partili hayata geçiş ile beraber reform çalışmaları “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve borçlanma” akışının takılmadan sürdürülebilmesini hedeflemiştir. Bu hedefe ulaşmak için, batı tipi bir yönetsel aygıt yaratılması lazımdır⁸⁰. Bu nedenle bu dönemde merkeziyetçi eğilimler terk edilmeye başlanmış, yabancı uzmanlar tarafından araştırmalar yapıp raporlar hazırlanmış, mahalli idarelerin demokratikleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Fakat kentlerin köylerden çok fazla göç alması ve kentleşme, zamanla mahalli idarelerin idari ve mali bakımdan yetersiz kalmasına ve görevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine neden olmuştur⁸¹.

1960'ların başlarında Türk uzmanlarınca hazırlanan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu adıyla bilinen reform teklifleri kamu idaresinin (özellikle merkezi idarenin) yapısal düzenlemelerine eğilmiştir.

1961 Anayasasında genel karar organları halk tarafından seçilen il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılayan mahalli idareler kamu tüzel kişileri olarak belirtilmiştir. Yine bu anayasayla beraber mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanması, organlarının seçimle iş başına gelmesi, mahalli idarelerin tüzel kişilikleri gibi birtakım maddeler anayasal garantiye alınmıştır.

1963 tarihinde yayınlanan bir kanun ile de belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi ve seçimin vali ya da cumhurbaşkanınca izninin kaldırılması ve kontrolün yargı aracılığıyla yapılması gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir⁸².

⁷⁹ Filiz Tufan Emni, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:2, 2009, s.33.

⁸⁰ Birgül Ayman Güler. “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”. **TODAİE**. Sayı.266, Nisan 1996, s. 144.

⁸¹ Emni, s.33.

⁸² Vedat Bilgin, “Özelleştirme Üzerine”, **Yeni Türkiye**. Yıl 1, Sayı 2, Ocak- Şubat 1995, s.47-48.

1970'lerde belediyelerde aktif bir politikleşmenin olduğu ifade edilebilir. 1980'lere doğru mahalli idarelerin geçmişten de gelen hukuki ve mali problemlerinin arttığı, belediyelerin gelirleriyle görevleri arasındaki farklılığın daha da büyüğü söylenebilir.

1973-1974 yıllarında gerçekleşen petrol şokları Türkiye'yi de negatif etkilemiş ve bunun sonucunda ülkede "24 Ocak Kararları" olarak bilinen 1980 tarihli bazı tedbirlerin alınması kararlaştırılmıştır. Fakat bu kararların uygulanabilmesi mümkün olmamıştır. Çünkü 12 Eylül Askeri Darbesi'nden sonra ülke idaresinde her alanda "militer" bir emir komuta rejimi egemen olmuştur.

1991 yılında hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesi de bazı farklılıklara rağmen MEHTAP Raporu'yla aynı niteliklere sahip bulunmaktadır.

Türkiye de bu militer yapıdan demokrasiye intikal sürecinde özelleştirme "kurtarıcı" rolünü üstlenmiştir. Bir ekonomik politika olan özelleştirmenin sihirli bir çözüm yolu olmasını, o dönemdeki "karşı devletçi" isteklerinin yükselmesiyle ilişkilendirmek mümkündür⁸³.

Yukarıda da anlatıldığı gibi belediyelerin gelir-görev istikrarsızlığı, hizmetlerin genellikle yeterince karşılayamaması ile sonuçlanmıştır. Aynı dönemlerde Amerika ve İngiltere'de iktidara gelen Reagan ve Thatcher'ın önderlik ettikleri özelleştirme akımı bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de etkisini göstermiştir⁸⁴.

2.3.3.Yerel Yönetim Reformu

Yakın dönemler içerisinde yerel yönetim alanlarında yapılan ciddi hamleler 1984 senesinde büyükşehir belediyelerinin kurulması ile (3030 sayılı kanun) 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngörmüş olan bir grup yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) ve en son bu yasaların yerine geçen 2004 ve 2005'te yapılan düzenlemeler sayılabilmektedir. Kasım 2003'te kamuoyuna

⁸³ Bilgin, s.48.

⁸⁴ Koçak, s.22-24.

izah edilmiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile idare yapımızı kökünden etkileyecek özellikte hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim alanlarında bir sıra yeni kanun çıkarılması kararlaştırılmıştır ve bunların önemli bir parçası özellikle de yerel yönetimlere ait kısmı gerçekleştiği gözlenmektedir. Bu durumda belediyeler sahalarında öncelikle 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak bu kanunun biçimi bakımından anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005 tarihinde 5393 sayılı kanunla onaylandığı dikkat çekicidir. İl Özel İdaresi alanında da 2005 senesinde yapılan 5302 sayılı yeni kanun, önemli ölçüde 1913 tarihli geçici yasaya dayanan ve 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanununun (3360 sayılı kanun) yerine geçtiği gözlenmektedir. Öncelikle 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleri aynı sene onaylanmış olan 3030 sayılı yasa ile garanti altına alınmış, bu kanun da 2004 senesinde çıkarılan 5216 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Özetleyecek olursak il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri konularında yapılan reformlar 2004 ve 2005 senelerinde yeniden düzenlenmiştir. 1924 tarihli Köy Kanunu'nun halen yürürlükte olduğu bilinmektedir⁸⁵.

Dünyada hızla gelişme göstermiş olan yeni sağ yaklaşımları ve globalleşme eğilimleri Türkiye'deki değişimler içerisindeki en büyük faktörlerden bir tanesidir. Bu değişim ve ilerleme, kamu idaresinin eski kalıplaşmış idare olgusunu terk edip, kendisini küçültmesine sebep olduğu anlaşılmaktadır. Yapısal adaptasyon programı kaçınılmaz bir duruma ulaşmıştır. Türkiye, bu dönem içerisinde Dünya Bankası'nın farklı ülkelerde geliştirmiş oldukları hareket planlarında "desantralizasyon" teklifi ağırlıklı bir biçimde yer aldığı görülmektedir. Mahallileştirme yandaşı tutum, hem bir hiyerarşik örgüt içinde üst kademedan alt kademeye "yetki devri", gerek merkezi idareden taşra teşkilatına " yetki genişliği", gerekse merkezi idareden mahalli idarelere "yetki göçerimi" olarak üç farklı şekilde de oldukça güçlü bir biçimde sergilendikleri gözlemlenmektedir.

⁸⁵ Veysel K. Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, s. 101-102.

Yeni sağ hareketleri ve yapısal adaptasyon politikaları gerek mahalli idareleri gerekse mahalli idareci bir davranış sergilemesine olanak vermiştir. Kamu gücünün özel sektöre aktarılması, kamusal sistemin temizlenmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Türkiye’de bu amaç doğrultusunda mahalli idare maliye sistemleriyle mahalli idare yapıları üstünde esaslı değişiklikler oluşmuştur. Mahalli idare maliyesinde mahalli idarelerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca minimuma düşürülürken, yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesinin temin edilmesi lazımdır ⁸⁶ . Son dönemlerde reformlar mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarında artışlar meydana getirmiştir. Avrupa birliği süreci mahalli idarelere olan önemi hızlı bir şekilde arttırmış, alınan kararların mahalli idarelere ivme kazandırdığı görülmüştür⁸⁷ .

2.4.Türkiye’de Yerel Yönetimler

2.4.1.İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, “il” adı verilen yönetsel coğrafyada etkinlik gösteren bir mahalli idare birimidir. Köy ve belediyelerin etkinlikleri, belirli bir iskân alanı ile belirlendiği halde, il özel idaresinin hizmetleri il sınırları içerisinde bulunan bütün bölgeyi içermektedir⁸⁸ .

İl özel idareleri illerde kanunla kurulmaktadır. İl özel idareleri il sayısı kadar olmak zorundadır. İl özel idareleri ilin kurulması üzerine kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasına bağlı olarak tüzel kişiliği biter.

Anayasa kuruluşu olan özel idarelerin kaldırılmaları anayasada değişiklik yapılması ile olur. Bu kuruluşlar bilimsel bakımdan, demokratik ve yerel hizmetleri merkezi yönetimlerden daha iyi yönetebilecek kuruluşlardır. Özel idareler bir mecburiyetin ve gereksinimin ifadesidir.

⁸⁶ Güler, s. 144.

⁸⁷Erdal Bayrakçı, 1980 sonrası Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Önerilen Modeller”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE, 2007), s.14.

⁸⁸ Eryılmaz, s.127.

Bu durumda 2005 senesinde yapılan 5302 sayılı değişiklikle il özel idareleri alanında önemli değişiklikler yapmıştır⁸⁹. İl özel idareleri, 5302 sayılı kanunda, “il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” biçiminde ifade edilmiştir⁹⁰.

2.4.1.1.İl Özel İdaresinin Görevleri

5302 sayılı kanunun 6. maddesine göre İl Özel İdareleri:

- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve ortaöğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; köy ormanlarının desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, gerçekleştirmek ile görevli ve yetki sahibidir.

2.4.1.2.İl Özel Yönetimin Organları

2.4.1.2.1.Vali

İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir. Eyalet içindeki defterdar, kaymakam, müdür ve diğer memurların amir ve merciisi validir⁹¹. 5302 sayılı kanunun 30. maddesine göre valinin görev ve yetkileri şunlardır:

⁸⁹ Aykaç ve Diğerleri, s.194-195.

⁹⁰ Ulusoy, s.175.

⁹¹ Selda Kılıç, “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt:28, Sayı:45, 2009, s.53.

- İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- İl özel idaresi personelini atamak.
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ve ilçelerde kaymakamlar valinin görev ve yetkilerinin bir kısmını devralabilir⁹².

⁹² Aykaç ve Diğerleri, s.203-204.

2.4.1.2.2. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organı, il genel meclisidir. Meclis seçimleri ilgili kanunda belirtilen usul ve esaslara göre 5 yılda bir, ildeki seçmenler tarafından yapılır⁹³. 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı kanunla tekrardan tanzim edilmiştir. İl genel meclisi üye sayısı, ildeki ilçelerin sayı ve nüfuslarına bağlı olarak değişmektedir. Her seçimde, seçilecek üye sayısı bu düzenleme ile şu metoda uygun hesaplanmaktadır⁹⁴.

- Nüfusu 25000'e kadar olan ilçelerde 2,
- Nüfusu 25001'den 50000'e kadar olan ilçelerde 3,
- Nüfusu 50001'den 75000'e kadar olan ilçelerde 4,
- Nüfusu 75001'den 100000'e kadar olan ilçelerde 5 asıl üyelik ve aynı sayıda yedek üyelik tayin edilir.
- Nüfusu 100000'den fazla olan ilçelerde fazladan her 100000 kişi için bir asıl ve bir yedek eklenmekte, artık sayı 5000'den fazla ise yine bir asıl, 1 yedek üye eklenmektedir.

5302 sayılı kanununun 10. maddesine göre il genel meclisinin yetki ve görevleri aşağıdaki gibidir:

- 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.
- İl 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.

⁹³ Ulusoy, s.186-187.

⁹⁴ Aykaç ve Diğerleri, s.204-205.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi 25 yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- Şartlı bağışları kabul etmek
- Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı 5 milyardan (5 bin TL) 25 milyar (25 bin TL'ye) Türk Lirası'na kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- 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.

2.4.1.2.3. İl Encümeni

Yeni il özel idaresi kanunu öncelikle eski kanunda “ İl Daimi Encümeni ” olan kurulun ismini “ İl Encümeni” olarak değiştirmiştir. İl özel idaresinin yürütme organı il encümenidir. İl Encümeni valinin başkanlık ettiği on üyeden meydana gelmektedir⁹⁵. Valinin Genel Sekreteri, valinin katılmadığı encümen toplantısına başkanlık eder⁹⁶.

⁹⁵ Aykaç ve Diğerleri, 2008, s.209.

⁹⁶ Ulusoy, s.191-192.

Kanun, valiyi il encümeni başkanlığından almazken, il genel meclisi başkanlığı görevini kaldırmıştır. Her yıl, üyelerin yarısı (5 üye), il genel meclisinin kendi üyeleri içerisinde gizli oy ile seçilmektedir. Üyelerin diğer yarısı (5 üye) ise vali tarafından birim amirleri arasından seçilir. Birim amirleri içinden seçilen 5 üyeden bir tanesinin mali hizmetler amiri olması kanuni mecburiyettir. Bütün encümen üyelerinin görev süresi birer yıldır. Toplantılara gündemdeki konularla alakalı olarak, fikirleri alınmak üzere ilgili birim amirleri vali aracılığıyla oy hakkı olmaksızın çağrılabilirler⁹⁷.

5302 sayılı kanununun 10. maddesine göre encümenin yetki ve görevleri aşağıdaki gibidir:

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak. Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
 - Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
 - Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5 milyar (5 bin TL) Türk Lirası'na kadar olan ihtilafların sulhen haline karar vermek.
 - Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
 - Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

⁹⁷ Aykaç ve Diğerleri, s.209.

2.4.1.3.İl Özel İdaresi Teşkilatı, Görev ve Yetkileri

İl özel idaresi teşkilatı; mali işler, tarım, insan kaynakları, genel sekreterlik, sağlık, hukuk, imar işleri birimlerinden meydana gelmektedir. Bunlara ek olarak, gereksinim olması durumunda il genel meclisinin kararıyla yeni birimler oluşturulabilecektir. Bu birimler, büyükşehir belediyesi olan yerlerde müdürlük ve daire başkanlığı, diğer yerlerde müdürlük biçiminde oluşturulacaktır. İl özel idaresi teşkilatı içerisinde yer alan genel sekreterin, valinin nezaret ve emrinde görev yapması ve vali adına il özel idare hizmetlerini sürdürmesi kararlaştırılmıştır. Genel sekreterin yanı sıra nüfusu üç milyona kadar olan illerde iki, üç milyondan fazla olan illerde dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu oluşturulabileceği belirlenmiştir⁹⁸.

2.4.1.4.İl Özel İdaresinin Denetimi

Kanunun 37. maddesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununda il özel idarelerinde denetimin nasıl uygulanacağı ifade edilmiştir. İl özel idarelerinde denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Denetimin konusu görev ve hizmetlerin neticelerini, önceden tayin edilmiş nitelik, hedef ve performans kriterlerine göre yansız olarak değerlendirmek, karşılaştırmak ve bir neticeye bağlayarak taraflara ilan etmektir.

İl özel idaresinde denetim yapılan iş ve işlemlerin;

- Hukuka uygunluğunu,
- Mali yönden kontrolünü,
- Performans kontrolünü içermektedir.

Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler haricinde kalan diğer idari işlemleri yönetimin bütünlüğü prensibine, kalkınma strateji ve planlarına uygunluğu bakımından

⁹⁸ Dilek MEMİŞOĞLU, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2006), s.102.

İçişleri Bakanlığı, vali ya da görevlendireceği personel aracılığıyla da kontrol edilir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmelerde bu denetim kurallarına bağlıdır.

Vali, mart ayı toplantısında stratejik plan ve performans değerlendirmelerine göre yürütülmüş etkinlikleri, belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşmesiyle ortaya çıkan sapmaların sebebini izah eden etkinlik raporunu hazırlayıp meclise sunar. Bu raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklanır.

İl özel idaresi yönetimi hizmetlerin ve görevlerin geri kaldığını ve bunun sonucunda halkın sağlık ve huzurunun olumsuz etkilendiği belirlenirse, İçişleri Bakanlığı bu aksaklığın ortadan kaldırılması için tekrardan belli bir süre vererek il özel idaresinden aksaklığın giderilmesini ister. Olumsuzluğun ve aksaklığın ortadan kaldırılmaması durumunda bu sefer validen problemin çözümü istenir. Vali, il özel idaresi olanakları öncelikli olmak üzere başka kurum ve kuruluşların olanakları ile sorunu ortadan kaldırır.

Hizmetlerde önemli seviyede bir aksaklık olup olmadığı ilgili bakanlığın isteği üzerine, yetkili sulh hukuk hâkimi aracılığıyla belirlenmektedir⁹⁹.

2.4.2. Köy Yönetimi

Köy denilince, önemli yerleşim merkezlerinden uzak, kendisine özgü toplumsal ilişkileri olan, tarıma dayalı bir ekonomiye sahip küçük yerleşim birimleri anlaşılmaktadır¹⁰⁰. Başka bir ifadeyle ülkemizde köy kavramı, ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayanan, homojen, nüfusu az, kendine has toplumsal bağları olan yerleşim yerleri için kullanılmaktadır. Köy, köy halkının mahalli ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kuruluş temelleri kanunla tayin edilen ve karar organları yine kanunla belirtilen seçmenler aracılığıyla seçilerek meydana getirilen nüfusu 2.000'den

⁹⁹ Aykaç ve Diğerleri, s.202.

¹⁰⁰ Eryılmaz, s.159.

az kamu tüzel kişiliğidir¹⁰¹. Köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar köy tüzel kişiliğinin organlarıdır¹⁰².

2.4.2.1. Köy Yönetiminin Görevleri

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

- Köyün mecburi işleri; temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim ve tarım konularıyla ilgilidir.
- Köyün isteğe bağlı işleri de, nitelik itibariyle, mecburi görevlere benzemektedir. Fakat isteğe bağlı işler çoğunlukla köyün, sosyal ve ekonomik bakımdan gelişmesi ve güzelleşmesi ile alakalı hizmetlerden meydana gelmektedir. Köyde hamam, pazar, çamaşırlık ve çarşı yerleri kurmak, köyde sulama tesisleri kurmak, uygun yerlerde orman yetiştirmek ve köylünün bilgisini yükseltecek türden kitaplar sağlamak gibi işler köyün isteğe bağlı görevleri arasında bulunmaktadır.

2.4.2.2. Köy Yönetimi Organları

2.4.2.2.1. Muhtar

Köy Kanununun 35. maddesine göre muhtarın halletmesi gereken işler köy işleri ve devlet işleri olarak ikiye ayrılmıştır.

Muhtarın halletmesi gereken köy işleri:

- İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak,
- İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak,

¹⁰¹ Mustafa Örün, "Kırsal Kalkınmada İl Özel İdaresinin Rolü ve İlçe Özel İdaresinin Kurulması Konusunda İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma (İzmir, Ağrı ve Konya Örneği)", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:6, sayı:1, 2004, s.129.

¹⁰² Tüm Köy ve Mahalle Muhtarları Derneği Genel Merkezi, Köy Yönetimi, 2011, <http://www.tumkmmmd.com/calimalar/koey-yoenetm.html> (18.03.2012)

- Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek,
- Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcanmış ise gelecek aybaşımda hesabını ihtiyar meclisine vermek,
- Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğeri birini yerine (vekil) göndermektedir.

Muhtarın halletmesi gereken devlet işleri:

- Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek,
- Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliğı korumak (asayişini korumak),
- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek,
- Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını men etmek ve hükümete haber vermek,
- Köylünün çiçek ve bulaşıcı hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak,
- Köye gelip gidenlerin ne için gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunların içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek,
- Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek,
- Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse hükümete haber vermek,
- Asker toplamak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek,
- Köy civarında eşkıya görürse hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak,
- Köylünün ırzına, canına ve malına el uzatan ve hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete göndermek,
- Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeye ve

çevirmeye çalışmak, (Orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.)

- Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek,
- İhzar ve tevkif müzekkereleri (bazı adamların kanun namına tutulmasını emreden mahkeme kâğıdı) gösterildiğinde aranılan kimseleri kâğıdı getirenlere tutturmak,
- Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak,
- Bu kanunda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

2.4.2.2.2.Köy İhtiyar Meclisi

Köy ihtiyar meclisi iki farklı üyelerden meydana gelmektedir. Doğal üyeler ve seçimle göreve gelen üyelerdir. Seçimle göreve gelen üyeler köy derneğince seçilmektedir. Seçimle göreve gelen üyeler 5 yıllığına görev alırlar. Köy ihtiyar meclis üyeliğinde de muhtarlıkta olduğu gibi siyasi partiler aday belirtmezler. Köyün nüfusuna bağlı olarak ihtiyar meclisinin sayısı değişmektedir. Nüfusu 1000'den az olan köylerde 8, 1000'den çok olan köylerde ise 12 olarak kararlaştırılmıştır. Bu üyelerin yarısı asil ve yarısı yedek durumundadır. Asıl ve yedek üyeler oy sıralamasına göre belirlenmektedir.

Köy ihtiyar heyetinin doğal üyeleri köy imamı ve köy öğretmenidir. Köy kanunu gereğince köy ihtiyar meclisi; köy işlerini sıraya koyar, köy muhtarının harcamalarını kontrol eder, bütçeyi onaylar, imece ya da salmaya karar verir, halk arasında meydana gelen olası uyuşmazlıkları ortadan kaldırmaya çalışır, köyün mecburi işleriyle alakalı olarak alınan kararlara riayet etmeyenlere para cezası verir. Köy ihtiyar heyetinin almış olduğu bazı kararların yürürlüğe girmesi için mülki amir tarafından onaylanması gerekmektedir Bazen de meclisin almış olduğu bazı kararlara karşı mülki amire itiraz etme imkânı mevcuttur¹⁰³.

¹⁰³ Gözübüyük, s.138.

2.4.3.Belediye Yönetimi

Belediye, beldenin ve belde vatandaşlarının yerel ve ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulan ve karar organı seçmenler aracılığıyla seçilerek meydana getirilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak ifade edilmiştir. Ülkemizde ortaya çıkması 1900'lerin başına rast gelen bu kurumların ilk örnekleri Avrupa ülkelerinde görülmüştür.

12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonrası yapılan 1982 Anayasasınının 123. maddesi ve bunları 127. maddede sayma yoluna gidilmiştir. “Mahalli idareler; il belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde ifade edilmektedir¹⁰⁴.

2.4.3.1.Belediye Organları

2.4.3.1.1.Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Üyeler belde halkı tarafından nispi temsil sistemine göre seçilir. Her belde bir seçim çevresi kabul edilerek meclis üyelerinin seçiminde onda birlik baraj uygulanmaktadır.¹⁰⁵ 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclisi üyeliğine 2839 sayılı milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla seçilebilmektedir. Siyasi partilerin belediye meclisindeki üye sayıları seçimlerde aldıkları oy ile orantılıdır¹⁰⁶.

Seçim başlangıç tarihi her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günüdür. Oy verme günü ise aynı yılın mart ayının son pazar günüdür. Bu seçimlerin bir yıl kadar ertelenmesi ya da öne alınması, savaş haline veya milletvekilleri genel seçimi ile

¹⁰⁴ Aykaç ve Diğerleri, s.333-334.

¹⁰⁵ Söz konusu maddeye göre; ilkokulu mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç, toplam bir veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar affa uğramış olsalar bile milletvekilliğine seçilememektedir.

¹⁰⁶ Ulusoy, s.226.

birleştirme amacına bağlı olarak kanunla dzenlenebilir.

Belediye meclis uyleri sayısı:

Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde	9
Nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar belediyelerde	11
Nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan belediyelerde	15
Nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan belediyelerde	25
Nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan belediyelerde	31
Nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan belediyelerde	37
Nüfusu 500.001'den 1.000.000' e kadar olan belediyelerde	45
Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan belediyelerde	55

Belirtilen sayı kadar asıl ve aynı sayıda yedek üyelik şeklinde hesaplanmaktadır¹⁰⁷.

5393 sayılı kanunun 18. maddesince belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

¹⁰⁷ Burhan Aykaç ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.340-341.

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağılı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin (5 bin TL) den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağılı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değıştirilmesine karar vermek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değıştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliğı yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- Fahrî hemşerilik payesi ve beraati vermek.
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

- Mucavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

2.4.3.1.2.Belediye Encümeni

Belediye yönetiminin yürütme organı ise belediye encümenidir. Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde bir yıllığına gizli oyla belirleyeceği üç üye, belediye başkanının birim amirleri içerisinde belirleyeceği iki üye ve malî hizmetler birim amiri olacak şekilde yedi kişiden meydana gelir. Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde bir yıllığına gizli oyla belirleyeceği iki üye, belediye başkanının birim amirleri içerisinde belirleyeceği bir üye ve malî hizmetler birimi olacak üzere beş kişiden meydana gelmektedir. Belediye encümenine daire baş amirlerinin üye olarak katılması 1982 Anayasasının 127. maddesinde mahalli idareler için, “karar organları seçimle oluşturulan” ibaresine aykırılık teşkil etmektedir¹⁰⁸.

Belediye başkanının gönderdiği işler belediye encümeninin gündemini meydana getirir. Encümen kendiliğinden herhangi bir konuyu görüşemez ve karara bağlayamaz. Belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü encümen kararlarını durdurma ve encümen kararlarına karşı, belediyenin bulunduğu yere göre, il yönetim kuruluna veya ilçe yönetim kuruluna itiraz edebilme yetkisi mevcuttur¹⁰⁹.

5393 sayılı kanununun 34. maddesine göre belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

¹⁰⁸ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:17, Nisan 2007, s. 10.

¹⁰⁹ Gözübüyük, s.117-118.

- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

2.4.3.1.3.Belediye Başkanı

Doğrudan halk tarafından çoğunluk usulüyle beş yıllığına seçilen belediye başkanı, belediyeyi temsil etmeye ve icranın başı olarak belediye adına etkinliklerde bulunmaya yetkilidir¹¹⁰. 1963 senesine kadar belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanları, 1963 senesinden bu yana tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.

Ülkemizde seçimle göreve gelen belediye başkanları, bazı durumlarda bakanlar kurulunca belirlenecek belediyelerin başkanlarının, tayin etme yoluyla işbaşına gelmesinin yolu açık tutulmuştur. Eski 1580 sayılı Belediye Kanununun 94. maddesinde “İcra vekilleri heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilayet merkezi olanların belediye reisleri, mensup oldukları vilayet valileri tarafından nasb olunur ve Ankara’da reislik Dâhiliye Vekâletinin inhası ve Reis-i Cumhur tasdikiyle vali ve kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir.” yargısı bulunmaktaydı. Bu düzenleme, anayasaya aykırılık teşkil etmemiştir zira 1982 Anayasası yerel yönetimlerin tarifini yaparken “karar organları” seçimle oluşturulan ibaresini

¹¹⁰ Fethi Aytaç, **Açıklamalı Belediye Kanunu**, 5.Baskı, Ankara: Adalet Matbaacılık, 1991, s.713.

kullanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanının, ilgili kanunda yani 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri seçimi hakkında kanunda gösterilen esas ve usullere göre belirleneceğini yargıyla belirtmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 46. maddesi, belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması ve yeni belediye başkanı ya da başkan vekili belirlemesinin yapılamaması durumunda, seçim yapılana kadar, belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali aracılığıyla görevlendirme yapılmasına izin vermektedir. Ancak görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliği koşulunu sağlaması gerekmektedir¹¹¹.

5393 sayılı kanunun 34. maddesince belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

¹¹¹ İnaç ve Ünal, s.9.

- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek..
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

2.4.3.2.Belediyelerin Denetimi

Denetim kavramı, ekonomik etkinlik ve olaylarla alakalı savların önceden belirlenmiş kıstaslara uygunluk derecesini incelemek ve neticeleri bildirmek amacıyla yansız bir biçimde kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen bir süreç olarak ifade edilmiştir¹¹².

Merkezi idarenin belediyeler üzerindeki kontrol yetkisi çoğunlukla idari vesayet niteliğindedir. Bu vesayet derecesi bazı durumlarda yerel yönetim özerkliğine zarar verecek seviyelere varabilmektedir. Ayrıca, bazı konularda merkezi yönetimin belediyeleri merkezin bir uzantısı olarak gören zihniyetin neticesi olarak hiyerarşik kontrolün izlerine de rastlayabiliriz¹¹³.

5393 sayılı kanununun 54. maddesinde: “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma

¹¹² Ersin Güredin, Denetim, İstanbul: Beta Yayınevi, 2005, s.5.

¹¹³ Veysel Atasoy, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı Ve Yeniden Düzenlenmesi**, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul, 1992, s.150.

gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” olarak belirtilmiştir¹¹⁴.

Belediyelerde ve belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerde iç ve dış denetim olacak şekilde iki tür kontrol yapılmaktadır. İç ve dış kontrolün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre uygulanması lazımdır. Buna bağlı olarak iç kontrol; kamu yönetiminin çalışmalarını geliştirmek ve değer katmak için kaynakların etkililik, verimlilik ve ekonomiklik temellerine göre yönetilip yönetilmediğini incelemek ve rehberlik etme maksadıyla yapılan bağımsız ve objektif güvence sağlayan danışmanlık etkinlikleridir.

İç kontrolör, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi haricinde hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç kontrolörler kontrol sırasında¹¹⁵;

- Objektif risk analizlerine tutunarak kamu yönetimlerinin idare ve denetim yapıları incelenmekte,
- Kaynakların ekonomik, verimli ve etkili yönetilmesi bakımından değerlendirmeler yaparak tavsiyelerde bulunmakta,
- Yapılan harcamaların yasalara uygunluğunu incelemekte,
- İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarrufların, kalkınma planına, stratejik planlara, programlara, performans programlarına, amaç ve politikalara izleyerek değerlendirmekte,
- Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yaparak bu konularda tavsiyelerde bulunmaktadır.

¹¹⁴ Koçak, s. 95-97.

¹¹⁵ Ulusoy, s.275-277.

İç kontrol sisteminin; risk değerlendirme, bilgi-iletişim, kontrol ortamı, kontrol faaliyetleri ve izleme olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır¹¹⁶.

Dış kontrol; kurum içi personeli olmayan kontrolörlerden meydana gelen, kurum ile organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir hukuki kişiliği olan kontrol organı, grubu ya da kişisi aracılığıyla kontrol edilmesidir¹¹⁷.

Dış kontrol esnasında, kamu yönetiminin iç denetçileri aracılığıyla hazırlanan raporların istenilmesi halinde Sayıştay denetçilerine sunulacağı da bilinmektedir.

Denetimler neticesinde hazırlanan raporlar, yönetimler itibarıyla pekiştirilerek bir örneği ilgili kamu yönetimine verilerek üst idareci tarafından cevaplandırılması gerekmektedir.

Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak hazırlayacağı dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine takdim edecektir. Sayıştay aracılığıyla hesapların yargıya bağlanması; genel yönetim içerisindeki kamu yönetimlerinin gelir, gider ve mal hesaplarıyla bu hesaplarla alakalı prosedürlerinin yasal kontrollere uygun olup olmadığının karşılaştırılmasıdır.

Belediyelerde Sayıştay aracılığıyla yapılması kararlaştırılan dış denetimin etkin bir biçimde uygulanabilmesi ve hedeflenen neticelerin elde edilmesi için iç denetimin dolayısıyla iç kontrolün iyi bir biçimde uygulanması lazımdır. Aksi takdirde Sayıştay'ın daha fazla iş yükü ile karşı karşıya gelmesi genel anlamda kontrolden beklenen yararların meydana gelmesini engelleyecektir. Maddi ve hukuki kontrole ağırlık veren Sayıştay, 832 sayılı Sayıştay Kanununa “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlığında ilave edilen ve gerçekleşmesi kararlaştırılan performans kontrolünü hala

¹¹⁶ Fulya Kaşıkçı, “Risk Odaklı Denetim ve Bir Uygulama”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2006), s.32.

¹¹⁷ Orhan Veli Alıcı, “Belediyelerde İç ve Dış Denetim”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007), s.21.

yaygın olarak gerçekleştirememektedir¹¹⁸. Denetimin evrensel prensipler çerçevesinde uygulanması ve iç denetimden beklenen performansın gerçekleşmesi ile dış denetim bakımından Sayıştay da performans denetimi alanındaki noksanlıkları ortadan kaldıracaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyelerde Sayıştay denetimi alanında şu değişimler yaşanmaktadır:

- Sayıştay'ın belediyeler üstündeki kontrol ve yargılama alanı genişliyor.
- Belediyelerde kontrolün amacı değişiyor.
- Denetim, saymanlık hesabı denetimi olmaktan çıkıp belediyelerin mali kaynak, karar, işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesine dönüşüyor.
- Belediyelerde sorumluluk artıyor.
- Belediyeleri de içerecek biçimde Sayıştay'ın her yıl denetim raporu hazırlaması mecburi hale geliyor.
- Hükme bağlama (yargı) kararı, hazine zararına neden olan hukuka aykırılık bulunuyorsa verilmesi kararlaştırılıyor.
- Sayıştay denetimi genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun hale geliyor.
- Sayıştay dış mali denetim anlamında tek dış denetim kurumu haline geliyor.

2.4.3.3.Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

5393 sayılı kanununun 14. maddesine göre belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla yetki ve görevleri aşağıdaki gibidir:

- İmar, ulaşım, su ve kanalizasyon gibi kentsel altyapı, 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,

¹¹⁸ Birol Ekici ve M. Can Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:14, Sayı:1, Ocak 2005, s. 41-43.

ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kentin tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

5393 sayılı kanunun 15. maddesine göre belediyenin yetkileri ve imtiyazları aşağıdaki gibidir:

- Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak, bağış kabul etmek.
- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını, inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini

belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını,, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

İl sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde, il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler meclis kararıyla turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi altyapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir. Bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

III.BÖLÜM

3.1.TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN FRANSA ve ALMYANYA İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Avrupa birliğine katılım sürecinde Türkiye'deki yönetimler incelenirken, Fransa ve Almanya gibi kamu yönetimi olgusu oturmuş ve Avrupa Birliğinin iki güçlü ülkesi ile karşılaştırılması faydalı sonuçlar sağlayacaktır.

3.1.1. Fransa'da Merkezi Yönetimler

Fransa, ismini ülkenin siyasal birliğinin kurucuları olan Franklar'dan almış ve 1600'lü yılların sonuna doğru taht Bourbon'ların olmuştur. Bu hanedan döneminde Fransa, mutlak monarşi ile idare edilen ve merkeziyetçiliğe dayalı çok güçlü bir devlet olmuştur.1789 yılında ise Fransız İhtilali gerçekleşmiştir¹¹⁹. Fransa, tarihinin çeşitli dönemlerinde hemen hemen bütün sistem ve düzenlerin uygulandığı bir alan olmuştur.

Fransa bugün hala 5. Cumhuriyet dönemindedir. Bugünkü Anayasa 28 Eylül 1958'de halk oylamasıyla onaylanmıştır. "Beşinci Cumhuriyet rejimini meydana getiren 1958 Anayasasının kökünde iki unsur vardır: Sistem içerisinde cumhurbaşkanına merkezi bir rol vererek istikrar sağlayamayan siyasal gelenekten kopma isteği ve parlamenter, liberal ve cumhuriyetçi bağlılık." Fransa'da yönetsel örgütlenmenin iki temel özelliği, merkeziyetçi bir devlet oluşu, yerelleşme ve yetki kapsamlılığı ilkelerinin temel alınmasıdır. Fransa, merkeziyetçi bir devlettir. Georges Bourdeau'nun ifadesiyle merkeziyetçi devlet; sadece tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Siyasal iktidar, tüm yetki ve görevler ile devlet tüzel kişiliğinde bir araya gelmiştir. Devletin egemenliğinde bulunan tüm kişiler, tek ve aynı yetkiye tabi olurlar, aynı anayasal rejimde yaşarlar ve aynı kanunlarla idare edilirler. Mahallîleşme (decentralisation), kanun koyucu aracılığıyla serbest yönetim prensibi kapsamında önceden tayin edilmiş olan yetkilerin mahalli idarelere aktarılmasını anlatmaktadır. 2 Mart 1982 tarihli belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa, mahalli idarelerin üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmış,

¹¹⁹ Cem Eroğlu, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara: İmaj Yayınları, 2001, s.143.

bölge idaresini mahalli idare kurumu olarak onaylamış ve ilde, genel meclise valinin sahip olduğu yürütme gücü verilmiştir. 2 Mart 1982'den sonra yayınlanan kanunlarla iller ve mahalli idareler lehine bir hayli yetki devri meydana gelmiştir. Yetki genişliği (deconcentration) ise, yetkilerin devlet içerisinde tekrardan paylaştırılmasını anlatmaktadır¹²⁰. Fransa'da mahalli idarelerin yapısı 1981 yılına kadar I. Napolyon dönemindeki üniter özelliklerini korumuş; fakat 1982 yılında başlatılan yerinden idare düzenlemeleri sonucunda bu merkeziyetçi yapıdan yerinden yönetime doğru bir geçiş süreci başlamıştır. Fakat son 13 yılda ise tekrar merkezileşmeye geri dönmüş, mahalli otoritelerin kendi vergi kaynakları daraltılmış ve bunların yerini merkezi idare yardımları almıştır¹²¹.

3.1.2.Fransa'da Yerel Yönetimler

Mahalli idare geleneği İngiltere kadar eskilere dayanmayan ve çoğunlukla üniter bir tutuma sahip olmasıyla bilinen Fransa'da, 1. Cumhuriyet Dönemi'nden 5. Cumhuriyet Dönemi'ne kadar tüm dönemlerde mahalli idarelerin yapılarında bazı değişimler olmasına rağmen, temelde bu ülkede mahalli idarelere ilişkin sistem değiştirilmemiş, merkezi yönetimin güçlü yapısı ve mahalli idareler üstündeki sıkı denetimi hep var olmuştur¹²².

Fakat bulunan yerel yönetim yapısı geçmişle karşılaştırıldığında bilhassa 1982 yılında başlatılan yerinden yönetim düzenlemesiyle ülkenin geleneksel merkeziyetçi yapısından yerinden idareye doğru bir geçiş meyili olduğu görülmüştür. Fransız hükümetleri, yerinden yönetime ağırlık veren siyasetlerinin ilk adımını 1982 yılında 82-213 sayılı ve 2 Mart 1982 tarihli yasayı onaylayarak atmıştır. Bunu 1983 Ocak ve Eylül yasaları takip etmiştir. Bu ülkede, 1982 yılından sonra oluşturulan farklı yasalar yerel yönetim-merkezi yönetim arasındaki yetkiler tekrardan kararlaştırılmış ve yerel

¹²⁰ Sabrina Kayıkcı, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt:12, Sayı:3, 2003, s.23.

¹²¹ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının mali Özerklik Algılaması**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2009, s.31-33.

¹²² Türkoğlus.31.

yönetimlere yeni mali kaynak aktarımı gündeme gelmiştir¹²³.

Fransa, 2003 yılında 1980 sonrasında devam ettirdiği yerinden yönetime ağırlık veren uygulamalarında yeni bir seviyeye geçmiştir. Devletin örgütlenmesine ilişkin anayasa yargılarında esaslı değişiklikler meydana getirirken, bölge yönetimlerine yasama yetkisi tanınmıştır. Bölge yönetimlerine yasama yetkisi tanınmasından başka, anayasanın yerinden yönetime ağırlık veren politikalara engel teşkil eden hükümlerini yok etmek amacıyla Fransız Anayasasının toplam on maddesi değişikliğe uğramıştır. Aynı sene içerisinde, Anayasada meydana gelmiş olan düzenlemelerin icap ettiği yasalar (organik yasalar) oluşturulmaya ve iki organik yasa, mahalli referandumu ve bölgesel idarelere (collectivités territoriales) tanınan deneme yetkisini düzenlemektedir¹²⁴.

3.1.2.1. Fransa’da Yerel Yönetim Türleri

Fransa, yerel yönetim birimleri bakımından esas olarak 3 kademeye bölünmüştür. Fransız Cumhuriyeti Anayasasının 72. maddesine göre yerel yönetimler: Belediyeler (komünler), iller (departmentler) ve bölgelerden meydana gelmektedir. Denizaşırı yönetimlerde dikkate alındığında 36793 belediye, 100 il, 26 bölge yönetimi vardır. Fransa, diğer Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırıldığında mahalli idare sayısı açısından oldukça zengin bir ülkedir.

Özel bir statüye sahip olan başkent Paris, hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahiptir. Marsilya, Nice ve Toulouse’da 2 kademeli anakent yönetimi mevcuttur. 20 adet ilçenin bulunduğu Paris’te, bu 20 ilçe Paris’in idari birimleri gibi idare edilmektedir.

3.1.2.1.1. Bölgeler

Bir mahalli idare birimi olan bölge Fransa’da ilk defa 2 Mart 1982 tarihli kanun ile

¹²³ Erdal Karabaş, “AT Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetim Yapıları”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 1991), s.41.

¹²⁴ Ulusoy, s.154.

meydana gelmiştir. Bugün mahalli idare birimi olarak 22'si Fransa içerisinde, 4'ü denizaşırı topraklarda olan 26 bölge (region) bulunmaktadır. Bu tarihe kadar bölge örgütlenmesi vardı, fakat bu örgütlenme merkezi idarenin bir taşra örgütlenmesidir.

Bölge mahalli idarelerin organları bölge meclisi ve bölge meclis başkanıdır. Meclis 6 yılda bir o bölge içerisindeki illerde yaşayan seçmenler aracılığıyla doğrudan liste ve nisbi usul metotları ile seçilmektedir. Bölgenin yürütme organı bölge meclis başkanıdır. Meclis üyeleri içerisinde mutlak çoğunluk usulü ile üç yıllık süre için seçilir. Görevleri belediye ve il mahalli idare birimlerindeki meclis başkanlarının görevleri ile paralel olup bölge idaresinin gelirlerini toplar, harcamaları yapar, bölgenin taşınmaz mallarını yönetir, bölge tüzel kişiliğini temsil eder, sözleşmeler imzalar. Bölgedeki hizmet birimlerinin başı konumundadır¹²⁵.

3.1.2.1.2.İller

1871 tarihli yasa ile kurulan iller Fransa'da yetki genişliği temeline dayalı bir idare örgütü niteliği taşımaktadır. Hem merkezi idare birimi hem de mahalli idare birimi konumunda olan il idareleri 2003 değişikliklerinden sonra önemli yetkilere sahip olmuştur. Halk tarafından seçilen İl Genel Meclisi ilin karar organıdır. Genel meclis kendi üyeleri içerisinde daimi encümeni, meclis başkanı ve başkan yardımcısını belirler¹²⁶.

1982 reformundan önce İl Genel Meclisinin başında merkezden atanan bir vali bulunmaktaydı. Merkezden atanan vali bulunması illerin merkezin taşra teşkilatı olmasını sağlamaktaydı. Böylece Fransa'da, illerdeki merkeziyetçi zihniyetin yapılan değişikliklerle beraber daha da azaldığı ifade edilebilir¹²⁷.

¹²⁵ Murat Akçakaya, "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, 2003, s.160.

¹²⁶ Keleş, s.7.

¹²⁷ Ahmet Özer, "Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, Mart 1993, s.25.

3.1.2.1.3.Belediyeler

Fransa'nın en küçük yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Fransa'da çok sayıda az nüfuslu belediyenin bulunması, küçük belediyelerin mahalli kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesine uygun olmadığı, bunlardan birleşme yolu ile sayılarının düşürülmesi 1982 yılı reformuna dek sürekli savunulmuştur; fakat hayata geçirilememiş tasarılarıdır. 1980 yılından önce yaşanan yoğun tartışmalara rağmen 1982 Yerel Yönetim Reformu ile de bölge, il ve belediye hudutlarının tekrardan tayin edilecek bir alansal düzenlemeye gidilememesi şaşırtıcıdır. Reform böyle bir değişikliği, uygun olduğunu savunulabilecek reform ortamına rağmen kararlaştırmamıştır. Yönetimsel reformların başarısının yalnızca kararlaştırılıp gerçekleştirdikleriyle değil kararlaştırılmayanlarla da ölçüleceği fikriyle yola çıkarak Mitterand'ın mahalli idare reformunu bu nitelik bakımından başarılı olarak nitelendirmek mümkün değildir¹²⁸.

Belediye başkanı ve başkan yardımcıları belediyenin karar alma organı olan belediye meclisinin kendi üyeleri içerisinde gizli oy ve mutlak çoğunluk esasına göre seçilmektedir. İki turda da sonuca varılamazsa basit çoğunluğun arandığı üçüncü tur oylama yapılır.

Belde yönetiminin başı olan başkan, bütçeyi hazırlar ve sunar, harcamaları mali ve idari işleri yerine getirir ve meclisin verdiği yetkiyle belediyeyi temsil eder. Belediye başkanı belediyenin siyasi sorumlusu, aynı zamanda da bir devlet memurudur. Belediye başkanı bu bakımdan nüfus işlemlerinin yapılması, seçimlerin organize edilmesi, zorunlu eğitim yaşı gelen çocukların belirlenmesi, askerlik çağındaki gençlerin belirlenmesi gibi bir takım görevleri yerine getirir.

Altı yılda bir tümüyle yenilenen belediye meclis üyelerinin seçim sistemi belediyenin nüfusuna bağlı olarak değişiklik göstermektedir. 3.500 nüfusu aşmayan belediyelerde üyeler "iki turlu çoğunluk listesi" esasına göre seçilir. Birinci turda hem oy çoğunluğunu hem de kayıtlı seçmenlerin en az %25'inin oyunu alabilen adaylar

¹²⁸ Tacettin Karaer, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:3, 1990, s.62.

seçilir. İkinci turda oy kullanan seçmen sayısına bakılmaksızın basit çoğunluğu elde eden adaylar seçilir. 3.500 nüfusu aşan belediyeler de "iki turlu liste" esasına göre seçilirler. Belediye meclisi üyeliklerinin yarısını, üstünde seçmenlerin değiştirme yapamayacağı ve seçilecek üye mevcudu kadar isim bulunan listelerden birinci tur sonunda salt çoğunluğu alan liste kazanır. Birinci tur sonunda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci tur seçim yapılır ve basit çoğunluğa ulaşan liste, belediye meclisi üye mevcudunun yarısını kazanır. Komisyon usulüyle çalışan belediye meclisleri istediği kadar komisyon kurabilir. Belediye meclisi alacağı kararları ilgili kuruluşlara ve halka danışmaktadır¹²⁹.

3.1.2.2. Fransa'da Yerel İdarelerin Gelirleri

Fransa mahalli idarelerin harcamaları 4 ana kaynak aracılığıyla finanse edilmektedir. Bunlar:

- Mahalli vergiler,
- Merkezi idareden gelen yardımlar,
- Hizmet karşılığı olarak alınan ücretler gibi diğer gelir kaynakları,
- Borçlanmalardır.

Fransız mahalli idareleri 1917'den beri kendilerine özgü ve devletinden ayrı dolaysız vergilere sahip kılınmışlardır. O zamandan bu yana mahalli idareler başlıca şu vergileri almaktadır: İmar görmüş arsalardan alınan vergiler, meslek vergisi, dolaysız vergiler, konutlarda oturanlardan alınan oturma vergisi, taşınmaz mallardan alınan vergi, kurumların iyeliğinde bulunan taşınmaz mallardan alınan karma vergidir. Ayrıca dolaylı vergiler de bulunmaktadır. Nüfus baz alınarak devlet yardımları yapılır. Buna göre devlet yardımları (bölgeler arası farklılığı giderme fonu, genel hizmet yardımı, yerel olanakları yardımı, belediyelere yapılan özel yardımlar, kırsal kalkınma yardımı vb.), nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde bütçenin % 27'sini, nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde % 30 kadarını meydana getirmektedir. Bu oran, il mahalli

¹²⁹ Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 1999, s.62-64.

idarelerinde % 7 kadardır. Yerel vergilerin ekonomik gerçeklerden yabancılaşması neticesinde 1980 tarihli yasa ile mahalli idareler, eskiden küresel bir vergi miktarı için kararlaştırabiliyorlarken, her verginin oranı konusunda kendi başlarına karar vermeye yetkili kılınmışlardır.

Bununla beraber mahalli idareler, kanunlarla belirlenmeyen yeni çeşit vergi yaratma yetkisine sahip değildir. Ayrıca Fransız mahalli idareleri, bir üst idareden izin almasına gerek kalmadan borçlanabilmektedirler. Borç alınacağı zaman vali bilgilendirilir. Vali, yasal işlemlerin tamamlanmadığını düşünürse problemi idari mahkemeye götürür. Bu borçlar hiçbir durum ve koşulda eski borçların geri ödenmesinde kullanılamaz. Mahalli idareler bazı yatırımlarını finanse etmek için büyük ölçüde (% 11'i) borçlanırlar ve bu borcu rekabet şartları içerisinde alırlar. Mahalli idarelere çoğu banka kredi vermektedir. Özel bir şirket olan Fransa Yerel Kredi Bankası piyasanın % 60'ını sağlamaktadır Fransa'da devlet, hiçbir biçimde mahalli idarelerin borçlarını ödemediği için mahalli idarelerin ölçülü olmayan borçların altına girmeleri oldukça zordur. Bölgesel mahalli idareler, yüksek derecede mali özerkliğe sahiptir. Belediyeler için toplam harcamalarının % 63'ü kendi denetimlerindeki vergiler aracılığıyla, % 24'ü devlet yardımları ve % 13'ü kullanıcı ücretlerini içeren diğer kaynaklardan karşılanır.

İller gelirlerinin % 68'ini kendi vergilerinden, % 15'ini merkez yardımlarından ve % 17'sini kullanıcı ödemelerini içeren diğer kaynaklardan elde eder¹³⁰.

3.1.2.3. Fransa'da Yerel İdarelerin Giderleri

Yatırım giderleri, cari giderler ve bütçe giderleridir. Cari giderler:

- Personel giderleri,
- Mali giderler (belediyelerin aldığı borçların faizleri),
- Kontenjan katılma ve yardım giderleri (mahalli idarelerin üye oldukları

¹³⁰ Kayıkçı, s.34.

mahalli idare birliklerine ödenen aidatlar, yangın hizmetleri, iller tarafından ödenen sosyal yardım gibi giderlerin finansmanı için verilen paralar) ,

- Genel idare giderleri (Dokümantasyon ve PTT, personelin ulaşım giderleri vb.)

Yatırım giderleri mobilya, arsa, taşıt aracı, bina için yapılan harcamalar gibi dolaysız yatırım giderleri ve üçüncü kişilere yapılan sübvansiyon ödemelerinden ya da eskiden alınan borçların anaparalarının geri ödemelerinden meydana gelen dolaylı yatırım giderleri olmak üzere iki çeşittir.

3.1.2.4. Fransa’da Yerel İdarelerin Denetimi

Fransa’da mahalli idarelerin idari denetimi, il ya da bölgelerde bulunan devlet mümessilleri aracılığıyla yapılmaktadır. Bu kontrol 1982’den önce de olduğu gibi yerindelik ve hukuka uygunluk kontrolü biçiminde değil, sadece hukuka uygunluk bakımındandır. Yeni reforma göre vali, kendisine gelen kararların ilgili kanun maddelerine uygunluğunu incelemekte ve kararın kanuna uygunsuzluğuna karar verirse konuyu idare mahkemesine götürmektedir.

Fransa’da mahalli idarelerin üstündeki idari vesayetinin yanında, bu idareleri mali bakımdan da kontrolü söz konusudur. Mali denetim üç şekilde meydana gelmektedir:

- Mahalli idare bütçelerinin vaktinde onaylanması, gelir gider balansının kurulmadan oylanıp onaylanması ve bütçenin uygulanmasında giderlerin gelirleri aşması halinde valinin Bölge Sayıştayı’na başvuru yaparak gerekli önlemleri alması için öneride bulunması ve bu önerinin neticesini beklemeden uygulamayı sonlandırabilmesi,
- Yapılması yasa ile zorunlu olan giderler için bütçeye ödenek konulmaması halinde meydana gelmektedir. Bu durumda vali ilgili mahalli idare birimini ikaz etmek için görevli saymana ya da herhangi bir kurula istekte bulunmaktadır. Bu ikaz sonuçsuz kalır ise, Sayıştay Kurulu önerilerini valiye

anlatmakta ve vali ödeneğın bütçeye konulmasını kendiliğinden sağlayabilmektedir.

- Bütçede zorunlu harcamalar için hiç ödenek konulmaması durumunda, valinin tek başına ilgili mahalli idareyi ikaz etmesidir¹³¹.

3.2.Almanya'nın İdari Yapısı

Almanya'nın idare şekli, federal cumhuriyettir. Devlet; "federalizm", "cumhuriyet", "demokrasi", "sosyal devlet" ve "hukuk devleti" beşli temeli üzerine kuruludur. Bu ilkeler ana haklarla beraber Anayasanın dokunulmaz özünü meydana getirmekte ve bizzat Federal Anayasa Mahkemesi'nce belirlenmektedir.

Almanya Federal Devleti, merkezi devlet düzeyi ve 16 eyaletten meydana gelmektedir. Anayasanın federal devlet prensibi; devlet niteliğine sadece federal devletin değil, 16 federal eyaletin de sahip olması anlamını ifade etmektedir. Yani eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilip, eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Devlete ait görev ve yetkilerin federal düzey ve eyaletler düzeyi arasındaki paylaşımında; yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme dengesi ise eyaletler lehine düzenlenmiştir. Anayasa, bu paylaşımı kuvvetler dengesi ve kuvvetler ayrımı sistemlerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir¹³².

Almanya'da idari yapı; federal devlet, 16 eyalet, il yönetimleri, ilçeler ve belediyeler olmak üzere beş basamaktan meydana gelmektedir. Fakat Almanya'da tüm ülke için uygulanabilecek bir yönetim yapı modeli bulunmamaktadır. Her eyalet kendi kanunları doğrultusunda, kendi idare şeklini ve mahalli idareler birimlerini meydana getirmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası, detaylı bir yetki düzenlemesi ile hangi mevzuların federal devlet, hangilerinin eyaletler aracılığıyla incelenmesi gerektiğini bildirmektedir. Bu bakımdan Almanya'nın federal devlet sistemi diğer

¹³¹ Abdulvahap Uluç, Abdullah Çelik ve Oğuz Kaan, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:430, 2001, s.183-184.

¹³² Kayıkçı, s.79.

federal devletlerin sistemlerine benzerlik göstermektedir. Almanya'da kamusal alan, önemli ölçüde federal kanunlara dayanır. Vatandaşlar ise yetki dağılımı prensibine (dispersion der autorität) göre hemen hemen sadece eyalet resmi makamları veya eyaletler adına çalışmalarda bulunan mahalli idarelerle temas halindedir. Bunun nedeni, Anayasanın üniter devletin yararları ile federal devletin yararlarının kombinasyonu çabasıdır.

Anayasa, özellikle ekonomik ve sosyal yaşamın bütün Almanya'da eşdeğer ölçülerde olmasını istemektedir. Bu da, önemli seviyede sosyal ve ekonomik politikalar aracılığıyla tayin edilmektedir. Bu sebeple sosyo-ekonomik alanı genellikle federal kanunlar tayin etmekte ve bu bakımdan Alman Federal Devleti bir üniter devlete benzemektedir. Eyalet idareleri bir yandan federal bir devlet için karakteristik olan eyalet kanunlarını tatbik ederken, diğer yandan federal devlet sistemleri için hiç de karakteristik olmayarak federal devlet kanunlarının çoğunun uygulanmasını da üstlenmektedirler. Alman Federal Devleti'nin tarifinde bu sebeple "üniter" veya "kırılmış" federal devlet ifadeleri yer almaktadır.

Savunma, posta, demiryolları ve dış işleri hizmetlerine ait yetkiler ise, tamamıyla federal devletin sorumluluğundadır. Böylelikle eyaletlerin, eyalet hükümetlerince görevlendirilen 69 üyenin meydana getirdiği ve yasamaya etkin olarak iştirak eden bir birim olan Federal Konsey'in geniş kapsamlı katılım hakları üzerinden sahip olduğu güç, federal devlet lehine dengelenmektedir¹³³.

3.2.1.Almanya'da Merkezi ve Yerel Yönetim

3.2.1.1. Federal Yönetim

“Merkezi idare” olarak nitelendirebilecek federal idarenin en üst basamağında

¹³³ İnci Ataç, **Almanya'da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları**, Ankara: DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, 1992, s.3.

cumhurbaşkanı yer almaktadır. Federal Konsey, federal parlamento, federal kurum, federal hükümet ve başbakan ise merkezi idarenin diğer birimleridir. Bu birimlerden bazılarında eyalet idarecilerinin de söz söylemeye hakkı vardır.

Federal Asamble (Bundesversammlung) tarafından beş yıllığına seçilen cumhurbaşkanı görev süresi sonunda bir kez daha seçilebilir. Federal asamble, Federal Meclis üyeleri ile beraber eyalet parlamentoları aracılığıyla nisbi temsil sistemi ile seçilen aynı sayıdaki üyeden meydana gelmektedir¹³⁴.

Federal kurul, federal parlamento üyelerinin nisbi temsil temellerine, yani eyalet parlamentolarının seçmiş olduğu temsilcilerden (her eyalet eşit sayıda olmak üzere ve parlamentoda temsil edilen partilerinin güçlerine uygun olarak seçtikleri temsilcilerden) meydana gelmektedir. Bu birimin tek görevi cumhurbaşkanını seçmektir.

Alman halkının seçilmiş temsilciliğini federal parlamento yapmaktadır. Teknik olarak 598 federal milletvekilinin yarısı partilerin eyalet listeleri üstünden aldıkları oylara göre, diğer yarısı olan 299 kişi ise seçim bölgesinde seçilen bireylere paylaştırılmaktadır. Seçilen milletvekilleri bir araya gelerek meclis grupları meydana getirmekte ve içlerinden bir meclis başkanı belirlemektedirler.

Federal hükümetin seçilen tek üyesi federal şansölye/başbakandır. En önemli siyasi makamların yöneticileri olarak bakanları seçme hakkı, bakanların sayısı ve yetki alanlarını belirleme hakkı Anayasa tarafından başbakana tanınmıştır¹³⁵.

3.2.1.2. Eyalet Yönetimi

Almanya 16 eyaletten meydana gelmektedir. Bu eyaletler kendi anayasaları olan egemen birer devlettirler. Eyaletlerin çoğunlukla idari yapılanması üç aşamalıdır.

¹³⁴ Enis Yeter ve Kadir Koçdemir, **Federal Almanya'da Mahalli İdareler Mali Yapısı**, Ankara: Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, 1997, s.2.

¹³⁵ İlkin Güneş Eraslan, "Yönetim Mekanizmalarının Kentsel Dönüşüm Algısı ve Uygulamaları Üzerindeki Etkisi: İngiltere, Almanya ve Türkiye Örnekleri", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2007, s.102-106.

Eyalet hükümeti ve eyalet bakanlıkları en üst, bölge yönetimleri orta seviye, ilçeler ve bir ilçeye bağlı olmayan büyükşehirler en alt seviye eyalet birimleridir.

Anayasanın 83. maddesi “Bu Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça veya izin verilmedikçe, eyaletler federal yasaları kendi görevleri olarak yürütürler.” hükmünü amirdir. Kanunların eyaletler aracılığıyla uygulanmasına ilişkin esas da Anayasanın 84. maddesinde belirlenmiş olup, bu yargıya göre, idari örgütlenme ve idari usullerin düzenlenmesi, Federal Konseyce onaylanmış federal yasalarda aksine bir hüküm bulunmadıkça, eyaletlere aittir¹³⁶.

Merkezi hükümet, eyaletlerin aleyhine bazı görevleri üzerine almıştır. Bunların en önemlileri; bölgesel altyapının düzeltilmesi, tarımsal alanların ve kıyıların korunması, üniversite ve yüksekokullarla üniversite hastanelerinin genişletilmesidir.

Eyaletlerde genel yönetim birimlerinden başka, yalnızca yasaların belirlediği konularda görev yürüten özel idari birimler de vardır. Örgütlenme açısından eyaletler arasında farklılıklar olmakla beraber, iki eyalet haricinde; üst, orta ve alt kademe şeklinde üç kademeli organizasyon tipi vardır.

Üst kademe yönetim:

Eyaletlerin Başbakanlığı ve görev alanlarına giren eğitim ve kültür politikası (oul ve kilise sorunlar, bilim ve sanat, televizyon ve radyo) ve güvenlik (polis) işleri gibi konularda çeşitli bakanlıkları vardır. Çoğunlukla bu bakanlıklar: Maliye, Kültür, Ulaştırma, İçişleri, Çalışma ve Sosyal İşler, Adliye ve Tarım Bakanlıklarıdır.

Eyaletlerin yasa çıkarmaya yetkili oldukları konularla ilgili idareleri vardır ki bu alanda merkezin eyalet yönetimlerini yönlendirme yetkisi yoktur.

Orta kademe yönetim:

¹³⁶ Kadir Koçdemir, **Yönetim Hakkı**, Ankara: Türk Erdem Vakfı Yayınları, 1998, s.28-29.

Orta kademedede eyalet idareleri başında “il müdürü” bulunan “il”lere bölünmüştür. Bunlar, özel bir idari kuruluşu olmayan tüm konularla ilgilenmektedir. Orta kademe birimlerin ana görevi, merkezi birimler arasında eşgüdümü sağlamak ve alt birimlerle yerel yönetim birimlerinin kontrolünü sağlamaktır. İl müdürü prensip itibariyle eyalet, İçişleri Bakanına bağlıdır. Ancak, ilgili görevleri nedeniyle diğer bakanlıklara da bağlılığı mevcuttur.

Alt kademe yönetim:

Devlet örgütünün alt kademesini “ilçe idareleri” ve “bağımsız iller” meydana getirmektedir. Bu bağımsız il pozisyonunun, tarihsel ilerleme sonucu, belli bir büyüklüğe erişen ilçelere verilen “şehir yönetimi” pozisyonu ile ilgilidir.

Bağımsız iller, öz-idare hakkına sahip kamu kuruluşları olup, mahalli problemlerle ilgili görevlere ilişkin birimler, halkın belirlediği yöneticiler aracılığıyla idare edilmektedir. Devlet görevleri ise yasa yolu ile aktarılmış olup, bunları da sağlamakla sorumludurlar. Bu devredilen görevler arasında, İktisat Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü ve İmar Müdürlüğü vardır.

3.2.1.3. Yerel Yönetimler

Alman özerk mahalli idare zihniyeti tarihsel bir esasa tutunmaktadır. Otuz Yıl Savaşlarının bitmesiyle Alman milleti Roma İmparatorluğu’nda üç yüzden fazla devlet, devletçik, dukalık ve kontluk inşa etmişlerdir. Alman prensleri, kontları, yerel feodaller imparatorun savaş ve savaş hazırlıklarından faydalanarak merkezi hükümetin uzağında kalmasını bilmişler ve bu şekilde asırlar boyunca bağımsız kalmışlardır. Almanya'daki mahalli idarelerin temelini oluşturan Prusya Kentler Yönetmeliği, 1808’de hazırlanmıştır. Almanya'da federal yapıyı gerekli kılacak siyasi, coğrafi ve etnik bir sebep bulunmamakla beraber kendine has gelenek, farklı tarihsel gelişme ve 1815’de Almanya birliğindeki devletlerin bağımsızlıkları, bugünkü federal sistemin en önemli sebeplerini ortaya çıkarmaktadır. 1933-1945 arası Hitler dönemi haricinde Almanya'da merkezîyetçi bir devlet yapısı kurulmamıştır.

Almanya'da şimdiki mahalli idarelerin oluşumu İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Konrad Adenauer önderliğinde olmuştur. Merkezi idare ile mahalli idare arasındaki temel ilişki anayasa ile belirlenmiştir. Bununla beraber mahalli idarelerle ilgili olarak federal hükümetten çok federe hükümetler yetkilendirilmiştir¹³⁷.

3.2.1.3.1. Belediyeler

Alman Anayasası, belediyelere kanunlar kapsamında ve kendi sorumlulukları içerisinde mahalli hizmetleri yerine getirme hakkı tanımaktadır. Eski Batı Almanya'da 1968-1980 yılları arasında yürütülen mahalli idarelerin alan düzenlemesi çalışmaları kapsamında küçük belediyelerin sayılarında önemli azalmalar yapılmış ve önceden sayıları 24371 olan belediye sayısı 8506'ya indirilmiştir¹³⁸. İki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'da meydana getirilen beş eyalette önce yeni belediyeler inşa edilmiş, daha sonra belediye sayısı azaltılmıştır.

Almanya'da temel yapısal özellikleri açısından, üç değişik belediye modelinden bahsedilebilir¹³⁹:

- *Güçlü Belediye Başkanı Modeli*, Bayern ve Baden-Württemberg eyaletlerinde uygulanmakta olan bu modelin en ayırt edici özelliği, belediye başkanının güçlü bir pozisyona sahip olmasıdır. Başkanın gücü; belediye meclisinin başı olmasından, belediyeyi temsil etmesinden ve halk tarafından seçilmesidir.
- *Profesyonel Yönetici Modeli*, Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde farklı şekilde uygulanmaktadır. Bu modelin belirleyici özelliği, güçlü belediye meclisinin karşısında zayıf bir belediye başkanının olmasıdır.
- *Magistrat Modeli*, Hessen'de ve Schleswig-Holstien'in kent belediyelerinde uygulanmaktadır. Bu modelde belediye meclisinin yanında belediyenin

¹³⁷ Türkoğlu, s.42.

¹³⁸ Selçuk Yalçındağ, "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", *Amma İdare Dergisi*, Cilt:22, Sayı:1, 1989, s.50.

¹³⁹ Ulusoy, s.121-122.

yürütme işlerini yüklenen ortaklaşa bir yürütme kurulu (Magistrat) vardır. İdare işlevini meclis aracılığıyla tayin edilen “Magistrat” tarafından uygulanmaktadır.

3.2.1.3.2. İlçeler

Alman mahalli idare sisteminin ikinci basamağını ilçeler meydana getirmektedir. İlçeler tüzel kişiliğe sahip, şehir eyaletleri haricinde bütün eyaletlerde en alt yönetim birimlerini meydana getirmektedir.

Eski Batı Almanya’da ortaya konulan reform kapsamında sayıları 425 olan ilçe sayısı 237’ye düşürülmüştür. Eski Doğu Almanya’da ise toplam 189 olan ilçe sayısı birleşmeden sonra beş eyalette değişik tarihlerde ortaya konulan reformlarla 87’ye düşürülmüştür. İlçeler büyüklük bakımından birbirinden farklıdır. Fakat reform neticesinde eyaletlerde ilçe büyüklüğündeki alt sınır farklılığı geniş ölçüde yok edilmiştir¹⁴⁰. Nüfusu 100.000’den az ilçe yok gibidir.

Birden fazla belediye üstünde etkileri olan bu yerleşim birimleri, buldukları bölgelerde belediyelerin yapamadığı işleri hallederler. Alman Anayasasında belde birlikleri olarak da isimlendirilen bu birimler; cadde ve sokakların düzenlenmesi, ekonomik girişimlerde bulunma, bölge turizmini isteklendirme, hava kirliliğinin kontrolü gibi pek çok görevi yerine getirmektedirler.

Federal Anayasanın 28. maddesinde "Eyalet, ilçe ve belediyelerde halk; genel, hür, eşit ve gizli seçimlerde seçilen temsilcilere sahip olmak zorundadır." ifadesi yer almaktadır. Böylelikle devlet erki (iktidarı) bölüşülmekte ve yalnızca bir ilçeye ya da belediyeye ilişkin kararlar, vatandaşa yakın politikacılar aracılığıyla alınmaktadır. Adı geçen maddede yerel yönetimlere ayrıca yerine getirecekleri mahalli ve ortak nitelikli hizmetleri nasıl üreteceklerini düzenleme yetkisi verilmiştir¹⁴¹.

¹⁴⁰ Belma Üstünışık ve Enis Yeter, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, Ankara: Türk Belediyeciler Derneği, 1998, s.51.

¹⁴¹ Ulusoy, s.122-123.

3.2.2. Almanya’da Yerel İdarelerin Mali Yapıları

Federal Almanya Cumhuriyeti 1949’da kurulduğunda belediyelere anayasa tarafından özerklik tanınmıştı, ancak bu gelir getirici etkinlikleri içermiyordu. Merkezi idare gelirlerini katma değer vergisinden karşılarken, federal eyaletler de gelirlerini ticaret vergisi, kurumlar vergisi ve gelir vergilerinden temin etmekteydiler.

Federal eyaletlerin bir parçası sayılan belediyeler, federal kanunlar altında yerel tüketim ve dış ticaret vergilerinden pay alma hakkına sahiptiler. Fakat 1955’de uygulanan maliye reformu ile birlikte Alman Anayasasında vergi gelirlerinin paylaşımı ile ilgili var olan önceki uygulamalar değiştirilip kurumlar ve gelir vergisinin üçte biri federal yönetime ayrılmıştır. Aynı zamanda Almanya’da eyaletler arasında meydana gelen bazı mali yükleri önlemek için bir denkleştirme sistemi kurulmuştur.

Federal Alman Anayasasının 28. maddesiyle mahalli idarelere özerklik pozisyonunun Eyalet Anayasalarıyla tanınması konusunda federal devlet garantisi sağlanmış, Eyalet Anayasaları da belediyelere ve ilçelere seçilmiş organları tarafından özerklik kullanma garantisi sağlamış ;fakat gelir kaynağı oluşturma özerkliği vermemiştir.

Ücretler, vergiler, merkezi yardımlar ve diğer gelirler belediyenin önemli gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Doğu ve Batı Almanya’da belediyelerin gelir yapılarının farklılık göstermesinin sebebi ekonomik durumlarının farklı olmasıdır¹⁴².

¹⁴² Türkoğlu, s.45-48.

3.3. Almanya ve Fransa'daki merkezi ve yerel yönetim yapılanmasının Türkiye ile karşılaştırılması

3.3.2. Fransa ve Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim Yapılanmasının Karşılaştırılması

Fransa'da kararlar onaya gerek olmadan yürürlüğe girerken, Türkiye'de il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanması gerekmektedir. Fransa'da belediye başkanı meclis aracılığıyla kendi aralarından seçilirken, Türkiye'de belediye başkanını halk (Anayasa, belediye başkanının atanmasına da imkân tanımakla beraber) seçmektedir.

Türkiye'de mahalli idare birimi olarak il daimi encümeni olmasına karşın, Fransa'da il özel idarelerine ait 10 Ağustos 1871 tarihli yasanın 6. bölümünde kuruluşu, yetki ve görevlerini açıklayan il daimi encümeninin varlığı 2 Mart 1982 tarihli yasayla son bulmuştur ve encümene ait görevler, yasanın 24. maddesine göre kurulan bürolar tarafından yürütülmektedir.

Türkiye'de belediyelerin kurulabilmesi için nüfusun asgari 2.000 olması gerekirken, Fransa belediyeleri nüfusa dikkat etmeden büyüklü küçüklü hepsini kapsamaktadır. Fransa'da belediye sayısının çok olması, Türkiye'de 1982 Anayasasında yer verilen mahalli idare birimlerinden biri olan köy mahalli idaresinin Fransa'da bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Aynı şekilde Fransa'da mahalli idare olarak sayılan bölgelerde Türkiye'de mahalli idare olarak sayılmamaktadır.

Fransa'da belediye meclis üyeleri çoğunluk sistemiyle genel oyla seçilir ve bu seçimler iki turludur. Türkiye'de ise belediye meclis üyeliği seçimi nispi temsil sistemine ve tek dereceli seçim sistemi uygulanır. Türkiye'de mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları Anayasanın 127. maddesine göre Bakanlar Kurulu izni gerektirirken, Fransa'da böyle bir kısıtlama bulunmamaktadır.

Türkiye’de belediyelerin askerlik işlerine bakmak, evlenme, doğum, boşanma istatistiklerini hazırlamak, nüfus kayıtlarını tutmak gibi görevleri bulunurken, Fransa’da belediyelerin böyle bir görevi yoktur.

Fransa’da milletvekilliği, il genel meclis üyeliği, belediye başkanlığı bir kişide toplanabilirken, Türkiye’de bu tarz iki görev bir kişide toplanamaz. Türkiye’de il genel meclisi başkanı ve il özel idaresinin yürütme organı vali iken, Fransa’da 1982 reformuyla valinin bu yetkisi ortadan kaldırılarak, il özel idaresinin başına seçimlerle belirlenen belediye başkanı getirilmiştir.

3.3.1 Almanya ve Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim yapılanmasının karşılaştırılması

Almanya ve Türkiye temelde devlet yapıları açısından değişiklik göstermektedir. Almanya’da federal devlet sistemi uygulanırken, Türkiye üniter devlet yapısı ile yönetilmektedir. Durumun böyle olması mahalli idareler açısından da derin ayrımların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Almanya’da bulunan 3’ü bağımsız olmak üzere toplam 16 eyalet birer mahalli idare birimi gibidir ve problemlerini kendi içlerinde çözmektedirler. Eyaletler de kendi aralarında ilçelere ve belediyelere bölünmüştür. Dolayısıyla merkezden en küçük yerleşim birimlerine doğru sağlam bir bağlantı olduğu görülmektedir. Bu durumda Almanya içerisinde problemlerin daha etkili ve çabuk çözülmesinin önünü açmaktadır. Bunun haricinde federatif yapının olumsuz yanlarıyla da karşılaşılabilir..

Üniter devlet sistemi ile yönetilen Türkiye’de ise durum çok farklıdır. Türkiye merkezi otoriteye bağlı olduğundan güçler merkezde bir araya gelmiş ve kısmen bu güç yerele dağıtılmıştır. Mahalli idarelerin yetkileri, hareket alanları merkez tarafından tayin edilmekte ve sürekli denetim altındadır.

Sistemi uygulayıcıların mahalli idare ve yerel yönetim zihniyetleri de başka bir farklılık noktasıdır. Türkiye’de profesyonel bir hizmet anlayışı bulunmazken,

Almanya'da müşteri odaklı hizmet verilmektedir. Almanya'da kamu çalışanlarının yetiştirilmesine ve geliştirilmesine gerekli önem verilirken, Türkiye kamu personellerine gereken ilgi ve önemi göstermemektedir.

Türkiye ve Almanya arasındaki sistem farklılıkları ve bu sistemlerin kendilerine has üstünlükleri ve dezavantajları olmasına rağmen idarecilerdeki profesyonellik anlayışı ve yeterlilik farkından dolayı iki ülke arasında mahalli idareler ve halkın problemlerinin çözümü-memnuniyeti konusunda çok büyük farklılıklar meydana gelmektedir.

Reform; tercih hakkı, etkinlik, bürokratik ve monopol birliğe karşı yetki göçerimi, verimlilik, şeffaflık, öngörülebilirlik ve sorumluluk anlamlarına gelmektedir.

Çağdaş idare zihniyetinin esas prensipleri olan duyarlılık, şeffaflık, öngörülebilirlik ve sorumluluk gibi prensiplerin Türkiye mahalli ve genel kamu idare sistemine aktarılabilmesi için, kendi toplumsal ve idare deneyimlerimiz ve zenginliklerimizi de değerlendirerek, yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu kabullenilmelidir.

Genel ve mahalli kamu sistemimizde, dürüstlük ve bütünlük gibi geleneksel hedefleri ile beraber kalite ve müşteri odaklı hizmet, esneklik, gelişim ve etkinlik gibi yeni idare zihniyeti prensipleri benimsenebilir.

Vatandaşa duyarlı hizmet sunmanın yollarının geliştirilmesi, demokrasimizin daha da güçlendirilebilmesi için gereklidir. Genel seçimlerdeki genel oy hakkının etkili olması kadar, kamu hizmetinin insanlar tarafından seçme hakkı da azımsanmayacak derecede fazladır.

Türkiye'de kamu idaresinin verimli ve etkili çalışması, planlı kalkınma hedeflerinin başarılmasında ana ön şartlardan biri olarak değerlendirilmesine, bu verimlilik ve etkinliğe ulaşılmasında örgütlerin sorumluluğunu üstlenen idarecilerin stratejik rolü olduğu irdelenmesine rağmen, idarecilerin eğitilmesi hususunda yeterli

duyarlılık gösterilememiştir. Bu kapsamda kayda değer tek girişim, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nin 1952 senesinde Türk Hükümeti ile Birleşmiş Milletlerin iş birliği sonucunda Ankara'da kurulmasıdır. Burada tüm kurum ve toplumsal ilişkilerine tamamıyla etki eden genel iktisadi ve siyasi problemlerin yanında, Enstitünün içsel yapısından dolayı meydana gelen sebeplerinde belirleyici olduğu ifade edilebilir. İçsel sebepler içerisinde, akademik kadronun mevcut olarak yetersiz oluşu, idareci adaylarına yönelik eğitim hizmetlerine iştirak edenlere yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübe kazandırılmasında arzulanan seviyede yeterli olmayışı hatırlanabilir.

SONUÇ

Yönetim, insanların toplu yaşama başlamaları neticesinde bir ihtiyaç olarak meydana gelmiştir. Toplu yaşamın gereği olarak, bu yaşamı şekillendiren, yön veren bir dizi kurallar meydana gelmiş ve toplumun değişen ve artan gereksinimlerine uygun olarak da bu ihtiyaçlar değişip gelişmiştir.

Kamu idaresi, devletin siyasal organlarının tayin ettiği hedefleri en verimli bir şekilde ve hedefine uygun olarak yerine getirmek için gerekli olan kamu yönetiminin kurulması, işleyişinin sağlanması, bu konuları araştırıp incelemeyi konu alan disiplindir. En geniş anlamda tarifi ile kamu idaresi kamunun icra edilmesi veya yürütülmesi hedefiyle ortaya koyulan etkinliklerin tamamıdır.

1960'lı yılların başında Türk uzmanlarınca hazırlanan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu ismiyle bilinen reform teklifleri kamu yönetiminin (özellikle merkezi yönetimin) yapısal düzenlemelerine yoğunlaşmıştır. 1971 senesinde meydana getirilen İdari Reform Danışma Kurulunun raporu ise, geçmiş raporların bir değerlendirilmesi niteliğini taşımaktadır. 1991 senesinde hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesi de bazı farklılıklar içermesine rağmen MEHTAP Raporu'yla aynı niteliklere sahiptir.

Ülkede "24 Ocak Kararları" olarak bilinen 1980 tarihli bazı tedbirlerin alınması, 1973-1974 yıllarında meydana gelen petrol şoklarının Türkiye'yi de olumsuz etkilemesi sonucunda kararlaştırılmıştır. Fakat bu kararların uygulanabilmesi mümkün olmamıştır. Çünkü 12 Eylül Askeri Darbesi'nden sonra ülke idaresinde her alanda "militer" bir emir komuta rejimi egemen olmuştur.

1980'li senelerde varlığını iyice hissettiren kamu idaresinde reform yapılması zorunluluğu, hükümet ve parti programları ve beş yıllık kalkınma planlarında da yer etmiştir; fakat istenilen seviyede uygulanamamıştır. Türkiye, iktisat alanında vardığı serbestleşme ve gelişmeye, kamu idaresi bakımından ulaşamamıştır. Ülkemiz 1990'lı

senelerde, dünya çapında etkisini gösteren değişim sürecini iyi takip edememiştir. Yapılanmasını gerçekleştirememesinin sebebi olarak, aynı yıllarda yükselen rekabetçi piyasa koşullarının gerisinde kalmayı gösterebiliriz. 2000'lerin başında boy gösteren ekonomik krizlerde bunun üzerine eklendiğinde yapılanma pek etkili olamamıştır.

1984 senesinde büyükşehir belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun, 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) ve en son bu yasaların yerine geçen 2004 ve 2005'te yapılan düzenlemeler yerel yönetim reformları olarak sayılabilmektedir. Kasım 2003'te kamuoyuna izah edilmiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile idare yapımızı kökünden etkileyecek özellikle, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim alanlarında bir sıra yeni kanun çıkarılması kararlaştırılmıştır. Bunların önemli bir parçası özellikle de yerel yönetimlere ait kısmı gerçekleştiği gözlenmektedir. Bu durumda belediyeler, sahalarında öncelikle 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak bu kanunun biçimi bakımından anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005 tarihinde 5393 sayılı kanunla onaylandığı dikkat çekicidir. İl Özel İdaresi alanında da 2005 senesinde yapılan 5302 sayılı yeni kanun, önemli ölçüde 1913 tarihli geçici yasaya dayanan ve 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanununun (3360 sayılı kanun) yerine geçtiği gözlenmektedir. Öncelikle 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleri aynı sene onaylanmış olan 3030 sayılı yasa ile garanti altına alınmış, bu kanun da 2004 senesinde çıkarılan 5216 sayılı yasa ile değiştirilmiştir.

2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanun ile il özel idareleri ve organları olan valinin, il genel meclisinin, il encümeninin görev ve yetkileri belirlenmiş ve denetiminin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. 5393 sayılı kanun ile belediye meclisinin, belediye başkanının ve belediye encümeninin görev ve yetkileri ve belediyelerin nasıl denetleneceği belirlenmiştir. 1924 tarihli 442 sayılı kanun ile de köyün tanımı, köy muhtarının, köy ihtiyar meclisinin görev ve yetkileri belirlenmiştir.

Merkezi ve mahalli idarelerin sahip olduğu birçok özelliğini diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak ortaya koymak ve farklılıklarını belirlemek kamu idaresi

bakımından yarar sağlayacaktır. Almanya sahip olduğu güçlü mahalli idare yapısı ile bilinmektedir. Avrupa Birliğine katılma süreci içerisinde; Türkiye'deki mahalli idare yapısını irdelerken Avrupa Birliğinin en aktif üyesi konumundaki Almanya ve Türkiye'nin şekillenmesinde önemli rol oynayan Fransa ile karşılaştırmanın faydalı sonuçlar sağlayacağı kabul edilebilir. Bu karşılaştırmalar sonucunda aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür:

- Almanya'da en büyük yerel yönetim olarak eyaletler, Türkiye'de iller ve Fransa'da ise bölgeler bulunmaktadır. Türkiye'de ki en küçük mahalli idare olan köyler Almanya ve Fransa'da bulunmamaktadır.
- Almanya 16 eyalet, 324 ilçe ve 8506 belediyeden meydana gelirken, Fransa 4'ü denizaşırı olmak üzere toplam 26 bölge, 100 il ve 36793 belediyeden oluşmaktadır. Türkiye'de ise 81 il, 957 ilçe, 34367 köy ve 2951 belediyeden oluşmaktadır.
- Türkiye merkezi otoriteye bağlı, Fransa'da mahalli idareler ile merkezi yönetim iç içedir ve Almanya merkeze bağlı 16 eyaletle yönetilmektedir.
- Fransa ve Almanya'da belediyeler kendi aralarında birlik kurabilirlerken, Türkiye'de Anayasanın 127. maddesine göre Bakanlar Kurulundan izin gerekmektedir.
- Almanya'da eyaletlere kısmi egemenlik hakkı verilmiş ve eyaletler birbirlerinden bağımsızdır. Türkiye'de ise bütün mahalli idarelerin alanları merkezi otorite tarafından belirlenmiş ve sürekli vesayet altında tutulmaktadır.
- Almanya'daki federal eyaletler gelirlerini ticaret vergisi, kurumlar vergisi ve gelir vergilerinden elde ederken, Fransa'da mahalli idareler başlıca şu vergileri almaktadır: İmar görmüş arsalardan alınan vergiler, meslek vergisi, dolaysız vergiler, konutlarda oturanlardan alınan oturma vergisi, taşınmaz mallardan alınan vergi, kurumların iyeliğinde bulunan taşınmaz mallardan alınan karma vergidir.
-
- Türkiye'de merkezde toplanan güçler, kısmen yerel idareye dağılmıştır. Almanya'da eyaletlere merkez tarafından bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı ,

Fransa'da ise yerel yönetim güçleri hem senatör hem de milletvekili olabilmektedir. Böylece Fransız Parlamentosu, merkezi karar alma süreci içerisinde yerel yönetim güçlerinin güçlü bir şekilde temsiline imkân sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

Ağyel, Şahnur. “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Gazi Üniversitesi SBE, 2007.

Akçakaya, Murat. “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2003,

Akıncı, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, 1999.

Aktel, Mehmet. **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**. Ankara: Asil Yayıncılık, 2003.

Alıcı, Orhan Veli. “Belediyelerde İç ve Dış Denetim” , **Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, 2007.

Ataç, İnci. **Almanya’da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları**. Ankara: DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, 1992.

Atasoy, Veysel. **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı yayınları, 1992.

Aydın, Ahmet Hamdi. **Türk Kamu Yönetimi**. Ankara: Seçkin Kitabevi, 2007.

Aykaç, Burhan, Nuri Tortop, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer. **Mahalli İdareler**. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008.

Aytaç, Fethi. **Açıklamalı Belediye Kanunu**, 5.Baskı. Ankara: Adalet Matbaacılık, 1991.

Balcı, Asım, Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu ve Namık Kemal Öztürk. **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.

Bayrakçı, Erdal. “1980 sonrası Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Önerilen Modeller”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Selçuk Üniversitesi SBE kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, 2007.

Belediye Kanunu, Kanun No: 5393

Bilgiç, Veysel K.. **Yerel Yönetimler**. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998.

Bilgin, Kamil Ufuk. **Kamu Yönetiminde Memurların Halkla İlişkileri**. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları, 1994.

Bilgin, Vedat. “ Özelleştirme Üzerine”, **Yeni Türkiye**. Yıl 1, Sayı 2, Ocak- Şubat 1995.

Büyüklü, Şinasi. “Türk Kamu Yönetiminde Çözülme Eğilimleri”, **AİD**. Cilt.9, Sayı.3, 1976.

Can, İsmail. “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri” **Maliye Dergisi**. Sayı.145, Ocak 2004.

Çetinkaya, Naciye. “Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet Uygulamalarının kamu Hizmetlerine Etkileri”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Selçuk Üniversitesi SBE, 2010.

Çevik, Hasan Hüseyin. **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.

Demir, Yazgım. “Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Dicle Üniversitesi SBE Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2006.

Dinçer, Ömer ve Yahya Fidan. **İşletme Yönetimine Giriş**. Ankara: Beta Yayınları, 1996.

Ekici, Birol ve M. Can Toker. “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt.14, Sayı.1, Ocak 2005, ss. 41-43

Engelhardt, Edouard Philippe. **Tanzimat ve Türkiye** (Çev . Ali Reşad). İstanbul: Kaknüs Yayınları, 1999.

Eraslan, İlkin Güneş. “Yönetim Mekanizmalarının Kentsel Dönüşüm Algısı ve Uygulamaları Üzerindeki Etkisi: İngiltere, Almanya ve Türkiye Örnekleri”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2007.

Erbay, Yusuf. “Bürokrasi, Bürokratizm ve ülkemizde bürokrat-siyasetçi ilişkileri”, **Yeni Türkiye**. Yıl 3, Sayı 14, 1997, s.406

Erbay, Yusuf. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt:8, Sayı:2, 1999, ss.58-74

Erençin, Arif. “ Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi. 3-4 Aralık 2004, ss.57-65.

Ergun, Turgay. “Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama”, **TODAİE Yayınları**. 2004, ss.3

Erođul, Cem. **Çağdaş Devlet Dúzenleri**. Ankara: İmaj Yayınları, 2001.

Eryılmaz, Bilal, Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Sözen ve Tayfun Moğol. **Kamu Yönetimi**. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, 2011.

Fedai, Recep. “Küreselleşme Sürecinde kamu Yönetimi: Bürokrasiden Yönetişime Değişim”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Cumhuriyet Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2011.

Genç, Turan. **Kamu Yönetimi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.

Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**. Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

Görün, Mustafa. “Kırsal Kalkınmada İl Özel İdaresinin Rolü ve İlçe Özel İdaresinin Kurulması Konusunda İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma (İzmir, Ağrı ve Konya Örneği)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. Cilt:6, sayı:1, 2004.

Göymen, Korel. **Türkiye’de Kent Yönetimi**. İstanbul: Boyut Kitapları, 1997.

Gözübüyük, A. şeref. **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.

Güler, A. Güler. “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”. **TODAİE**. Sayı.266, Nisan 1996, s. 144.

Günday, Metin. **İdari Yargı Temel Kanunları**. Ankara: İmaj Yayınevi, 2005.

Güredin, Ersin. **Denetim**. İstanbul: Beta yayınevi, 2005.

Hazanay, Aygöl. “Yerel yönetimlerde Planlama”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Mersin Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kent ve Çevre Bilim Dalı, 2006.

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No: 5302

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. Sayı:17, Nisan 2007, ss. 1-24

Karabaş, Erdal. “AT Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetim Yapıları”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**. İstanbul Üniversitesi SBE, 1991.

Karaer, Tacettin. “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt:23, Sayı:3, 1990.

Karasu, Koray. “Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenine İlişkin Bir Not”, **II. Kamu Yönetimi Formu Bildirileri**. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, 2004.

Kaşıkçı, Fulya. “Risk Odaklı Denetim ve Bir Uygulama”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans tezi**. Marmara Üniversitesi SBE, 2006.

Kaya, Erol. **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**. İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003.

Kayıkçı, Sabrina. “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt:12, Sayı:3, 2003, ss.22-47

Kayıkçı, Sabrina. “Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Mekân Planlama Sistemi”, **Planlama Dergisi**. Sayı:26, 2003, ss.78-85

Keleş, Ruşen. “Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**. Ankara, 1-2 Aralık 1994, ss. 23-34.

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem yayınları, 2000.

Keskin, E. Nuray, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplinin Köken Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt 39, Sayı 2, 2005.

Kılıç, Selda. “Tanzimat’ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**. Cilt:28, Sayı:45, 2009.

Koçak, Yüksel. **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**. Ankara: Orion Kitabevi, 2008.

Koçdemir, Kadir. **Yönetim Hakkı**. Ankara: Türk Erdem Vakfı Yayınları, 1998.

Koçyiğit, Mustafa, “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Polis Teşkilatına Yansımaları”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, 2011.

Köy Kanunu, Kanun no: 442

Memiş, Mehmet Ünsal, “İç Denetimin Yönetim Fonksiyonlarının Yerine Getirilmesindeki Rolü: Türkiye’deki Büyük İşletmeler Üzerinde Bir Saha Araştırması”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**. Çukurova Üniversitesi SBE İşletme anabilim Dalı, 2006.

Memişoğlu, Dilek. “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2006.

Mustafa Sakal, “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**. Sayı: 3, Yıl:3, 1997.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2001.

Nalbant, Atilla. **Üniter Devlet**. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997.

Ortaylı, İlber. **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları, 1985.

Öktem, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen. **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları** Ankara: İmaj Yayınevi, 2009.

Örnek, Acar. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Meram Yayıncılık, 2004.

Özer, Ahmet. "Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt:2, Sayı:2, Mart 1993.

Özkara, Belkıs. "Kamu Örgütlerinde Halkla İlişkiler Yoluyla Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi", **AİD**. Cilt:32, Sayı:3, 1999, ss.96.

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı. **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi (Ulusal ve Global Perspektifler)**. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2005.

Polatoğlu, Aykut. **Kamu Yönetimi Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması**. Ankara: Metu Press Yayıncılık, 2001.

Polatoğlu, Aykut. **Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım, Lefkoşa**: Yakın Doğu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 2009.

Sözen, Cemil, **Sağlık Yönetimi**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2003.

Sözen, Süleyman. **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005.

Şeylan, Gencay. "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt:33, Sayı:2, 2000.

Toprak Karaman, Zerrin “Yerel Yönetimler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları**. 1998, ss.62.

Tortop, Nuri. “Yeni Demokratik Yapılanma”, **AİD**, Cilt:25, Sayı:2, 1992.

Tortop, Nuri. “Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**. No:263, 1996.

Tortop, Nuri. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

Tufan Emni, Filiz. “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun iç ve Dış Dinamikleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**. Cilt:16, Sayı:2, 2009.

Tüm Köy ve Mahalle Muhtarları Derneği Genel Merkezi, Köy Yönetimi, 2011, <http://www.tumkmmmd.com/calimalar/koey-yoenetm.html> (18.03.2012)

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

Uluç, Abdulvahab, Abdullah Çelik ve Oğuz Kaan. “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**. Sayı. 430, 2001.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye)**. 6. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları, 2010.

Uysal, Birkan. **Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler**. Ankara: TODAİE Yayını, 1998.

Üskül, Zafer. “Yönetimde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye**. 1995.

Üstünişik, Belma ve Enis Yeter. **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**. Ankara: Türk Belediyeciler Derneği, 1998.

Yalçındağ, Selçuk. “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Amma İdare Dergisi**. Cilt:22, Sayı:1, 1989.

Yanık, Serdar. “Türkiye’de Yönetim Reformu Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlişkileri”, Yayınlanmamış **Yüksek lisans Tezi**. İstanbul Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2010.

Yeter, Enis ve Kadir Koçdemir. **Federal Almanya’da Mahalli İdareler Mali Yapısı**. Ankara: Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, 1997.

Yıldız, Zekeriya. **Politika Sözlüğü**. İstanbul: Timaş Yayınları, 2003.

Yılmaz, Abdullah ve Mustafa Ökmen. **Kamu Yönetimi**. Ankara: Gazi Kitabevi, 2004.