

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA 6360  
SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şahin ALATAŞ

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Ana Bilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU

Temmuz, 2019

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA 6360  
SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şahin ALATAŞ  
(Y1412.180009)

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Ana Bilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU

Temmuz, 2019

## ONAY FORMU

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



### YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY FORMU

Enstitümüz Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1412.180009 numaralı öğrencisi Şahin ALATAŞ'ın "TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA 6360 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 19.06.2019 tarih ve 2019/14 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Tezli Yüksek Lisans tezi 10.07.2019 tarihinde kabul edilmiştir.

	<u>Unvan</u>	<u>Adı Soyadı</u>	<u>Üniversite</u>	<u>İmza</u>
<b>ASIL ÜYELER</b>				
<b>Danışman</b>	Prof. Dr.	Ercan EYÜBOĞLU	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>1. Üye</b>	Prof. Dr.	Uğur TEKİN	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>2. Üye</b>	Doç. Dr.	Ateş USLU	İstanbul Üniversitesi	
<b>YEDEK ÜYELER</b>				
<b>1. Üye</b>	Prof. Dr.	Hatice Deniz YÜKSEKER	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>2. Üye</b>	Doç. Dr.	Armağan GÖZKAMAN	Beykent Üniversitesi	

### ONAY

Prof. Dr. Ragıp Kutay KARACA  
Enstitü Müdürü

## **YEMİN METNİ**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi” adlı çalışmamın, tarafımdan tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla beyan ederim. (.../.../....)

**Şahin ALATAŞ**

## **ÖNSÖZ**

Başta yüksek lisans dönemim olmak üzere, tüm eğitim hayatım boyunca benden emeklerini esirgemeyen tüm hocalarıma, tezimin hazırlanma döneminde desteklerini ve katkılarını esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU'na çok teşekkür ederim.

Ayrıca hayatım boyunca yanımda olan aileme çok teşekkür ederim.

**Temmuz, 2019**

**Şahin ALATAS**

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT .....	viii
<b>1. GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
1.1 Araştırmanın Konusu .....	2
1.2 Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	3
1.3 Araştırmanın Yöntemi .....	3
<b>2. DÜNYA DA VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>5</b>
2.1 2.1. Merkeziyetçilik – Adem-i merkeziyetçilik.....	5
2.2 Kamu Yönetimi .....	6
2.2.1 Kamu yönetimi örgütlenme şekilleri.....	7
2.2.1.1 Merkezden yönetim.....	8
2.2.1.2 Yerinden yönetim.....	9
2.3 Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim midir?.....	12
2.4 Merkezi Gücün Paylaşımı Çabaları.....	13
2.4.1 Magna carta libertatum .....	14
2.4.2 Petition of rights.....	14
2.4.3 Habeas corpus .....	15
<b>3. TÜRK ANAYASALARINDA KAMU İDARESİ.....</b>	<b>17</b>
3.1 Türk Kamu Yönetimi Tarihi .....	17
3.2 Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	17
3.2.1 İmparatorluğun kuruluşundan tanzimat'a.....	17
3.2.2 Tanzimat dönemi.....	18
3.2.3 Anayasal monarşi dönemi .....	23
3.3 Cumhuriyet Dönemi .....	25
3.3.1 1921 Anayasası .....	26
3.3.1.1 Sancak ünitelerinin yürürlükten kaldırılması.....	27
3.3.2 1924 Anayasası .....	28
3.3.2.1 1929 tarihli ve 1426 sayılı İl İdare Kanunu .....	28
3.3.2.2 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu .....	29
3.3.2.3 1924 Anayasasından sonra merkezi yönetimin idari bölümleri.....	30
3.3.3 1961 Anayasası .....	32
3.3.4 1982 Anayasası .....	33
3.3.4.1 1982 Anayasasından Sonra Merkezi Yönetimin İdari Bölümleri .....	34
3.4 1982 Anayasası’nın Kamu Yönetimi Temel İlkeleri .....	35
3.4.1 İdarenin bütünlüğü ilkesi .....	35
3.4.2 İdarenin yasallığı ilkesi .....	36
3.4.3 Kamu tüzelkişiliği ilkesi .....	36
3.4.4 Yetki genişliği ilkesi .....	37

3.5 1982 Anayasasında Yerel Yönetimlere ilişkin Düzenlemeler .....	38
<b>4. KAMU YÖNETİMİ REFORMU .....</b>	<b>39</b>
4.1 Kamu Reformu Nedir? .....	39
4.2 Kamu Reformu Yaklaşımları .....	40
4.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı .....	42
4.4 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı- AYYÖŞ .....	43
4.5 Fransa Modeli .....	44
4.6 İspanya Modeli .....	45
4.7 İtalya Modeli .....	46
4.8 Türkiye için hangi model? .....	47
4.9 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası .....	49
4.10 5747 Sayılı Kanun İle Düzenlenen Yerel Yönetimler .....	53
<b>5. 6360 SAYILI KANUN ve BU KANUNUN ELEŞTİRİSİ .....</b>	<b>54</b>
5.1 6360 Sayılı Kanun .....	54
5.2 6360 Sayılı Yasanın Genel Hatları Ve Değerlendirmeler .....	54
5.3 Yasanın Getirdiği Mali Hükümlerde Değişiklik .....	57
5.3.1 Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin farklılıkları .....	58
5.3.2 6360 Sayılı kanun'un yönetsel açıdan değerlendirmesi .....	60
5.3.2.1 Bilimsel hazırlık .....	61
5.3.2.2 Bütünşehir adlandırması .....	61
5.3.2.3 Anayasaya uygunluk .....	62
5.3.2.4 Yerel özerkliğe uygunluk .....	62
5.3.2.5 Temsiliyet .....	62
5.3.2.6 Demokratik katılımın azalması .....	63
5.3.2.7 Hizmete yakınlık .....	63
5.3.2.8 Yerinden yönetim .....	63
5.3.2.9 Kır-kent ayrımı .....	63
5.3.2.10 Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması .....	64
5.3.2.11 Vergi paylaşımı .....	64
5.3.2.12 Orman köyü hususu .....	65
5.4 Ohal'de yerelin yeri ne? .....	65
<b>6. SONUÇ ve ÇIKARIMLAR SONUÇ ve ÖNERİLER .....</b>	<b>68</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>74</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>78</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>88</b>

## TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA 6360 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

### ÖZET

Türkiye’de yerel yönetimlerde yapılan reformların genel gerekçesi; idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yerel yönetimler ile merkezi yönetimin üniter yapı içinde koordinasyona ve işbölümüne dayalı bir işbirliği içinde olmalarını sağlamak; yerel yönetimler ile merkezi yönetimin arasında yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını kolaylaştırmak; yerel yönetim birimlerinin teşkilat, personel ve mali ve yapısını yeniden düzenlemek; ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri için gerekli olan düzenlemeleri yapmak olarak belirtilir. Reformların başarıları, bu önemli hedeflerin gerçekleşmesiyle ölçülmektedir. Sonuç başarısız olursa, reforma reform gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimler reformları incelenerek 6360 sayılı yasaya yönelik eleştiriler ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Çalışma için alanyazın taranmış ve yapılan araştırmalardan yararlanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Yerel yönetim, Reform, 6360 Sayılı Kanun*



## **EVALUATION OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN THE CONTEXT OF LAW 6360 ANNOUNCEMENT IN TURKEY**

### **ABSTRACT**

General rationale of the reforms of local government in Turkey; to ensure that local governments and central government cooperate in a unitary structure based on coordination and division of labor in accordance with the integrity of the administration, and facilitate the sharing of authority, responsibility and resources between local governments and central government; reorganizing the organization, personnel and finances of local government units; and making the necessary arrangements for local governments to have regulated resources. The success of the reforms is measured by the achievement of these important goals. If the result fails, reform to the reform comes to the agenda.

This study examined local government reforms in Turkey criticisms of the law No. 6360 was examined in detail. The literature was scanned for the study and the researches were used.

**Keywords:** *Local government, Reform, Law No. 6360*

## 1. GİRİŞ

Tüm dünyada ekonomik, teknolojik ve sosyo/kültürel alanlardaki gelişmeler hemen her alanda olduğu gibi yönetim anlayışının da değişimine neden olmuştur. Şehirler, dijital dünyada yaşanan gelişmeler sonrasında, ekonomik, sosyal, kültürel ve politik alanlarda hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Böylece ülkeler için şehirlerin yönetim anlayışında değişime gitmek kaçınılmaz olmuştur.

Ülkelerin yönetim biçimleri, kendi değerleri ve alt yapıları ile biçimlenmektedir. Uzun yıllar üniter ve merkezîyetçi bir yönetim anlayışına sahip olan Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren adem-i merkezîyetçiliğin öne çıkarıldığı bir yönetim anlayışı modeli benimsenmeye çalışılmıştır. Bu anlayış ile yerel yönetimler konusunda kanuni düzenlemeler yapılmış ve farklı sistemler denenmiştir. Bu düzenlemelerden en fazla etkilenen birimler, metropol olarak adlandırılan büyükşehirler olmuştur. 1982 Anayasasının 127. Maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde büyükşehir belediyeleri 1984 yılında kamu yönetimi sistemine dahil edilmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı kanun ile ise il mülki sınırı içinde büyükşehir belediyesi modeline geçilmiş (İstanbul ve Kocaeli) ve bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılına gelindiğinde ise, il mülki sınırları içinde hizmet sunumu öngören bu sistem 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile genişletilerek yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile ayrıca 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve yerel yönetim anlayışında köklü değişikliklere gidilmiştir.

2014 yerel seçimlerinin ardından uygulamaya konulan yeni büyükşehir modelinin, pratikte siyasi, idari, sosyal ve kentsel birtakım etkileri gözlemlenmiştir. Bu çalışmada, 6360 Sayılı kanun ile ilgili bilgi verilerek, yasaya getirilen eleştiri ve değerlendirmelere değinilmiştir.

## 1.1 Araştırmanın Konusu

Türk “kamu” ve “kamu yönetimi” anlayışındaki köklü değişimlerin yaşandığı 2002 sonrası dönem, yönetimden yönetişime doğru evrilme süreciyle de tam bir sosyal ve siyasal dönüşüm programını amaçlamaktadır. 2000’li yıllarda yaşadığımız köklü değişimlere kapı açan ilk adımlar 1982 Anayasası 127. Maddesi ile tekrar düzenlenen mahalli idareler yapısının 1984 yılında çıkarılan “anakent yasası” ile olmuştur.

Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve AB Uyum Yasaları çerçevesinde atılan en hızlı ve en cesur adımlar 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan yasalar ile olmuştur. O güne kadar “özerklik” kavramı “bölücülükle” eş değer görüldüğünden yerele bu tür bir statü veya yasal düzenlemeden hep kaçınılmıştır. Oysa, Ak Parti, 1996 yılında – ki bu parti 2002 yılında kurulmuş olmasına rağmen o günkü Fazilet Partililerin kurduğu yeni bir parti olmasından kaynaklanan bir organik bağdan söz etmek yanlış olmaz- yerel yönetimler alanında zaten “ yerelden aldıkları güç” şiarının üzerine ekledikleri Habitat II. sayesinde elde ettikleri uluslar arası destek ve güven ile bu adımı kendilerinin bile başını döndüren bir cesaretle atmışlardır.

Kendilerinin bile başını döndüren kısmı ise 2008’den sonra kendini gösteren “özerlik” şartlarından kaçınmak, zaten çekinceli durdukları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 6 maddesine bir türlü imza atamamaları, iç politikada milliyetçi- muhafazakar tabandan aldıkları olumsuz tepkiler nedeniyle attıkları geri adımlarla oldu. İlk önce yerele verilecek özerklik, özellikle ekonomik alanda merkezin belirleyici olma tutkusundan vaz geçmeyişi, ve çok da göz ardı edilemeyecek inşaat temelli ekonomik döngüde yerele ait olan kentsel dönüşüm ile elde edilen rantın neden olduğu paylaşım kaygısı ile Avrupa Birliği Mevzuatına ve Uyum sürecinden hızla uzaklaşıldı.

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası olarak bilinen yasa ile, yerele verilen - kısmi de olsa- özerkliğin, merkezde toplanmasını sağlayacak, yeni merkezler yaratacak uygulama başlatıldı.

## **1.2 Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Merkeziyetçi anlayışın en sekte uygulamarından biri olan Türk Kamu Yönetiminin dönüşümünün hızını kesen ve hatta iddia edildiği üzere özerklik/ ademi merkeziyetçilik yolundan keskin bir dönüşe neden olan 6360 Sayılı yasa, yerelde ikili bir mekanizma ( büyükşehir belediyesi ve merkez) dayatılmıştır. İl sınırlarının da değiştiği bu uygulama ile yasal düzenleme yerelin sorun yaratma potansiyelini de arttırmıştır.

Bugün yaşadığımız tek adamlık, tek merkez anlayışı, tek tip hayat, tek inanç, tek düşünce dayatmasının belirgin bir örneği olan bu düzenlemenin nedense çok fazla dikkate alınmadığı görülmektedir. Salt birkaç akademisyen ve birkaç muhalif yerel yöneticini itirazı, eleştirisi dışında ne bu yasa ne de bu yasanın getirdiği değişiklikler konuşulmuştur.

Bu tezin amacı, 2007 sonrası AKP iç ve dış politika anlayışındaki kökten dönüşümün yerellik, özerklik ve Avrupa Birliği Uyumu ve Uzlaşım sürecindeki yansıması olan bu yasanın irdelenmesidir.

Bu tez de yerel yönetimler alanında 2002'ye kadar olan ve 2002'den sonra başlayan "özerklik" söylemi ile devam eden süreçler incelenecektir. Tezin tamamında Türkiye yerel yönetim biçimi üzerine okumalar yapılacaksa da asıl başat konu 2012 sonrası oluşan "yeni merkezileşme" diye de adlandırabileceğimiz 6360 Sayılı Kanun olacaktır.

Bu tez çalışması, kuramsal bir çalışma olarak programlanmıştır. 6360 Sayılı ile Büyükşehir Belediyesi yapılan ve bu yasadan önce de Büyükşehir Belediyesi statüsünde olan tüm illeri kapsamaktadır.

## **1.3 Araştırmanın Yöntemi**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlenen ve Türkiye'nin de Avrupa Birliği ile müzakereleri sürecinde imzaladığı "yerel özerklik" şartı çerçevesinde atılan yerel yönetimler reformu adımları ve 2012 sonrası başlayan 2015 sonrası hız kazanan "yeniden merkezileşme" bu tezin kuramsal çerçevesini oluşturmaktadır.

Bu süreçler incelenirken literatür taraması yöntem olarak kullanılacaktır. Özellikle 6360 Sayılı Kanun'un üzerine yazılmış olumlu veya olumsuz inceleme yazıları incelenecektir.

## 2. DÜNYA DA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

### 2.1 2.1. Merkeziyetçilik – Adem-i merkeziyetçilik

Toplumun verdiği ya da toplumdaki herhangi bir şekilde alınan gücün kullanım biçimi devletin mantığını, yurttaşlarıyla olan ilişkisini oluşturur. Gücün paylaşımı, devletlerin ilk ortaya çıkışından bugüne değin en çok irdelenen konu olmuştur. Devlet biçimleri de bu erkin paylaşımı üzerinden yapılmıştır.

Devlet erkinin tek elde toplandığı, yönetilenlerin yönetme sürecinde salt edilgen bir enstrüman olarak kaldığı yönetim biçimi/ dikta/üniter devlet biçimlerinden, devletin devletüstü güçlerce biçimlendirildiği konfederasyona kadar çok sayıda yönetim türü vardır. Bu türlerin tek belirteci ise güç paylaşımıdır.

Üniter devlet, merkeziyetçilik esasına göre tesis edilir. Merkeziyetçilik esasına göre siyasi iktidar ve kamu yönetimi bir bütündür. Merkez ile yerel arasındaki ilişki bir yetki paylaşımından ibarettir. Yetki paylaşımı ise yetkiyi üstlenen mahalli kademeye hükümlanlık değil, ancak sorumluluk yükler. Federal devletler ise adem-i merkeziyetçilik anlayışına göre kurulmuşlardır. Bu tür devlet yapılarında merkez-çevre arasındaki ilişki, görevler ayrımı ilkesine göre gerçekleştiği için her birim kendine ait görevlerden dolayı sahiptiği gelir kaynaklarına, görev için gerekli personel ve mal varlığına, stlenilen görevlerin ifası için gerekli olan karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir. Görevler ayrımı, görevin bırakıldığı kademeye o alanda hükümlanlık sağlar (Güler, 2000; 29).

Devlet idaresinde merkeziyet esas olmakla birlikte ne tek başına merkeziyetten ne de adem-i merkeziyetten bahsedilebilir. Bir devlette merkezi yönetimin varlığı esas, merkeze bağlı mahalli idareler ise mütemmim cüz, yani merkezi tamamlayan unsurlar hükmündedir. Devlet idaresi bu iki unsur arasındaki uyum ile sürdürülebilir olur.. Yönetimde adem-i merkeziyetçiliğin varlığı ne ret ne de inkâr edilmektedir. Devletler bir yana, günümüzde küçük örgütlerde bile karar paylaşımı bir zaruret halini almıştır. O halde mesele bu ikisi arasındaki uyumun

nasıl sağlanacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Üniter bir devlet için adem-i merkezîyet yaklaşımı siyasi bir mahiyet kazanmadıkça ve mitoz bölünme gibi devletin varlığı ve bekası için bir tehdit unsuru olmadıkça, merkezi yönetim için mahzurlu olmak bir yana güçlendirici bir fonksiyon da ifa edebilir. Bu sebeplerden dolayı yönetimde yerleşme yaklaşımı oldukça geniş bir akademik çevre tarafından savunulmaktadır. Bilgi çağı da denilen 2000'li yıllar sonrası ortaya çıkan karar yükü kavramı, demokrasinin anlaşılması açısından çok önemlidir. Değişimin yavaş, iş ve görev paylaşımının düşük olduğu sanayi öncesi toplumda, yönetim yükü hafif olduğu için yönetsel beklenti ve istekler dar bir seçkinler grubu tarafından karara bağlanabiliyordu. Ancak karar yükünün artıp çeşitlenmesi ve genişlemesi merkezi idareyi yetki paylaşımına zorlamış, demokrasiyi bir tercih meselesi olmaktan çıkararak evrimsel bir zorunluluğa dönüştürmüştür. Aksi halde sistem tıkanıp, işlemez hale gelecekti . Bu tespit yetki paylaşımının günümüzde bir mecburiyet haline geldiğini, merkezi yönetimin yetki paylaşımı yoluyla bir takım karar verme haklarını daha alt yöneticilere devretmek zorunda kalacağını ortaya koymaktadır. Nitekim en otoriter yönetimlerde bile tüm kararların merkezden alınması imkân harici olduğu için yetki devirlerine gidilmekte, bundan kendini hariç tutacak bir devlet ise neredeyse bulunmamaktadır.

## **2.2 Kamu Yönetimi**

Kaynak ve değer yaratıp dağıtmak, kural koymak ve karar almak gibi devletin oluşturduğu yönetsel sistemin devamlılığı, yardımcı alt sistemlerin varlığı ile mümkündür. Bu sistemlerin kuruluşu, işlerliği ve sürekliliğine “kamu yönetimi” denilmektedir. Kamu yönetimi; insan kaynağının ve araç/gereçlerin devletin amaçlarını yerine getirebilmek üzere örgütlenmesi olarak tanımlanabilir. Bir diğer yanı sıra devletin yürütme gücü anlamına gelen kamu yönetiminin tarihi oldukça eskiye uzanmakla beraber, ayrı bir bilim dalı olarak gelişim göstermesi yenidir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 5; Özdemir, 2008: 180; Eryılmaz, 2000: 11). Devletler, kendinden beklenen görevleri yerine getirebilmek için tüm faaliyet alanlarını kapsayan bir merkezi idare örgütü kurmuşlardır. (Ökmen-Parlak; 2013;s.18) Kamu yönetimi, düzenli hale geçmiş toplum yapılarında kamu gücünün örgütlenmesi ve işleyişi ile ilişkilidir. Bu bağlamda kamu yönetimi, her

türlü devlet görevini ve örgütünü de içine almaktadır. Yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleyişleri kapsamaktadır. Diğer bir ifade ile kamu yönetiminin çevresi; yerel yönetimi, Kamu İktisadî girişimlerini, ulusal devlet yönetimini ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını içermektedir. (Ergün-Polatoğlu, 1988: 6)

### **2.2.1 Kamu yönetimi örgütlenme şekilleri**

Devletin üstlendiği görevlerin verimli ve etkin biçimde gerçekleştirilmesi, görev birimlerinin yetki ve sorumluluk alanlarını belirlenmesi ihtiyacı, örgütlenmeyi elzem kılmıştır. Kamu yönetimi üzerine yapılmış olan incelemelerde, yönetsel örgütlenmelerin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olarak iki ilke esasına göre yapıldığı görülmektedir (Gözler, 2012: 30).

Ulus-devletlerde iki tür kamu yönetimi anlayışından bahsedilebilir; üniter devlet ve federe devlet. Üniter devlet örgütlenmelerindeki idari yapılanma anlayışı, merkeziyetçilik ilkesi üzerinde yükselmektedir. Üniter yapılanma için temel oluşturan bu ilke, siyasal iktidar ve idarenin bütünlüğü ilkesine bağlı olarak işleyiş kazanır. Devlet örgütlenmesinde başlangıç noktası, ulusal olarak herkesin ve her kesimin çıkarları belirlenerek yukarıdan aşağıya doğru işleyen bir örgütlenme kurulumudur. Dikey kademeler arasında işbölümü, yetki paylaşımına göre yapılmaktadır. Görev, genel itibarıyla bir bütün olarak idareye aittir; idarenin her bir parçası bir görev için yetkili kılındığı çerçevede etkinlik gösterebilir. Üniter devletlerin, hantal bürokratik işleyişe verdikleri yönetsel yanıt yerinden yönetim ilkesidir. Yerinden yönetim kavramı, Fransa'nın idari hukuk öğretisinden ortaya çıkmıştır. Toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin, devlet mekanizması tarafından tek elden değil; merkezi teşkilat içinde bulunmayan, merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almayan ve nispi özerkliği bulunan tüzel kişiler tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir (Nalbant, 1997: 39). Marksist terminolojide ise yerinden yönetim, yukarıdan aşağı merkezi bir yapılanmayı kabul etse de yerel halkın karar alma süreçlerinde yer almasını sağlayacak demokratik katılım ilkesini de içermektedir (Hamamcı, 1981: 98). Yerinden yönetim esasının uygulanabilirlik koşulları üniter devletlerin merkeziyetçilik ölçüsüyle ilişkilidir (<https://www.jasstudies.com>).(url.2)



### 2.2.1.1 Merkezden yönetim

Merkezden yönetim, kamuya yapılacak olan hizmetlerin bir merkez altında toplanarak bu hizmetlerin merkezin hiyerarşik yapısı içinde bulunan örgütler tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. (Ökmen ve Parlak; 2013; s. 22) Merkezden yönetim diğer bir tanımda da, kamu hizmetleri icrasında birlik ve bütünlüğün sağlanması amacıyla, alınacak kararların ve yapılacak faaliyetlerin merkezî hükümetin hiyerarşik yapısı içinde bulunan teşkilat ve personel tarafından gerçekleştirilmesi şeklinde anlatılmaktadır. (Eryılmaz, 2011: 59) Bir diğer tanıma göre de merkezden yönetim; tüm yetki ve kaynakların bir merkezde toplandığı, yönetimin temel unsurları olan planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetimin merkezden yapıldığı ve merkeziyetçilik olarak da nitelenen örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145).

Devletin tek kamu tüzel kişi olduğu, tüm yönetsel ve hizmet üretim/dağıtım faaliyetlerini tek başına yüklediği bir yönetim biçimi yoktur. Merkezden yönetimin işlerliği için “yerinden yönetim” yapısının mutlaka olması gerekmektedir.

Anayasanın 126. maddesi, Merkezi idari yapı açısından, Türkiye coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmeti gereklilikleri temelinde illere ayrılmıştır; iller daha düşük seviyeli idari bölgelere ayrılmıştır. İllerin idaresi, yetki devri ilkesine dayanır. Kamu hizmetlerinin verimliliğini ve koordinasyonunu sağlamak için çeşitli illerden oluşan merkezi idari kuruluşlar kurulabilir. Bu kuruluşların işlevleri ve yetkileri kanunla düzenlenir (global.tbmm.gov.tr).

Merkezi yönetim, hem yapısal hem de işlevsel açıdan idari yapının özüdür. Merkezi idare Başbakanlık ofisini, Bakanlar Kurulunu ve Danışma Ajanslarını içerir. İl Örgütleri, Bakanlıkların il birimleridir. Her bakanlık, Ankara'nın merkez illerinde birimlerle birlikte saha teşkilatı olarak görev yapmaktadır.

Bakanlar Kurulu, yürütmenin bir parçası olan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve çeşitli idari yetkileri sınırlı sorumlulukla kullanır. Bakanlar Kurulu, Parlamentonun güven oyuyla hareket eder ve Merkez İdare'nin başındadır. Başbakan, 1982 Anayasasına göre (madde 11, 109) genel olarak Bakanlar Kurulu ve İdarenin başkanıdır (global.tbmm.gov.tr).

Merkezi İdareler bünyesinde, her bir kurumun başkanı -Mektörler, Müsteşarlıklar-Valiler, Alt-valiler- iştiraklerin kararları ve eylemleri hakkında disiplin yetkisi de dahil olmak üzere hukuki, tefekkür ve yasallıktan sorumludur (global.tbmm.gov.tr).

#### Merkezden Yönetim İlkesinin Özellikleri

- Tek bir tüzel kişilik vardır, devlet.
- Devlet kamu hizmetlerini bölerek( bakanlıklar) örgütlenmektedir.
- Kamu hizmetleri için gerekli olan bütçe merkezde toplanmaktadır.
- Kamu hizmetleri tek bir merkezde toplanmakta ve düzenlenmektedir. Bu konudaki karar alma yetkisi ve sorumluluğu ilgili bakanlıklara aittir.
- Merkezi idarenin uzantısı olarak “taşra örgütlenmesi” vardır; ve taşradaki görevliler, merkezden gelen emir ve talimatlara kesinlikle uymak zorundadır.
- Devlet, başka başka birimlere ayrılmış olsa da merkez ve taşra örgütleri bütünlük içinde olmak zorundadır. Bu bütünlük hiyerarşi ile sağlanmaktadır.

Merkezden yönetim, oldukça güçlü bir devlet yönetimi sağlamaktadır. Hizmetler daha rasyonel olarak yürütülebilir ve hizmetlerin yürütülmesi sürecinde tüm ülkede eşitlik ilkesine uymak daha kolaylaşır. Mali denetim daha kolaydır. Fakat, katı bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması kaçınılmazdır. Merkezi yönetimde, demokrasinin gelişmesi pek de mümkün değildir. Halkın yönetime katılmasına engel oluşturur. Hizmetin, yerelin ihtiyacına göre üretilmesi ve yürütülmesi çok zordur. Bu nedenle, merkezden yönetimin esnetilmesi için “yetki genişliği ilkesi” geliştirilmiştir. Yetki genişliği ilkesi, illerdeki valilerin merkeze danışmadan ve emir ve talimat beklemezsizin merkez adına karar verebilme gücüdür. ( Ökmen -Parlak;2013;s.22)

#### **2.2.1.2 Yerinden yönetim**

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik); yetkilerin ve kaynakların yerel yönetimlerce kullanıldığı örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145). Kamudaki bazı hizmetlerin devlet çatısı içinde bulunmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Gözler, 2012: 33). Başka bir anlatım ile yerinden yönetim,

genel yönetim hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzelkişileri tarafından bir takım hizmetlerin sunulmasıdır (Aydın, 2009: 139). Bu örgütlenme biçiminde, topluma sunulacak yerel hizmetler devlet mekanizması tarafından tek elden yapılmayarak, merkezi yapılanma içinde bulunmayan ve merkezi yönetimdeki hiyerarşik düzen içinde yer almayan, nispi şekilde özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmektedir (Nalbant, 1997: 39). Bu tüzel kişiler doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilmektedir (Güler, 2009: 279). Maddeler halinde sıralamak gerekirse yerinden yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Biricikoğlu, 2013: 4-5).

Belirli bir amaca ulaşılması için şahsın sevkini ve koordine edilmesini esas alan bir süreci ifade eden yerel yönetim kavramı, genellikle; başkalarını bir araya getirerek amaca ulaşmak, başkalarına iş gördürerek amaca ulaşma ya da çeşitli üretim faktörlerini ve insan emeğini bir araya getirerek bir amaca yöneltme şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasamızın 125. maddesinde yer alan “ *idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” ibaresi ile idarenin teşkilat anlamında kullanımından bahsedilmektedir. Kamu tüzel kişilikleri mahalli idarelerde kamu tüzel kişiliği olduğundan bu ibarenin altında yer bulabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010).

Yerel yönetim kavramının kamu yönetimi sözlüğündeki tanımına göre, “merkezi yönetimin dışında, belirli bir bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacı ile oluşturulmuş ve karar organlarının doğrudan halk tarafından seçildiği, demokratik, özerk bir kamusal örgütlenme modelidir” şeklinde tanımlanır (Bozkurt vd., 2008).

Bir başka tanımla yerel yönetim, yerel toplumun ortak gereksinimlerini karşılayabilmek, bölgenin kültürel ve ekonomik refahına ve zenginliğine ilişkin yerel hizmetleri belirlemek üzere kurulan; tespit edilen bu hizmetleri kendisine verilen genel yetki ve sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararlarına uygun olarak yerine getiren; işleyiş şeklinde açıklık, şeffaflık, insan hakları, demokrasinin katılımcı ve çoğulcu ilkelerini hayata geçiren; yetkilerin yerel halka en yakın olan yönetim birimi tarafından kullanıldığı, kamu tüzel kişiliği olan, demokratik ve özerk bir yönetimdir.

Bu tanımlarla beraber, yerel yönetim kavramı, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 Anayasası'nda belirgin bir şekilde tanımlanmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler (mahalli idareler) kavramı kapsamına giren kuruluşlar, belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nda il özel idareleri ibaresi yoktur (Varcan, 2007).

#### Yerinden Yönetimin Özellikleri

- Yerinden yönetim ilkesi gereği oluşturulan kuruluşların statüleri özerktir.
- Bu kuruluşlar, kuruluşları tüzel kişiliklerdir.
- Bu kuruluşların kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.
- Bu kuruluşların yönetimi yine kendi organları tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Bu kuruluşlar, yasaya dayanarak kurulmakta ve yine yasalara göre yönetilmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte gittikçe daha fazla özem kazanan bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri içerisinde yerel yönetimlerin özerkliği giderek vaz geçilmez ve başat bir olgu haline gelmiştir. Yerel yönetimlerdeki karar organlarının seçim ile görev başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları aracılığıyla dışarıdan bir müdahale olmaksızın gerçekleştirmeleri, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 63). Birçok ülkede yapılan yeni reformlarda yerel yönetimlere daha fazla yetki ve gelir transferi yapıldığı gözlenmektedir (Tortop, 1992: 4). Bu anlayış çerçevesinde şekillenen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları, yerel yönetimlerin, anayasalarda ve uluslararası anlaşmalarda belirtildiği şekilde güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere iki şekilde sınıflanmaktadır.

Siyasi Yerinden Yönetim; Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde, siyasi otoritenin merkezde toplanmayarak, çeşitli birimler arasında paylaşılması esasına gidilmektedir. Siyasi yerinden yönetim ilkesi ile yerel yönetim birimlerinin yasama ve yürütme alanlarında kısmi bir bağımsızlığı bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimler, ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen

kuruluşlardır ve yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Biricikoğlu, 2013: 3). Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini doğurmuştur. Federal devlet sistemi, üniter devlet sisteminden farklı ve onun karşıtı olan bir siyasi sistemi ifade etmektedir. Üniter devlet sisteminin yapısında, vatandaş ile ulusal hükümet arasında egemen olan başka yönetim birimleri yoktur. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi idare ve yerel yönetimler şeklinde ikili yapılanmaktadır. Federal sistemde ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin arasında bir başka idari kademe şekli olan eyalet yönetimi bulunmaktadır (Biricikoğlu, 2013: 4).

İdari Yerinden Yönetim; İdari yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idarenin (devlet tüzel kişiliği) ve onun hiyerarşik yapısının dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir (Biricikoğlu, 2013: 4). İdari yerinden yönetimin, coğrafi ve fonksiyonel yerinden yönetim olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetimde belirli bazı işlevler merkezi idareden alınarak özerk kuruluşlara aktarılmaktadır. Bu sayede merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmek istenmektedir. Coğrafi yerinden yönetimde ise idare, bazı görevlerin yürütülmesindeki yetkileri, merkezi idareye bağılı olmayan ve seçmenlerin oylarıyla belirlenen karar organlarına vermiştir ve bu karar organlarının faaliyetleri belirli bir coğrafi alan içinde sınırlıdır (Biricikoğlu, 2013: 4).

### **2.3 Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim midir?**

Yerinden yönetimin tanımında geçen “özerklik” iddiasının çok da doğru olmadığı kanısındayım. Çünkü, yerinden yönetim, merkezi yönetimin bir uzantısı olup, söz konusu edilen “özerklik” ise merkezden gelen mali ve idari yetkinin belirli oranda “özgür” kullanımını içermektedir. Yani, yerel, merkezden tamamıyla bağımsız bir adım atamamaktadır.

Ademi-i merkeziyetçilik, merkeziyetçiliğin alternatifi olacak şekilde zıttı değil, aksine merkezin gücünü ve devamını sağlayan bir parçasıdır. Çünkü, merkezden gelen insan ve para kaynağı ile çalışan bir mekanizmanın merkezin zıttı olması beklenemez. Kendini finanse eden bir yapının istekleri ve emirleri dışında hatta ona ters düşebilecek adımlar atması mümkün değildir. Çünkü, böyle bir

durumda merkezin yerele yapacağı ilk yaptırım mali kaynağı kesmek olacaktır. O nedenle, çokça karıştırılan yerel yönetim ve yerinden yönetimin aslında birbirinin aynısı olmadığını belirtmek gerekir. Yerel yönetim, bölünmüş bir bütünden meydana çıkan alt kümelerin “merkezi yönetimi” tarzıdır. Yerel yönetim otonomdur. Kendinden başka bir yere bağlı değildir. Yerel yönetimle, yerinden yönetimin (adem-i merkezi idare) esas farkı, işin finansmanındadır. Yerinden yönetimde finansman, merkezdendir. Yerel yönetim ise, kendi finansmanını kendisi yaratır.

Adem-i merkezi örgütlenmenin altın kuralı “cüzdanı delege etmemek”tir. Cüzdan delege edilmişse, yani yönetim birimi, kendi kendini finanse eder hale gelmişse, o yönetim “yerel yönetim” olur. Yerel yönetim, harcayacağı parayı kendi bulduğu için özerktir. Onun için güçlüdür. Finans kaynaklarını kendisi yaratıp geliştirmeyen yönetim tarzında “demokratik özerklik” söylemde kalır. Yani, vergiyi alan ve dağıtanın dışında yetkili olmak, yetki kullanmak ya da yetkili olmaya yekinmek zinhar suçtur. Bu nedenle, Türkiye AB ile müzakerelerinde gerçek anlamda “yerellik” getirecek maddelere imza atmamıştır. Hatta, illerin kendi aralarında ekonomik işbirliği yapması dahi Bakanlar Kurulu kararı ile mümkün ve bu işbirliği sınırları oldukça dar ve çok kesin olarak belirlenmiş olması gerekmektedir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı’na kesin geçiş yapacak adımların atılmamasına her ne kadar “terör” ve “Kürt Sorunu” neden olarak gösterilse de, merkezin mali gücünü ve siyasi gücünü sarsacağı gerçeği de gözden kaçırılmamalıdır (<http://www.hurriyet.com.tr>). (url.3)

#### **2.4 Merkezi Gücün Paylaşımı Çabaları**

Mutlakiyet çağı ve feodal sistemde tek güç olan ve her şeye muktedir sayılan krallar ve derebeylerine karşı kendi varlığını koruma talepleri ilk olarak 13. yüzyılın ilk yarısında İngiltere’de başlamıştır. Merkezin tamamı kendinden ibaret olan krala dur diyebilmek için din adamlarının başkanlığında ayaklanan İngiliz halkı, halkın gücünün önemli örnekleri olan birçok insan hakları çabasına sahne olmuştur. Magna Carta Libertatum, Petition of Rights, Habeas Corpus, Bill of Rights, Fransız İnsan Hakları Bildirgesi vs...

### 2.4.1 Magna carta libertatum

Latincesi Magna Carta Libertatum olan "Büyük Özgürlükler Sözleşmesi" 1215 yılında İngiltere’de imzalanmış önemli bir insan hakları belgesidir. Bu belge ile İngiliz halkı, kralın bazı yetkilerinin kısıtlanmasını, kralın da belirlenen kanunlara göre davranmasını ve kanunların kendi arzu ve isteklerinden üstün olduğunu kabul etmek zorunda olduğunu vurgulamıştır. Magna Carta, halkın hukuki sınırlarını belirlemekten ziyade, toplum güçlerinin arasındaki dengeyi kurmayı amaçlamıştır. Magna Carta ile kralın önceden sonsuz olan yetkilerinin din adamları ve halk adına sınırlanması ve paylaşılması gerçekleşmiştir.

Magna Carta 39. Maddesi’nde yer alan ilkeye ile vatandaşların hak ve özgürlükleri konusunda çok önemli kazanımlar elde edilmiş ve sonrasında birçok ülkede hukukun üstünlüğü ilkesinin yerleşmesine öncülük edilmiştir. Modern hukukun vaz geçilmezi ve hatta temel taşı olan “hukukun üstünlüğü ilkesi” bu belge ile doğmuştur. Kral’a dur diyebilme cesaretinin gösterildiği ve bu talebin karşılık bulduğu İngiltere, adem-i merkeziyetçiliğin doğduğu toprak olmuştur.

İngiltere’de imzalanan ve insan hakları mücadelesi tarihinin mihenk taşı sayılan Magna carta Libertatum’un ana fikri şöyle sıralanabilir:

- Hiçbir hür insan, yasalara başvurmaksızın tutuklanamaz, hapis altında tutulamaz, mülküne el konulamaz, yasadışı kabul edilemez, ülkeden sürülemez ya da herhangi bir şekilde ortadan yok edilemez.
- Adalet satın alınamaz, geciktirilemez ve hiçbir hür insan adaletten yoksun bırakılamaz.
- Yasalarla belirlenmiş olan usullerin dışında, kilisenin yüksek rütbeli kişileri ile feodal beylerden oluşmuş olan bir kurula danışılmadan, zorla ya da haciz yolu ile hiçbir vergi toplanamaz.

Bu ferman ile, İngiltere feodalitesi, krallık karşısında güçlenmiştir. (<http://www.istanbulbarosu.org.tr>) (url.4)

### 2.4.2 Petition of rights

Magna Carta’dan sonra gelenek haline gelen ve 1625 yılına kadar devam eden, kralın ödenek alabilmesi için parlamentonun toplanması usulü 1. Charles’in

Fransa ve İspanya'ya hiç kimseye danışmadan savaş ilan etmesi ve savaş ilanından sonra ödenek istemesi ile son buldu. Parlamento, keyfi alınmış savaş kararına ve keyfi savaş bütçesine izin vermeyeceklerini söyledi. Hatta, Kral 1. Charles parlamentoyu birkaç kez feshetti. Fakat, kurulan hiçbir parlamento bu ödeneği vermeyi kabul etmeyerek krala karşı gelmeye devam edildi. Sonunda, Kral 1. Charles, parlamento ile anlaşarak isteklerini kabul etmek durumunda kaldı ve 1628 yılında "Petition of Rights"ı (Haklar Dilekçesi) imzaladı. Petition of Rights, hiç kimsenin parlamento kararı olmadıkça vergi ödemek zorunda bırakılmayacağı ilkesini bir kez daha yineliyordu.

### **2.4.3 Habeas corpus**

1679 yılında İngiliz Parlamentosu tarafından çıkarılan ve keyfi ve haksız tutuklanmaları önlemek ve vatandaşların güvenliğini sağlamak amacıyla oluşturulan yasadır. Habeas Corpus Act'a göre tutuklanan bir kişi, tutuklanmasının yasal olup olmadığının gözden geçirilmesi için, 24 saat içinde yargıç önüne çıkarılmasını talep edebiliyordu. Tarihte en eski anayasa olarak kabul edilen bu yasa, tüm diğer ülke anayasalarına örnek olmuş ve hemen hemen tüm ülkelerde adil yargılama ilkesi olarak vaz geçilmez bir hukuk kriteri olarak kabul edilmiştir (<https://www.msxlabs.org>).(url.5)

Kişilerin özgürlük ve güvenliği hakkını sağlam temellere oturtan ilk belge "Habeas Corpus Act"tır. Öyle ki bugün kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına „Habeas Corpus Güvencesi" de denmektedir. Habeas Corpus Act'ın getirdiği yenilik ve güvenceler şunlardır :

- Özgürlüğü kısıtlayıcı işleme karşı yargıç denetimi getirilmiştir. Buna göre, hiç kimse yargıç kararı olmadan cezaevinde ya da tutukevinde tutulamayacaktır.
- Özgürlüğü kısıtlanan kişi kısa süre içinde yargıç karşısına çıkarılmak zorundadır.
- Özgürlüğü kısıtlanan kişi, özgürlüğünü kısıtlayan işlemin yasaya aykırılığını ileri sürebilmek ve bu savını dinletebilmek için yargıca başvurabilmek hakkına sahiptir.



- Yargıç, özgürlüğü kısıtlayan işlemin haksızlığına kanaat getirdiğinde kişi, özgürlüğüne yeniden kavuşacaktır.
- Kişi, yargıçtan kefaletle salıverilmeyi isteyebilecektir.
- Kişinin kefaletle salıverilme istemi yargıç tarafından reddedildiği takdirde, bu ret kararına karşı üst mahkemeye başvurma hakkı vardır.

1679 yılında İngiltere'de kabul edilmiş tüm bu haklar, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı için son derece önemli ve vazgeçilemez niteliktedirler. Habeas Corpus Güvencesi etkisini Amerika'ya göç eden İngilizlerle birlikte Amerika Birleşik Devletlerine de taşımış ve 17 Eylül 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, kamu yararı gereğince isyan ve işgal dışında Habeas Corpus Güvencesinin hiçbir biçimde kaldırılamayacağını kabul etmiştir.( Keskin; Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği Hakkına İlişkin Anayasal Değişikler; İÜHFM; 2002; s:50-51)

### **3. TÜRK ANAYASALARINDA KAMU İDARESİ**

#### **3.1 Türk Kamu Yönetimi Tarihi**

Merkezi yönetimin ana idari birimi ildir. Bugün Türkiye'nin idari coğrafyasında 81 il var ve bu illerin çoğu Osmanlı döneminin liva veya sancak birimleri ile örtüşmektedir. Mevcut il sistemi ilke olarak Osmanlı Anayasasına dayanmaktadır ve bu idari sistem Osmanlı Devletinden bu yana değişikliğe uğramıştır. 140 yıllık bir tarihe sahip olan il sistemi, önce Lübnan ve Balkan'larda uygulandı. Bu nedenle, illerin mevcut durumlarını analiz etmeden önce, mevcut il sisteminin nasıl geliştiğini cevaplayabilmek için Osmanlı idari yapısı incelenecektir. Çalışmanın bu bölümünde tarihsel süreç, Türkiye Cumhuriyet Dönemi ve Türkiye Cumhuriyet Dönemi gibi iki ana bölümde incelenmiştir. Anayasalar, yasalar ve yasalar göz önüne alınarak, il idaresinin tarihi evrimi yorumlanacaktır.

#### **3.2 Osmanlı İmparatorluğu Dönemi**

1299 yılında kurulan Osmanlı İmparatorluğu, başlangıçtan Tanzimat dönemine kadar, padişahların fermanları tarafından yönetiliyordu. Başka bir deyişle, gerçek anlamda bugün gibi anayasal düzenlemeler yoktu. Buna göre, il sisteminin yasal dayanağı Tanzimat dönemine kadar izlenebilir. Bu çalışmada tarihsel evrim üç ana döneme ayrılmıştır. İlki, il sisteminin kökenini vermek için kuruluştan Tanzimat'a kadar olan bir dönemi içerir. İkincisi ve sonuncusu il sistemini yasal bir bağlamda analiz etmek için Tanzimat dönemini ve Meşrutiyet dönemini kapsamaktadır.

##### **3.2.1 İmparatorluğun kuruluşundan tanzimat'a.**

Kuruluş tarihinden itibaren, bölge fetihlerle daha da büyüdü ve merkezden kontrol zorlaştı. Sonuç olarak, 1301'de, ülke Osman Gazi'nin fermanı ile askeri idari bölgelere bölündü ve yöneticiler bu bölgelerin yönetimini almak üzere

atandı. Daha sonra, Orhan Bey Dönemi'nde (1326-1360), bu ilk bölümler Sancak adı verilen birimlere dönüştü. Daha sonra ülkeyi coğrafi olarak ikiye bölen boğuşmalar nedeniyle sancakbeyi başkanlığındaki sancaklar, Yıldırım Beyazıd Dönemi'nde (1389-1402) il birimlerine (Beylerbeylik) tabi tutulmuştur. Sonuç olarak, Beylerbeyi başkanlığındaki Rumelia ve Anatolian Eyalet adında iki eyalet birimi oluştu. Beylerbeyi ve sancakbeyi idari otorite dışında hem yargı hem de askeri görevlere / yetkililere sahipti (Sanal, 2000: 17). Ancak, eyalet birimlerinin asıl amacı askeri koordinasyonu desteklemektir (Ortaylı, 2000: 61).

Her ne kadar klasik Osmanlı İdari yapısında eyalet düzeyi üst idari seviye olsa da, ana birim sancak olmuştur (Ortaylı, 1979; Kalabalık, 1999). Aslında, il yönetim sistemi 19. yüzyıla kadar olan sancak birimlerine dayanıyordu. Eyalet birimi sancak birimleri üzerinde sadece denetim ve koordinatör görevine başladı. Eyalet düzeyinde, Osmanlı Sultanları İmparatorluğun en uzak ülkelerini tutabilirdi; Her durumda, eyalet birimlerinin bağımsız bir idari organları yoktu (Arık, 1999: 13).

Sancak birimlerinin aksine, Osmanlı Devleti döneminde il düzeyinin yapısı değişmiştir. İlk başta, Yunanca: Amasya-Sivas-Tokat, Karaman gibi eyalet birimlerinin sayısı ikiden altıya çıktı (Behlülçil, 1992: 181). Ardından, 1520'den 1610'a kadar eyalet birimlerinin sayısı (beylerbeylik) 32'ye ulaştı (Aldan, 1990: 45). Saha organizasyonunun bu seviyesi 18. yüzyılın sonuna kadar devam etmesine rağmen, karakteri 16. yüzyılın ortalarından sonra değişmeye başladı ve birimin asıl amacı olan askeri özelliğini kaybetmeye başladı (Sanal, 2000: 17). Ayrıca, eyalet birimlerine rağmen, temel olarak sancak birimlerine dayanan saha organizasyonu bölümü 19. yüzyıla kadar devam etti. Ancak, Tanzimat Fermanı'ndan sonra merkezi yönetimin saha organizasyonu, sancak yerine ana düzey yönetim sistemi il (vilayet) yapılarak yeniden yapılandırılmıştır (Ortaylı, 1979: 184; Kalabalık, 1999: 76).

### **3.2.2 Tanzimat dönemi**

Tanzimat Dönemi, Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Gülhane - 1839 Yazısı) ile başlar ve 1876 yılında 1. Meşrutiyetin ilan edilmesiyle sona erer. Gülhane Hatt-ı, Osmanlı Devleti'nin devlet idare bağlamında modernleşme sürecinin başlangıcı

oldu (Kılıç, 1995; 4). Bu dönemden önce, Batı ülkelerinden Osmanlılara, imparatorluğun bir Batı yönetim sistemi gibi yeniden düzenlenmesi konusunda şiddetli baskılar oldu (Sanal, 2000: 20). Ayrıca, eyalet yönetimi çürümekte ve merkezi otorite için protesto gösterileri arttı. Bu nedenle reformistlerin yönetimi ve bürokrasiyi merkezileştirmeye ve modernleşme için güçlü bir muhalefet olmasına rağmen bu zor süreci başarmaya çalıştılar (Kılıç, 1995; 4). Asıl kaygı, merkezi yönetimin saha örgütleri üzerindeki otoritesini güvence altına almak için idarenin ve ayrıca idari teşkilatın yeniden düzenlenmesiydi (Kılıç, 1995: 4).

1842'de yeni politikalar uygulanmaya başlandı ve İmparatorluğun her yerine yayıldı. Bu modernizasyon sürecinin ana aşamaları, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu izleyerek şöyle sıralanabilir (Sanal, 2000: 20):

- 28 Kasım 1852 tarihli Ferman
- 18 Şubat 1856 tarihli Reform Yazısı (Islahat Fermanı)
- 4 Aralık 1858 tarihli İdari Direktifler
- 8 Ekim 1864'te Tuna İl Yönetmeliği ilan edildi.
- 7 Kasım 1864 tarihinde ilan edilen İl Yönetmeliği
- 1867 tarihli İl Genel Düzenlemeleri (Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi)
- 22 Ocak 1871 tarihli İl Genel İdaresi Yönetmeliği (İdare-i Ümumiye-i Vilayet Nizamnamesi)

İlk olarak, 1852'deki ferman, merkezileşme çabalarıyla ortaya çıkan rahatsızlığı gidermek için ilan edildi. Çünkü valiler, merkezi hükümetin tesadüfi bir devlet memuru oldu; yani, daha önce olduğu gibi hiçbir yetkileri yoktu. Yetkiyi valilere geri vermek için, eyalet birimlerinin merkezi hükümete olan bağımlılığı bu ferman ile azaltılmıştır (Kılıç, 1995: 10-11).

İlin idari organizasyonuna gelince, 1842'de olduğu gibi kalmıştır. Yani, merkezi hükümetin ana idari birimi eyalet idi ve eyalet birimleri sancaklara, sancakları da kazalara bölündü. Ayrıca, 1852'deki fermanla birlikte, mutasarrıf başkanlığındaki mutasarrıflık (liva) adı verilen bağımsız sancak birimleri kurulmuştur (Kılıç, 1995: 13). Mutasarrıf ve valilerin makamları aynıydı. Bu birimler doğrudan merkezi hükümete bağlıydılar, bu yüzden eyalet birimlerinin

hiyerarşik alt birimleri değildiler. Diğer sancak tipleri alt valilerce (kaymakam), kaza birimleri ise önceki gibi kadı (kaza yöneticileri) tarafından yönetilmiştir (Kılıç, 1995: 11).

İkincisi, 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı (Reform Fermanı), vatandaşların dinlerini dikkate almayan tüm konuların eşit muamele görmesine dayanıyordu. Bu ferman ile azınlıklara özellikle idari konularda haklar verildi. İlin idari teşkilatı aynı kaldı: eyalet, sancak, liva, kaza ve karye.

Üçüncüsü, merkezi hükümetin saha görevlilerine devredilen yetkilerin ayrıntılı açıklamaları olan İdari Talimatlar, 4 Aralık 1858'de ilan edildi. Öte yandan, merkezi hükümet devletinin saha birimleri tekrar değişmedi. Bu yönerge ile gerçekleşen tek değişiklik, valilere, hükümetin tam bir temsilci kapasitesine sahip olmalarıydı (Kılıç, 1995: 13).

Diğer bir notta, devlet yıllıkları uyarınca, merkezi yönetimin saha birimlerinde bu dönemde önemli bir değişiklik olmamıştır. 1860 yılında sancak birimlerinin bir kısmının mutasarrıflık haline getirilmiş olması ve bazı sancak birimlerinin bağımlılıklarının değişmiş olması dikkat çekicidir. İl birimlerinin sayısı 23'e, mutasarrıflık'ın sayısı 11'e yükselmiştir. Bununla birlikte, il yönetimindeki ana ve radikal değişim 1864 Vilayet Nizamnamesi (1864 tarihli İl Yönetmeliği) ile uygulanmıştır. Son 20 yılda yapılan merkezileştirme çalışmaları, saha düzeninde eyalet sisteminden il (vilayet) sistemine geçişle sonuçlanmıştır.

Tüm bu çabaların yönetimin yeniden düzenlenmesi çabalarının kökeninin, esasen, Avrupa güçlerinin bildirimlerinden ve hatta baskılarından kaynaklandığı söylenebilir. 19. yüzyılın başlarından itibaren, İmparatorluk isyanlar, savaşlardaki yenilgiler gibi nedenlerle kötü durumdaydı. Bunun dışında, adli sistemde, eyalet maliyesinde ve il idaresinde belirlenmiş usul kurallarına ilişkin usulsüzlükler, bozulmalar ve tutarsızlıklar da vardı. Herhangi bir eyalet birimlerinde herhangi bir yerel karışıklık olması durumunda, tüm İmparatorluğa genelleştirildi ve bütün kafa karışıklıklarının il yönetim sistemi sorunundan kaynaklandığı düşünülüyordu (Kılıç, 1995: 65).

Bu şartlar altında, Tanzimat Dönemi boyunca, çeşitli yasa ve düzenlemeler yapılmış, ancak hiçbiri Osmanlı idaresinde köklü bir değişiklik göstermemiştir. Artan yerel hoşnutsuzluk ve dış şikayetler gerekçesiyle, yönetimde radikal

reform gerekliliği dūřüncesi yaygınlaştı. Öte yandan, 1861'de vali olarak atanan Midhat Pařa, başarılı bir şekilde Nish Eyaletini yönetiyordu. Çevrede yaptığı çalışmaların yanı sıra, Müslümanlar ve diğerleri arasındaki çatışmalara karşı önlem alma konusundaki politikalarıyla kamu düzenini korudu ve valiliği sırasında diğer eyalet birimlerinden farklı olarak yönetim veya kafa karışıklıklarında herhangi bir usulsüzlük yaşanmadı (1861-1863).

Midhat Paşa'nın başarıları nedeniyle, merkezi hükümet, Nish Eyaletindeki uygulamalarını dikkate alarak yönetimi idare etme hakkına sahipti (Kılıç, 1995: 66). Bu nedenle, yeni idari modelinde onun modeline öncelik verildi. Komitelerin idareyi yenileştirme kararlarına ve Midhat Paşa'nın görüşlerine göre, Osmanlı Türkçesinde "Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi" 1864 tarihli İl Yönetmeliği onaylandı ve ilk cildinde yayınlandı (Ortaylı, 2000). Sonuç olarak, merkezi Fransız eyalet idaresinden ilham alan saha organizasyonunda ilk sistematik düzenleme Tanzimat'tan sonra yapılmıştır (Ortaylı, 2000, 54). Düzenleme ile İmparatorluk, daha önce eyalet adı verilen illere (vilayet) bölündü. Saha organizasyonundaki idari birimler İl Yönetmeliğinde şöyle belirtilmiştir (Düstur: I. Tertib, 608):

Saha organizasyonunda iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki, daha önce belirtildiği şekilde il ile birlikte idari birimlerin temelini yeniden yapılandırmaktır. Diğer bölümler liva / sancak, sancak beyi (mutasarrıf) başkanlığında, kaza valisi (kaymakam) başkanlığında ve muhtar (muhtar) başkanlığındaki köy (Aldan, 1990: 46) öncekiyle aynıydı, ancak iki farklılıklar: liva ve sancak terimleri aynı idari birime atıfta bulunur ve birbirlerinin yerine kullanılır. Eskiden, liva eyalet birimlerinden bağımsız, sancak ise bağımsızdı. Bunun yanında, 1864 Yönetmeliği uyarınca, alt valiler merkezi hükümet tarafından kaymakam olarak tayin edildi (Kalabalık, 1999: 88; Kılıç, 1995: 69).

İkinci önemli şey illerin belirlenmesinde oldu. Tüzüğün başlangıç cümlesinde belirtildiği gibi, her il idari birimlerin yakınlığına dayanacaktır. İllerin idari birim olarak belirlenmesinde somut bir kriter olmamasına rağmen, illerin belirlenmesinde standardizasyon için somut bir adım olduğu söylenebilir.

Bu arada, İl Yönetmeliği'nin ilanından önce, emperyalist merkez bu yeni il sistemini tüm İmparatorluk için bir pilot alanda uygulamak istedi.

İmparatorluğun bu bölgelerini, İmparatorluk bölgeleri arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurmanın gerekliliğine inandıkları için uygulamaktan çekindiler (Kılıç, 1995; Ortaylı, 2000). Bu nedenle, yeni sistemi test etmek için Tuna eyaleti kuruldu ve deneyleri ilk eyaletin ilk valisi olarak yürütmek üzere Midhat Paşa seçildi. Bu ilk il, eski üç eyalet birimlerinden oluşuyordu: Nish, Vidin ve Silistria (Ortaylı, 2000).

Dördüncü olarak, Tuna Vilayeti Nizamnamesi (Tuna İl Yönetmeliği) 8 Ekim'de 1864 İl Yönetmeliğinden bir ay önce nihayet yayınlandı. Tuna İl Yönetmeliği aslında iki istisna dışında 1864 İl Yönetmeliğinin yazılı bir kopyasıydı. İlki, idari birimleri kimin yöneteceği hakkındaydı. İl Yönetmeliğinin ikinci maddesine göre, yukarıda belirtildiği gibi, iller sancak / liva birimlerine bölünecek ve her biri mutasarrı tarafından yönetilecek. Ancak, Tuna İl Yönetmeliği'nin aynı maddesinde, Tuna İlinin 7 sancak birimine bölüneceği ve alt valinin (kaymakam) her birinin başkanlık edeceği belirtildi (Ortaylı, 2000: 57). İkinci fark, hem İl Yönetmeliği hem de Tuna İl Yönetmeliği'nin 3. maddesinde oldu. Kaza birimleri eski valilikte kaymakam (kaymakam), ikincisi ise kaza müdürü (kaza müdürü) tarafından yönetilecektir (Ortaylı, 2000: 57). Ek olarak, elbette, “tüm illeri” “bu il” olarak değiştirmek gibi iki düzenlemede farklı olarak kullanılan terimler söz konusudur.

Beşinci olarak, İl Yönetmeliği, Tuna İlindeki yeni il sisteminin başarısını takiben 7 Kasım 1864'te ilan edildi. 1865 yılında, Anadolu, Arabistan ve Rumeli illeri gibi sistematik olarak imparatorluğun çeşitli bölgelerinde kurulmaya başlandı (Ortaylı, 2000: 54). Yani, ikinci uygulama Rumeli'deki Bosna-Hersek'ten oluşan Bosna Vilayeti; üçüncüsü Adrianople eyaletiydi; dördüncüsü Halab Eyaleti idi; beşincisi Arabistan'daki Şam ve Saida Eyalet'lerden oluşan Suriye Eyaletiydi; sonra Trablus ili; yedincisi ise Anadolu'da Erzurum İli idi (Kılıç, 1995: 68).

Altıncı olarak, 1867 yılında Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi (İl Genel Yönetmeliği) il sistemini tüm İmparatorluğa yaymak için ilan edildi. Esasen, bu 22 maddelik düzenlemenin 1864 İl Yönetmeliği ile aynı olduğu için, bu düzenlemenin neredeyse bir hareket emri olarak verildiği söylenebilir. Aslında, onu diğer bölgelere uygulamak için bir sonraki adımdı.

Bu sayede Avrupa'daki Osmanlı İmparatorluğu toprakları 10 il ve 44 sancaka bölünmüştür. Ayrıca, Anadolu'da Osmanlı İmparatorluğu toprakları 16 eyalete ve 74 sancaka bölünmüş, son olarak Afrika'da beş sancaklı bir il kurulmuştur. Kısacası, tüm imparatorluğun 27 il ve 123 sanağı vardı (Ortaylı, 2000: 63). Bunun yanı sıra, bazı birimler illerden bağımsız olarak doğrudan imparatorluk merkezine bağlı hale getirildi. Osmanlı Türkçesinde “elviye-i gayri mülhaka” olarak adlandırılan bu özerk liva birimleri (Ortaylı, 2000: 63) gibi yüksek nüfuslu ve etnik olarak heterojendi.

Son olarak, 22 Ocak 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi (İl Genel İdare Yönetmeliği) olarak adlandırılan yeni bir düzenleme ilan edildi. Merkezileşme süreci bu 130 maddelik düzenlemede 1864 emsalinde olduğundan daha net bir şekilde belirtildi. İl birimlerinin icra bağımsızlığını azalttı.

Ayrıca, adli kurumların idari kurumlardan ayrılmasını gerçekleştirmiştir. Düzenlemenin başında şu şekilde açıkça ifade edilmiştir: “... düzen mahkemelerinin (mehakim-i nizamiye) idaresine odaklanmamakta, ancak yalnızca yürütme memurlarının, idari konseylerin, belediye ve bölge konseylerinin görevlerini belirlemektedir; özel mahkemeler düzenlenmiş ve düzen mahkemeleri için kurulmuştur”(Saraçoğlu).

Saha organizasyonu konusunda, düzenleme köy birimlerinin üzerine nahiye (ilçe) adı verilen bir birim daha ekledi (Aldan, 1990). Sonuç olarak, saha birimleri hiyerarşik olarak şu şekilde sıralandı: vilayet, sancak / liva, kaza, nahiye / bucak ve karye / köy. Bu birimler dışında yukarıda da belirtildiği gibi bağımsız liva birimleri (elviye-i gayri mülhaka / müstakil liva) ve Osmanlı merkezleşmesini güçlendiren İkinci Anayasa Döneminde bu birimlerin sayısı artmıştır (Ortaylı, 1979: 22).

### **3.2.3 Anayasal monarşi dönemi**

1876 yılında, “Anayasal Monarşi” olarak “Kanun-ı Esasi” olarak anıldı. Anayasaya göre, illerin “yetki dağılımı” (yetki genişliği) esasına göre ilam edileceği kabul edildi. Yine de, iller, yerel bir hükümet olarak kurumsal bir statü kazanamadılar ve merkezi yönetim 1913 yılına kadar saha organizasyonunda devam etti. 1876 Anayasası bir yıl boyunca yürürlükte kaldıktan sonra, 1908 yılında başlayan İkinci Anayasa Dönemi 1876



Anayasasını bazı değişikliklerle birlikte kabul ederek meclis sisteminin temellerini attı.

İkinci Anayasa Dönemi'nden sonra il ve sancak sayısı 28 idi, ancak 28 ilden 14'ü Türkiye Cumhuriyeti'nin şu anki sınırları içindeydi. Bunlar:

- Edirne İli: Edirne, Tekirdağ, Gelibolu, Gümölcine, Dedeağaç, Kırklareli
- Hüdavendigâr İli: Bursa, Karesi, Afyonkarahisar, Kütahya, Ertuğrul
- Aydın İli: İzmir, Aydın, Saruhan, Menteşe, Denizli
- Ankara İli: Ankara, Yozgat, Kayseriye, Kırşehir, Çorum
- Konya İli: Konya, Niğde, Hamitabat, Teke, Burdur
- Kastamonu İli: Kastamonu, Bolu, Sinop, Kengari
- Sivas İli: Sivas, Amasya, Karahisar-ı Şarki, Tokat
- Trabzon İli: Trabzon, Gümüşhane
- Erzurum İli: Erzurum, Erzincan, Bayezit
- Van İli: Van, Hakkari
- Diyarıbekir İl: Diyarıbekir, Mardin, Ergani
- Bitlis İl: Bitlis, Muş, Siirt, Genç
- Mamuretülaziz İl: Mamuretülaziz, Malatya, Dersim
- Adana İl: Adana, Kozan, İl: Mersin, Cebelibereket

1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı (İl Genel İdaresi Geçici Kanunu) yürürlüğe girdi. Bu geçici yasa, birinci bölümde “il genel yönetimi” ve ikincisi “il yerel yönetimi” ile ilgili düzenlemeleri kapsayan iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde belirtilen kurallar, 1864 tüzüğüne genel özelliklerinde yürürlükte olmadığı için, il genel idaresinde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bu bölüm daha sonra, 1929 tarihli ve 1426 sayılı İl İdare Yasası'nın ilan edilmesi ile Cumhuriyet Dönemi'nde yürürlükten kaldırılacaktır. Öte yandan, ikinci bölüm tamamen yeniydi ve il yerel idarelerine büyük çapta sorumluluk ve faaliyet alanı getirdi. İlk bölümden farklı olarak, ikincisi, “Şehremaneti” (belediye) sistemine ek olarak, ülkede yerel yönetim sistemi

olarak ülke yerel yönetim sistemi kuran Türkiye Cumhuriyet Dönemi'nden sonra farklı zamanlarda bazı değişikliklerle bugüne ulaşmıştır.

Özetle, Osmanlı döneminin sonundaki idari sistem 1864 Tuna İl Yönetmeliğine göre İl'den İl'e değişti ve 1864 İl Yönetmeliği ile kırsal bölgelere yayıldı. Merkezi idarenin saha birimleri vilayet, sancak / liva, kaza, karye ve 1871'de bir tane daha saha birimi seviyesi olarak adlandırılmıştır. Nahiye, İl Genel Müdürlüğü Yönetmeliği (İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi) tarafından karye biriminin üzerine eklenmiştir. Sonuç olarak, saha organizasyonunda beş seviye vardı; yani Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan önce vilayet, sancak / liva, kaza, nahiye, karye.

### 3.3 Cumhuriyet Dönemi

Bilindiği gibi, Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda Osmanlı İmparatorluğu dağılmış ve ikinci anayasa hükümetinin süresi, 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasıyla sona ermiştir. Tüm iller ve yönetim ilkeleri Osmanlı Devleti'nden devralındı. Mesela, illerin çoğunun 1864 sayılı Tüzüğe göre oluşturulduğu ve aynı zamanda, il idaresinin ilkelerinin 1876 Anayasası ve 1913 İl İdare Kanunu'nda yer aldığı söylenebilir.

1919 yılında Cumhuriyet öncesi 15 il, 52 sancak ve bu 52 sancaktan 17 bağımsız liv vardı (Sanal, 2000: 35-36). Bunlar:

- Aydın İli: İzmir (il merkezi), Aydın, Saruhan (Manisa), Denizli 2. Ankara İl: Ankara, Kırşehir, Çorum, Yozgat
- Adana İli: Adana, Mersin, Kozan, Cebelibereket (Osmaniye) 4. Bitlis İli: Bitlis, Muş, Siirt, Genç
- Diyarıbekir İl: Diyarıbekir, Ergani, Mardin, Siverek
- Edirne İl: Edirne, Gelibolu, Kırklareli, Tekfurdağı (Tekirdağ)
- Erzurum İl: Erzurum, Erzincan, Bayazıt (Doğubeyazıt)
- Hüdavendigâr İl: Bursa (il merkezi) , Ertuğrul (Bilecik)
- İstanbul İl: İstanbul, Beyoğlu, Üsküdar
- Kastamonu İli: Kastamonu, Sinop, Çankırı

- Konya İli: Konya, Isparta, Burdur
- Mamuretülaziz İl: Elazığ (il merkezi), Malatya, Dersim (Tunceli)
- Sivas İli: Sivas, Amasya, Tokat, Karahisar-1 Şarki (Şebinkarahisar)
- Trabzon İl: Trabzon, Rize, Gümüşhane
- Van İli: Van, Hakkari

Bağımsız idari birimler Niğde, Silifke (İçel), Canik (Samsun), Karahisar-1 Sahipleri (Afyon), Eskişehir, Kütahya, Antalya, Menteşe (Muğla), Biga, Çatalca, Karesi (Balıkesir), İzmit, Bolu, Kayseri'dir. , Urfa, Maraş ve Ayıntap (Gaziantep).

### 3.3.1 1921 Anayasası

“Kurtuluş Savaşı” yıllarında, Büyük Millet Meclisi 1921 Anayasasını (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) ilan etti. Hem 1876 Anayasası hem de diğer ülkelerin Anayasası ile karşılaştırıldığında bu anayasa çok kısıydı. Bu 23 maddelik Anayasa iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde, temel hükümler tanımlanmış ve “Mevâd-i Esasiye” olarak adlandırılmıştır. İkinci bölüm, merkezi yönetim alan birimlerini, il meclislerini ve genel müfettişleri (umumi müfettişlik) kapsayan idare hakkındaydı.

10. maddeye göre “Türkiye illere ayrılmıştır; Coğrafi durum ve ekonomik ilişki temelinde iller kaza birimleri ve kaza birimleri nahiye birimlerine ayrılmaktadır”

Bu sayede Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan büyük iller kaldırılmış ve bu unvan eski sancaklara verilmiştir. Başka bir deyişle, sancak / liva birimleri saha organizasyonundan kaldırılmıştır (Aldan, 1990: 47) ve sınırları il olarak yeniden düzenlenmiştir. Böylece, 1921 Anayasası saha birimlerinin seviyesini beşten üçe indirdi ve illeri ilçe, ilçe ve ilçe olarak ayırdı. Açıklamak gerekirse, 1920'de 15 il ve 53 sancak birimi vardı, ondan sonra toplam il sayısı 71'e ulaştı. Ek olarak, Artvin, Kars ve Ardahan'daki üç bölgenin eklenmesi nedeniyle Artvin, Kars ve Ardahan'da bu sayı 74'e yükseldi (Sanal, 2000: 38). Bununla birlikte, bu süreç nihayetinde 1924 Anayasası'ndaki sancak birimlerinin kaldırılmasına yol açabilir. 1924 Anayasası ile sancak seviyesi etkili bir şekilde yürürlükten kaldırıldı.

### 3.3.1.1 Sancak ünitelerinin yürürlükten kaldırılması

Daha önce de belirtildiği gibi, 1921 Anayasası'nın yayınlanmasından önce beş bölüm vardı. Vilayet (il), liva / sancak, kaza, nahiye ve karye / köy (köy) olarak saha organizasyonunda. Sancaklar, merkezden bir dereceye kadar özel özerkliğe sahip liva olarak belirlenmiştir.

Özerk bölgelere doğru giden Mutasarrıf, valilerle aynı yetkililere sahipti. Bu durum, genel olarak kamu ile kamu yetkilileri arasındaki ilişkiyi kolaylaştırdı. Bu nedenle, sancak birimlerindeki insanlar tarafından bir il olmak yerine özerk bir sancak haline gelmek yeterli görülmüştür (Behlülgil, 1992: 166).

1921 Anayasası, saha organizasyonunu üç olarak düzenledi ve hem sancak / liva hem de özerk liva birimlerini ortadan kaldırdı. Belli bir gelişim düzeyindeki bazı sancak birimleri illere dönüştürüldü. Belli bir gelişim düzeyine ulaşmamış olan diğerleri ya yasalar ya da kanunlarla kaza / ilçe birimlerine dönüştürüldü. İllere yapılanlar, korunacak bazı tarihi ve idari statülere sahip oldukları gerekçesiyle yapılmıştır (Behlülgil, 1992: 166).

Ancak, uzun süredir devam eden bir örgüt, Kurtuluş Savaşı'nın zor şartlarından dolayı kısa sürede değiştirilememiştir. Ülkenin bazı bölgeleri işgal edilmişti ve Osmanlı-Türk Devletinin ilk ve temel il teşkilatı olma onurunu taşıyan idari birimleri kırmak çok kolay değildi (Behlülgil, 1992: 166).

Aslında, Moskova Antlaşması ile Türkiye'ye iade edilen yerler için Artvin, Kars ve Ardahan'ın saha organizasyonunu oluştururken 1921 Anayasası'ndan sonra çıkarılan 133 numaralı yasaya göre sancak statüsü verildi (Behlülgil, 1992: 166). Bununla birlikte, bu sancaklar, kanun hükmünde kararname bulunmaması nedeniyle il olarak kabul edilmiştir (Behlülgil, 1992: 166-167).

Özerk livaların isimlerinden başka illerde işlev bakımından herhangi bir farkı yoktu. Böylece, anayasa için gerekli adımların sayısına uyulmuştur (Behlülgil, 1992: 167). Ancak bu durum saha organizasyonunda çok tuhaf ve ilginç bir şeye neden oldu. Birimler il yapmanın yanı sıra, bu livaların eski illerine tabi olmalarına devam edildi; dolayısıyla illere bağlı iller olmuş ve 1924'e kadar devam etmiştir (Behlülgil, 1992: 167).

İl oluşturduktan sonra, 33'ü bağımsız, 26'sı ekli olmak üzere toplam 15'i doğrudan kurulan 74 il vardır. Bu 74 il, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk illeridir (Behlülgil, 1992: 167).

### **3.3.2 1924 Anayasası**

1921 Anayasası aceleyle hazırlandığı için teknik eksiklikleri vardı. Bu arada Cumhuriyet ilan edildi ve 1342 tarihli, 4942 sayılı 20 Nisan 1340 (1924) tarihli yeni bir Anayasa oluşturulmuştur. Saha organizasyonu düzenlemesi 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde belirtildi. Makaleye göre, “Türkiye coğrafi duruma ve ekonomik ilişkiye dayanarak illere (vilayete) ayrılıyor. İller kazaya ayrılır, kaza birimleri nahiye, nahiyes karye (köyler).” (Gözler, 1999: 73 79) 89. Maddede görüldüğü gibi, illerin oluşturulması için kabul edilen kriterler, 1921 Anayasası'nda yer almıştır. Saha birimlerini yeniden düzenlemek için Saha Organizasyon Komiteleri kuruldu. Bu komitelerin sorumluluğu, ülkedeki mevcut organizasyonu gözlemlemek ve incelemek ve gerekli değişiklikleri önermek olmuştur (Behlülgil, 1992: 169). Bu gözlem ve incelemeler sırasında saha organizasyonunun belirlenmesinde dikkate alınan temel faktör milli savunmaya duyulan ihtiyaç olmuştur (Behlülgil, 1992: 169).

Saha Organizasyon Komitelerinin çalışmalarını ve önerilerini iyi değerlendiren İlk Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu (Sivil İdare Teşkilatı Kanunu) kabul edildi. 30 Mayıs 1926 tarih ve 877 sayılı Sivil İdare Teşkilatı Kanunu ile idari bölümler şu şekilde değişmiştir: On bir il taşralı illere dönüştürülmüş, 27 il taşeronluğu yapılmış ve 60 ilçe kaldırılmıştır. Bu yasa ile tekrar 18 yeni ilçe kuruldu ve İçişleri Bakanlığı'na 100 ek ilçe oluşturma yetkisi verildi ve son olarak, on yedi ilçe için ilgili ilçeleri diğer illere çevrildi (Behlülgil, 1992). : 169).

#### **3.3.2.1 1929 tarihli ve 1426 sayılı İl İdare Kanunu**

1924 Anayasası hükümlerine göre ve zamanın ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması üzerine 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayat İdaresi Kanunu (İl İdare Kanunu) çıkarıldı. Bu yasada, illerin, otorite yoğunlaşmasının temel ilkesine tabi tutulacağı ve Türkiye'nin illere, illerin ilçelere bölüneceği; ilçelere, ilçelere, ilçelere köylere, coğrafi durumlarına ve ekonomik ilişkilerine göre köyler (TBMM Zabıt Ceridesi, 1929).

1924 Anayasası yürürlüğe girdiğinde, yasanın ilk maddesi 10. maddeyi tekrarlamıştır. İdari birimler iller ve ilçelerden oluşuyordu. Saha birimlerinin yapısal kısımlarında bir değişiklik olmamıştır. Yerel problemleri kendi bölgelerinde çözmek için, bu birimlere otoritenin yoğunlaştırılması verilmiştir. Kanun ayrıca, bir bütün olarak idarenin birliğini ve tutarlılığını da hedeflemiştir<sup>1</sup>.

İçişleri Bakanı, genel kurulda bu kanunun görüşülmesinde idari bölümlerin coğrafi durumlara ve ekonomik ihtiyaçlara dayandığını belirtmiştir.

### **3.3.2.2 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu**

Bu yasadan sonra, 1949'da 5442 sayılı yeni bir İl İdaresi Kanunu (İl İdaresi Kanunu) çıkarılmış ve 1 Temmuz 1949'da yürürlüğe girmiştir ve halen birkaç kez değiştirilmiş olmasına rağmen yürürlüktedir.

Ancak, İl İdare Kanunu çıkarılmadan önce 20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Anayasa, 1945 tarihli ve 4695 sayılı yasa ile anlam ve kavramlarda herhangi bir değişiklik yapmadan çağdaş Türkçede yeniden yazılmıştır (Resmi Gazete 15/1) / 1945-5905). “Vilayet” (il) 'il', “kaza” (ilçe), “ilçe” (ilçe), “nahiye” (ilçe), “bucak” (ilçe) olarak değiştirmek gibi farklı terimler kullanıldı. ) ve “karye” (köy) ile “köy”<sup>2</sup> (Gözler, 1999: 73-79).

Sonuç olarak, İl İdare Kanunu ayrıca, 1924 Anayasası'nın geçtiği tarihte geçerli olan çağdaş Türk metinlerine uygun olarak idari birimleri il, ilçe ve ilçe olarak da düzenlemiştir.

1949 tarihli bu yeni Kanun, saha birimlerinin yeniden düzenlenmesini amaçlamamış, ancak Anayasa tarafından belirlenen ve saha organizasyonunun temel ilkesini oluşturan otorite yoğunlaştırma ilkesinin kullanılmasını sağlayacak hükümleri ortaya koymaya çalışmıştır (Behlülgil, 1992: 173). Bu yasa, 1929 tarihli önceki İl İdare Kanunu gibi illerin idaresine ilişkin hükümler getirmemiş ve 1913 tarihli kanunun geçerliliği devam etmiştir.

---

<sup>1</sup> Bu kanun 10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu'nun 68. maddesi ile iptal edilmiştir.

<sup>2</sup> Bu durum bir sonraki hükümet tarafından değiştirilmiş ve 1924 tarihli ve 491 sayılı Anayasa yürürlüğe girmiştir. 1952 tarihli yasa ile Anayasanın tam metni öncekine çevrildi. Örneğin, “il” tekrar “vilayet” ile değiştirildi; aynı şekilde “ilçe” “kaza”, “bucak”, “nahiye” ve “köy” ile “karye” olarak değiştirildi. Başka bir deyişle, aynı idari birime atıfta bulunan tüm terimler 1924 Anayasasında ve 1949 tarihli İl İdare Kanunu'nda birbirlerinin yerine kullanılmıştır.

Bununla birlikte, TBMM İçişleri Komitesi Raporunda, Komite'deki yasama teklifinin görüşülmesine ilişkin olarak, il, ilçe ve ilçelerin alanlarının, nüfus ve ulaşım olanaklarının ülkenin farklı bölgelerinde nasıl farklılık gösterdiği belirtildi. Ardından, aşağıdaki fikir öne sürüldü: (TBMM Tutanak Dergisi, 1949)

“Cumhuriyetin kuruluş döneminde, yönetim bölümlerini her daim küçük ölçekli iller oluşturmuştur. Temel çizgimiz de böyle... Bunun yanında demiryollarının, denizyolu hattının, karayollarının ve hava taşımacılığının gelişmesi halinde yeni iller oluşturmayı düşünebiliriz ”

TBMM genel kurulunda 5442 sayılı yasa ile ilgili görüşmelerde, Türkiye'nin idari bölümlerinin kriterlerini belirleyen yasanın ilk maddesiyle ilgili az sayıda eleştiri yapıldı.

### **3.3.2.3 1924 Anayasasından sonra merkezi yönetimin idari bölümleri**

İl bölünmelerinde, 1924 Anayasasının yayınlanma tarihinden 1961 Anayasasına kadar birçok değişiklik oldu. Bu süre ikiye ayrılabilir: ilki, 1924-1933 ile ikincisi 1933-1957. İlk alt dönemde il sayısı azaldı, ikincisi ise bu sayı giderek arttı.

1926 yılında Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan 26 Mayıs tarihinde kabul Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'na (Alan Organizasyonu Kanunu) ile alt ili yapılmıştır ve (877 sayılı Resmi Gazete, 26 Haziran 1926, Sayı 404). Sonuç olarak, toplam il sayısı 74'ten 63'e düşmüştür.

2 Eylül 1927 ve 4 Mayıs 1931'de yapılan seçimlerden sonra il sayısında bir değişiklik olmadı. 63 olarak kaldılar. Bunlar; Adana, Afyonkarahisar, Ankara, Aksaray, Amasya, Artvin, Antalya, Balıkesir, Aydın, Bayazıt, Bilecik, Bitlis / Muş<sup>3</sup>, Bolu, Burdur, Bursa, Cebelibereket (Osmaniye), Çankırı, Çanakkale, Denizli, Çorum, Diyarbakır, Ediriz, Elazığ (Elazığ), Erzurum, Erzincan, Gaziantep, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Isparta, İçel, İzmir, İstanbul, Kastamonu, Kars, Kırklareli, Kayseri, Kırşehir, Konya, Kocaeli,

---

<sup>3</sup> Listeye Bitlis ya da Muş'un birbirinin yerine geçme nedenleri, Muş'un 1926'da bir ilçe olması ve Bitlis'e tabi kılınmasıydı. Muş, 10 Eylül 1929'da tekrar bir il haline getirildi ve bu kez Bitlis, Muş'a bağlı bir ilçe yapıldı.

Kütahya, Manisa, Malatya, Maraş, Mardin, Muğla, Mersin, Niğde, Ordu, Rize, Siirt, Samsun, Sinop, Sivas, Şebinkarahisar, Tekirdağ, Trabzon, Tokat, Urfa, Van, Zonguldak ve Yozgat.

1933 yılında Aksaray, Cebelibereket (Osmaniye), Artvin, İçel, Şebinkarahisar ve Hakkari illeri 2197 Sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldı. Ayrıca Mersin ve Silifke illeri birleştirildi ve İçel adında yeni bir il kuruldu; Rize ve Artvin birleşti ve Çoruh adında yeni bir il daha kuruldu. Sonuç olarak, illerin toplam sayısı 57'ye düşmüştür.

20 Mart 1933 tarihli ve 6/761 sayılı mektuba ek olarak Başbakan'a sunulan bu yasama teklifinin genel gerekçesinde, İçel ilinin merkezi olan Silifke'nin yeterince gelişmeyeceği belirtildi. Mersin'e gelince, nüfus düşüklüğü, az sayıda il ve az sayıda coğrafi bölge nedeniyle il özelliğinin bulunmadığı belirtildi. Bu iki ilin birleşmesinin nedeni budur ve Mersin, İçel ilinin merkezi, Silifke ilçesine yapıldı.

Mersin ve Silifke gibi, Artvin ve Rize illeri genel gelir, düşük nüfus ve ekonomik gelişime uygun olmayan coğrafi bir konuma sahipti. Bununla birlikte, illerin kurulması ihtiyacı, bu bölgenin coğrafi idari ve politik önemi ve Sovyetler Birliği ile olan sınırından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, bu iki il birleşti, Rize Çoruh adında bu yeni kurulan ilin merkezi, Artvin ise bir alt il oldu.

Aksaray, Artvin, Mersin ve Silifke için belirtilen aynı nedenlerden ötürü Niğde ile ilişkili bir alt il yapmıştır; küçük bir nüfusa sahip olmak, yeterli genel gelire sahip olmamak, coğrafi konumu nedeniyle kalkınmaya uygun olmaması gibi.

Tunceli hariç, Tunceli, Hakkari, Bitlis, Bingöl olmak üzere son dört ilin kurulmasına ilişkin yasama teklifinin genel gerekçelerindeki bölümlerdeki sebeplerin açıklamaları şöyledir: Tunceli'nin karşılaştığı az sayıdaki nüfus nedeniyle doğu bölgesindeki diğer illerle birlikte idari yapıdaki indirimler gerçekleşti. Çoğu yerde bir organizasyon oluşturulması gerekse de, güvenlik, sosyal ve kültürel işlerin organizasyonu göz önüne alındığında ve vatandaşlar ile hükümet arasındaki ilişkiyi güçlendirirken, kuruluştaki birimlerin sayısının arttırılması gerekli bulunmuştur. (TC. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: 6/3411, 20.11.1935).



1939'da, 7 Temmuz 1939 tarihli ve 3711 sayılı Kanun uyarınca Hatay'ın Türkiye'ye eklenmesiyle il sayısı 63'e yükselmiştir (11 Temmuz 1939 tarih ve 2525 sayılı Resmi Gazete). Hatay'da bir il oluştururken temel faktör o bölgede yasa ve düzeni sağlamaktı. Yasama teklifinin genel muhakeme bölümünde, Hatay'ın bir il yapmasıyla ilgili olarak, “Hatay'da bir yasa aracılığıyla idari bir yapı oluşturulması ve Hatay'ın katılmasının ardından Cumhuriyet yasalarına uygun olarak hizmetlerin düzenlenmesi gerekli görünüyordu. Bu düzenlemeyi yaparken mevcut idari yapı korunmuş ve dört ilçe ile bir il oluşturulmuştur. Antakya'nın eyaletin merkezi olduğuna karar verildi ”(TC. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: 6/3459, 29.06.1939).

1953 yılında Uşak, iktidardaki Demokrat Parti tarafından il olarak kuruldu. Uşak ile ilgili bu kanunun genel gerekçe bölümünde, “Ekonomik potansiyeli olan ve sahip oldukları statüden daha fazla hizmet almayı hak eden il merkezlerine daha fazla hizmet sunulması yararlı olmuştur. Bu nedenle, Uşak'ı bir il haline getirmeye karar verildi; çünkü Uşak, ilk ve orta okulları, Kız Meslekleri ve Erkek Meslek Liseleri, Liseler, Postaneler, diğer devlet kurumları ve kültürel organizasyonlara sahipti ”.

1957 yılında iktidarın yeniden Demokrat Partisi olduğu Kırşehir, 7001 sayılı kanuna göre tekrar bir iline yükseltildi; İl sayısı 67'ye yükselmiştir. Yukarıda belirtilen yasanın genel tartışma bölümünde Kırşehir'de acil olarak idari yapılanmaya ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. 1924 Anayasası, illerin kurulması için gerekli olan coğrafi ve ekonomik nedenleri belirlese de, uygulamada, bu dönemde illerin kurulmasına ilişkin politika için sayılan bazı ve ek nedenler belirtildi.

### **3.3.3 1961 Anayasası**

Saha organizasyonu ile ilgili düzenlemeler 115. maddede belirtilmiştir. Bu maddeye göre; “Merkezi idari örgütlenme açısından Türkiye, coğrafi ve ekonomik faktörlere ve kamu hizmeti gereklerine göre illere, iller daha küçük idari birimlere bölünmüştür” (Gözler, 1999: 117-215).

Bu madde ile, Anayasa sadece ilk idari seviyeyi belirledi ve diğer bölümlerin ve uzantıların yaratılabileceğini gösterdi. Dördüncü bir bölüme sahip olmanın

imkansız olması nedeniyle, milletvekillerinin karar vermesi için bölgelerin konumu kalmıştı (Ek1).

Ek olarak, eski Anayasalardan farklı olarak, 1961 Anayasasında iller kurmak için “kamu hizmetlerinin gereklilikleri” için bir kriter daha var. Ancak, kamu hizmetlerinin ek bir yasal zorunluluk olarak ne olduğuna ilişkin başka bir açıklama yapılmamıştır. Benzer şekilde, bu husus, 1953, 1959 ve ayrıca 1964 gibi farklı yıllarda yapılan değişikliklere rağmen, 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu'nda tekrar edilmiştir. Özellikle, 543 sayılı Kanun, 1953 tarihli kanunda yapılan değişikliklerle ve 3125 numaralı; 1959 tarihli ve 7267 sayılı yasa; ve 1964 tarihli ve 469 sayılı yasa; il kurmaya ilişkin herhangi bir bilimsel ve / veya spesifik kriter içermemiştir.

Bu değişiklikler arasında, sadece sonuncusu, Türkiye'nin il idari bölümlerini oluşturma kriterlerini belirleyen Kanun'un ilk maddesi ile ilgiliydi. 1964 tarihli ve 469 sayılı kanunla yapılan değişiklikte, Anayasa'nın 115. maddesine uymak amacıyla 5442 sayılı Kanun'un ilk maddesine “kamu hizmetlerinin gereklilikleri” kriteri eklenmiştir. 5442 sayılı İl Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesiyle ilgili bu kanunun görüşülmesinde illerin kurulmasında kullanılacak ek objektif kriterlerin geliştirilmesinin gerekliliği konusunda herhangi bir katkı veya ciddi tepki olmamıştır (TBMM Tutanak Dergisi - 12.05). 1964, Cilt: 30, Birleşim: 101, Oturum: 1, s.372-373).

Saha bölümleri 1989 yılına kadar 67 il olarak kalmaya devam etti. Ancak ilçeleri ilçelere dönüştürerek ilçelerin sayısı arttı. 1957 yılında taşeron sayısı 570, ilçeleri 930 idi. Daha sonra bu rakamlar sırasıyla 696 ve 793 idi.

### **3.3.4 1982 Anayasası**

1961 Anayasasının illerin oluşturulmasına ilişkin hükümleri tamamen kabul edildi ve 1982 Anayasasına alındı (Ek2).

Anayasa, takip eden sistem nedeniyle tüm konunun ayrıntılarına girmiş olmasına rağmen, saha bölümlerinin seviyelerinin sayısı hakkında yorum yapılmamıştır. Behlülgil (1992: 177), Anayasa yapıcısının bunu Milletvekilliğine bırakmasının nedenini nezaketten mahrum bıraktığını açıklar. Anayasa, bu hükümlerle, en azından ilçelerin devam edeceğini göstermektedir. Bu makalenin gerekçesine göre, idari seviyelerin detaylı bir şekilde açıklanmadığı,

çünkü idari birimlerin alt seviyelerinden bazılarının mevcut ihtiyaçlara nasıl cevap verdiği tartışmalı bir konudur. Bu nedenle, il düzeyi, merkezi idarenin saha organizasyonunun temeli olarak kabul edilir ve diğer birim seviyelerin tespiti milletvekiline bırakılmıştır (TBMM Kütüphanesi, DEM.863708: 189).

Öte yandan, Milletvekili idari yapıyı derecelendirmek için kendilerine verilen görevle ilgili yeni bir kanun çıkarmayı gerekli görmemiş ve 1961 Anayasası'ndan sonra geçen 469 sayılı kanunun hükümlerini yeterli bulmuştur. Bu yasaya göre, yukarıda belirtildiği gibi, illeri takip eden merkezi yönetim saha birimleri alt ilçeler ve ilçelerdir.

#### **3.3.4.1 1982 Anayasasından Sonra Merkezi Yönetimin İdari Bölümleri**

Son Anayasa döneminde illerin sayısı 67'den 81'e yükselmiş olup, bazı değişikliklerde halen geçerlidir. Temel olarak, saha birimlerinin sayısındaki artış, 29 Eylül 1983 tarihli ve 12 Eylül döneminin hükümeti sonunda geçirilen 2963 sayılı yasa ile başlar. Bu sayede, yeni alt ilçelerin kurulmasına başlanmış ve 12 Eylül döneminden sonra ilçelerin yanı sıra ilçelerin ilçelere dönüştürülmesi ile birlikte devam edilmiştir.

1980'lerden sonra il sayısındaki artışlara şahit oldu. Bugüne kadar, kanunla kurulmuş on dört il var. Bu 14 ilden, dört il, yasaları belirleyen bir kararname ile kurulmuştur.

1989'da; Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale, 3578 sayılı yasaya (21 Temmuz 1989 tarihli, 20202 sayılı Resmi Gazete) uygun olarak il yapıldı, ardından il sayısı 71 oldu. 1990 yılında Batman ve Şırnak ilan edildi.

3467 sayılı kanuna göre iller sayısı ile il sayısı 73'dü (18 Mayıs 1990 tarihli ve 20522 sayılı Resmi Gazete). 1991 yılında Bartın, 3760 sayılı kanuna göre eklendi ve illerin sayısı 74'e yükseldi (8 Eylül 1991 tarihli ve 20984 tarihli Resmi Gazete). 1992 yılında Ardahan ve Iğdır, 3806 sayılı yasa uyarınca iller haline getirilmiş ve il sayısı 76 olmuştur (3 Haziran 1990 tarihli ve 21247 sayılı Resmi Gazete). 1995 yılında 550 sayılı kanun hükmünde kararnameye göre Karabük, Kilis ve Yalova eklenmiş ve il sayısı 79 olmuştur (6 Haziran 1995 tarihli ve 22305 sayılı Resmi Gazete). 1996 yılında Osmaniye, 4200 sayılı yasaya uygun olarak il haline getirilmiş ve il sayısı 80 olmuştur (28 Ekim 1996 tarihli Resmi Gazete, 22801 sayılı Resmi Gazete). 1999 yılında Düzce 1999

yılında bir il yapmıştır; 584 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi kararnamesi uyarınca ve illerin sayısı 81'e (9 Aralık 1999 tarihli ve 23901 tarihli Resmi Gazete) alınmıştır.

Özetle, Türkiye Cumhuriyetinin ilk on yılında, en çok sınırları Osmanlı İmparatorluğu'nun sancak ve liva birimleriyle örtüşen illerin sayısı azalmıştır. Ancak 1936'da, bu sayı beş eyaletteki 57'den 62'ye yükseldi. Daha sonra, 1946 tarihli çok partili dönemden sonra illerin sayısı artmaya başlamıştır. 1989'dan 1999'a kadar 14 il eklenmiştir. Ayrıca, Anayasada belirlenen kriterler ve kurucu illerle ilgili kanunlar için de belirsizlikler vardır. Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi illerin oluşturulmasında nesnel ölçütlerin belirlenmesinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu durumlar göz önüne alındığında, özellikle son 14 ülke için yeni illerin kuruluşlarının siyasi kaygılarla oluştuğu düşünülmektedir. Bu konuyu incelemek için, aşağıdaki bölümlerde, bu on dört il, Anayasa'da belirtilen kriterler ve ilgili yasal ve bilimsel referans çerçevesi bakımından analiz edilecektir.

### **3.4 1982 Anayasası'nın Kamu Yönetimi Temel İlkeleri**

1982 Anayasası'nda kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin temel ilkeler şunlardır: İdarenin (yönetimin) bütünlüğü ilkesi, kanunî (yasal) idare ilkesi, kamu tüzelkişiliği ilkesi, merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi ve yetki genişliği ilkesi. ([http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/69680/30705/3.\\_hafta\\_anayasa\\_da\\_yerel\\_y%C3%B6netimler.pdf](http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/69680/30705/3._hafta_anayasa_da_yerel_y%C3%B6netimler.pdf))(url.1) ( erişim tarihi: 06/07/2018)

#### **3.4.1 İdarenin bütünlüğü ilkesi**

1982 Anayasası'nın 123. Maddesi'ne göre (Ek2), idarenin (yönetimin) bütünlüğü ilkesi, çeşitli yönetim ilkeleri ile örgütlenmiş ve farklı statülerdeki kamu kurumlarının arasındaki birliği ve uyumu amaç edinmiştir. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, birbirinden farklı olarak yapılanmış teşkilatları, ayrı yetki ve görevleri itibarıyla, kamu yönetim kurumları arasında bütünlüklü olmayan bir görünüm varmış gibi algıya yol açabilir. Kamu yönetimi; merkezi yönetim, “yer yönünden yerinden yönetim” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim” kuruluşları gibi çeşitli birimlere ayrılrsa da;

birimler arasında belirli bir ilişki, koordinasyon ve eşgüdüm bulunmaktadır. Bu birimler, bir kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz parçalarıdır. Kamu yönetimini oluşturan tüm bu kurumlar arasındaki örgütsel ve işlevsel aralarındaki “hiyerarşik denetim” ve “vesayet denetimi” sağlamaktadır.

Aynı tüzel kişilik içinde, örgütlenmenin üst kademelerinde olan yöneticilerin, genel yetki ilkesi gereğince, astların faaliyetlerini hukukilik( hukuka uygunluk) ve yerindelik (işlemin ussallığı ve verimliliği) bakımından denetlemelerine hiyerarşik denetim denir. Hiyerarşik denetim, ast-üst şeklinde örgütlenmiş her bir tüzel kişiliğin kendi içindeki bütünlüğünü sağlamaktadır.

Vesayet denetimi ise, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir mekanizmadır. Kamu idaresini oluşturan bütün örgütler, yönetimin yasallığı ilkesi gereği ya doğrudan kanun ile ya da kanunun verdiği yetki ile kurulmaktadır. Bu anlamda, idarenin bütünlüğü ilkesi idarenin yasallığı ilkesiyle iç içedir. Yönetimsel kuruluşlar arasındaki bütünlük, görevlerin bütünlüğü yönünden de söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşları, icra ettikleri görevleri birbirinden kopuk şekilde yapamazlar.

### **3.4.2 İdarenin yasallığı ilkesi**

İdarenin yasallığı ilkesine, kanunî idare ilkesi, idarenin yasallığı veya yasal yönetim ilkesi de denir. İdarenin yasallığı ilkesinin iki farklı anlamı vardır. İdarenin eylem ve işlemleri hem kanun ile oluşturulmalı, hem de bu eylem ve işlemler kanuna uygun olmalıdır. Yani, kanunlar, idarenin her türlü faaliyeti için hem şart, hem de sınırdır.

İdarenin örgütlenmesinin ve tüm faaliyetlerinin kanunla düzenleneceği hükmü, Anayasa'nın 123. Maddesinde yer almaktadır. 1982 Anayasası'na göre, kamu yönetimini kapsayan tüm kurumlar, ya doğrudan doğruya kanun ile ya da kanunda açık bir şekilde yer verilen bir yetkiye dayanarak tüzük, yönetmelik veya kanun hükmünde kararname gibi yasa aygıtlarınca kurulmaktadır. İdarenin görevlerinin de kanunla düzenlenmesi hükme bağlanmıştır.

### **3.4.3 Kamu tüzelkişiliği ilkesi**

Yerinden yönetim ilkesini uygulanabilmesi için, devlet tüzelkişiliğinin yanında, birden fazla kamu tüzelkişiliğinin olmalıdır. Yerinden yönetim sisteminin, yer

yönünden uygulanması sonucunda oluşan yerel yönetimlerin ayrı bir kamu tüzelkişiliğe sahip olma zorunluluğu Anayasa’da belirtilmiştir (md. 127). Ayrıca; hizmet yönünden yerinden yönetim uygulamalarının sonucu olan bazı yönetim kuruluşlarının da kamu tüzelkişiliği Anayasa’da yer verilmiştir. Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları (md.135) ve RTÜK (md.130), üniversiteler (md.130) bu kuruluşlardan bazılarıdır. Bu hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kamu tüzelkişiliğine sahip olma nitelikleri Anayasa güvencesine alınmıştır. Anayasa’nın 123. maddesine göre “kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” ibaresi ile kanun koyucuya, hizmet ve yerinden yönetim kuruluşları oluşturma ve onlara kamu tüzelkişiliği verme yetkisi tanınmıştır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, Anayasa’nın 123. Maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır” denilerek her iki ilkeye birlikte yer vermiştir.

Faydaları ve etkileri ülkenin geneline yayılmış genel kamu hizmetleri, merkezi yönetime; mahalli müşterek niteliğinde olan kamu hizmetleri ise yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmektedir. Anayasada, hangi hizmetlerin merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmesi gerektiğine dair bir hüküm getirilmemiş olsa da, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak düzenlenmesini özellikle hükme bağlamıştır. Ülkemizde genel bir eğilim olarak merkeziyetçilik, inkar edilemez bir gerçekliktir. Merkeziyetçilik, iki anlamda kullanılmaktadır. Bunlar; coğrafi merkeziyetçilik ve örgütsel merkeziyetçiliktir.

Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere verilen yetki ve görevlerin dar tutulmasıdır.

Örgütsel merkeziyetçilik, bir kurumdaki karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanması durumudur. Buna “yetki merkezciliği” de denilmektedir.

#### **3.4.4 Yetki genişliği ilkesi**

Anayasa Mahkemesi yetki genişliğini (tevs-i mezuniyet) “görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararları almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin, yasa ile, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan

memura tanınması” olarak yorumlamaktadır. Yetki genişliği ilkesinde ayrı bir kamu tüzelkişilikten, dolayısı ile özerklikten söz edilemez. Yetki genişliğini kullanan kişi, merkezden yönetimin içindedir, onu temsil eder ve merkezden yönetimin hiyerarşik denetimine tabidir. 1982 Anayasasına göre Türkiye’de yetki genişliği ilkesi, yalnızca illerin idaresi için söz konusudur. Bunun uygulaması olarak da yasada, valilere bazı konularda karar verirken merkeze danışmadan hareket etme olanağı verilmiştir. Vali, bu yetkiyi, merkez adına ve merkezi idarenin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin yürütülmesi adına kullanmaktadır.

### **3.5 1982 Anayasasında Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler**

1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde yerel yönetimlerle ilgili hükümler, “Mahalli İdareler” başlığı altında düzenlenmiştir. 127. Maddede (Ek2) yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. Anayasanın bu maddesinden yerel yönetimlerle ilgili çıkarılabilecek birkaç temel ilke şunlardır;

- Türkiye’de yerel yönetimler il, belediye veya köy şeklinde örgütlenmektedir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş amacı il, belediye ve köylerde yaşayan halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır.
- Yerel yönetimlerin kuruluş esasları sadece kanunla düzenlenip, tüzük ve daha alt düzenleyici işlemler ile yerel yönetim kurmak söz konusu değildir.
- Yerel yönetimlerin karar organları, kanunda gösterilen usuller çerçevesinde, bölgede yaşayan seçmenler tarafından seçilir. Ancak karar organları dışındaki yürütme ve danışma organlarının göreve seçimle gelmeleri zorunluluğu bulunmamaktadır.
- Yerel yönetim kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için kendilerine ait malvarlıkları, personelleri gelir ve giderleri bulunmaktadır.
- Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri, kanunda yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Bunları düzenleyen yönetim ilkeleri ise Anayasanın 123. Maddesinde belirlenmiştir.

## 4. KAMU YÖNETİMİ REFORMU

### 4.1 Kamu Reformu Nedir?

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra tüm dünyada, küreselleşmenin etkisi ve teknolojik gelişmeler nedeniyle ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve yönetsel ciddi değişimler başlamıştır. Bu global değişim/dönüşüm ve bununla birlikte atılan adımlar, bütün ülkelerin tüm kurumlarını, kurumların diğer kurumlarla ve toplumla olan ilişkilerini değiştirmiştir. Klasik devlet kurumları ve kavramları, zaman içinde farklı nedenlerle ve farklı düzeylerde sorgulanarak eleştirilmiş ve pek çok bakımdan yıpratılmıştır. Karşılıklı bağımlılığın ve karşılıklı ilişkilerin egemen olmaya başladığı günümüz dünyasında, devlet tanımına, devletin var olma nedenine ya da devletin örgütlenişine yeni anlam ve görevler yüklenmiştir. Devlet örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin işlerliği, yeniden tanımlanıp yeniden düzenlenmiş ve neredeyse hiçbir kurum, toplum ve devlet bu değişime direnememiş; siyasal, idari ve sosyal sistemlerini bu değişim çerçevesinde yeniden düzenlemeye çalışmışlardır (Gökçe ve Turan, 2008: 176). Ulaşacağı sonuç ve etkileri kestirilemediği için hala tartışılan bu süreç; tarihsel, sosyal, ekonomik, politik ve kültürel yapıyla ilgili olan ve tüm bu kavramların ayrılmaz bir parçası olan kamu yönetimini de oldukça etkilemiştir. Çünkü, kamu yönetiminin tüm bu alanlarda ortaya çıkan değişimleri göz ardı etmesi imkansızdır. Weberyen bürokrasi anlayışının, katı, hiyerarşik ve merkezci ilkelerine bağlı olarak şekillenmiş klasik kamu yönetimi, küreselleşen bilgi toplumu ve ekonomisinin süreç, ilişki ve yenilikleri karşısında değişim göstermeye başlamıştır. Kamu yönetiminin hem örgütsel, hem işlevsel yapısında bu dönüşüme ve yeni toplumsal yapıya yanıt verebilecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır. Kamu alanında verilen hizmetlerin daha şeffaf ve kaliteli bir biçimde sunulmasına dair istek ve beklentilerin artması, demokratik mekanizmaların daha fazla işlerlik ve etkinlik kazanması, katılımcı demokrasi taleplerinin gündeme gelmesi kamu yönetimi anlayışını değişime zorlayan etkenler olmuşlardır. Böylece kamu yönetimindeki küreselleşme öncesi döneme



ait sosyal ve siyasal algı, küresel dünyaya özgü yönetim modelleri ile yer değiştirmeye başlamış; bununla birlikte özgürlükçü düşüncenin siyasal ve ekonomik temel dayanakları olan bireycilik, şeffaflık, girişimcilik, esneklik, etkinlik, verimlilik, kârlılık ve rekabetçilik gibi unsurlar, yeniden yapılanmanın temel değerleri olmuşlardır.

Bu dönüşüm süreci esnasında, 20. yüzyılın büyük bir bölümünde egemen olan Klasik Kamu Yönetimi modeli genel anlamda, esnek ve piyasa tabanlı Yeni Kamu Yönetimi (Yönetişim) modeline 1980'lerden sonra dönüşmeye başlamıştır. Gerek teoride, gerekse pratikte pek çok eleştiriyi de beraberinde gündeme getiren yeni kamu yönetimi modelleri, yönetim anlayışlarındaki önemsiz bir reorganizasyon değil ciddi bir reform olmuştur. Yeni yönetim anlayışı ile devletin toplumsal rolünün ve devletle vatandaşların arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlendiği bir alan oluşmuştur. Doğal olarak, devlet örgütlenmesinde geleneksel kamu idaresi anlayışından bu süreçte hızla uzaklaşmış; ve devlet kendisini yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koymuş olduğu yeni ilişki şekilleriyle uyumlamaya başlamıştır (Gökçe ve Turan, 2008: 177).

#### **4.2 Kamu Reformu Yaklaşımları**

Kamu yönetimindeki değişim politikaları uzun bir süreden beri dünyadaki birçok hükümetin gündemini oluşturmuş ve sürekli yenilenme ihtiyacı yaratmıştır. Özellikle, yönetim sistemlerinde hala büyük eksiklikler ve sıkıntıların sürmesinden dolayı bu reform hareketleri ile en fazla yüz yüze kalan ülkeler gelişmekte olan ülkelerdir. Çünkü, bu ülkelerin birçoğu ayrıldıkları Batılı sömürgecilerine yönetim örgütlenmesi veya geleneği yönünden hala sıkı sıkıya bağlıdır. Ancak, gelişmekte olan tüm ülkeleri bu biçimde sınıflandırmak doğru olmayacaktır. Gelişmekte olan ülkelerin bazıları, bağımsızlıklarını ilan etmelerinin ardından büyük bir değişim sürecine girmiş ve önemli derecede başarılı olmuşlardır. Bazı ülkeler ise bunların gerisinde kalmış ve Batılı gelişmiş ülkelerin desteklerine muhtaçlıktan kurtulamamışlardır. (Farazmand, 2002: 1) Azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki yönetim reformları bu nedenle, siyasal ve sosyal karmaşaya yol açmıştır. Bu ülkelerin kamu yönetimi sistemlerindeki reform ve reorganizasyon çalışmaları, süreç içerisindeki

gelişimleri ve hizmet sunumlarındaki düzenlemeler, ya bağımlı oldukları ülkeler tarafından ya da bir takım dış kaynaklı güçler tarafından şekillendirilmiştir. Oysa, başarılı bir reform gerçekleştirmek yalnız sağlam veya şeffaf politik sistemler üretmekle mümkün olabilmektedir. Birçok azgelişmiş ülke bu yapıyı oluşturamadığı için, reform hareketleri uluslararası güçlerin kontrolünde ilerlemek zorunda kalmıştır. Bu güçler de çoğu zaman yerel farklılıkları / koşulları gözetmemiş; bu ülkelerdeki reform veya reorganizasyon faaliyetlerini de kendi çıkarlarına göre yönlendirmiş veya kullanmışlardır. Çünkü, bu güçler tarafından şekillendirilmek istenen reform hareketleri, genel olarak ekonomik alanın genişletilmesi (neoliberal politikaları güçlendirmek), küresel işletmelere ucuz işgücü oluşturulması, yerel ekonominin yabancı sermaye için elverişli hale getirilmesi ve yerel elitlerin daha da zenginleştirilmesi yönünde olmuştur. Bu şekillendirme çabası, reform süreçleri devam ederken kamu yönetimi sisteminin tüm seviyelerinde büyük yolsuzluklar oluşturmasına rağmen desteklenmiştir. Bu süreçte, yolsuzluk olgusu reform hareketleriyle neredeyse özdeşleşmiştir. Kamuoyu nezdinde kamu yönetimi reformu çabalarının meşruluğu ve güvenilirliği çoğu zaman sorgulanır olmuştur. Ayrıca, reformların bürokratik yapı içinde çoğu zaman dirençle karşılaşması ve temel yapısal değişikliklerin sürekli hale getirilememesi, reform sürecine güvenin yitirilmesinin bir başka nedeni olmuştur. Aslında, herhangi bir reformun başarısı, meşruluğu ve toplumun algısında oluşturduğu samimiyet duygusuyla doğrudan ilişkilidir (Farazmand, 1998: 101). Bu gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki idari reform ve reorganizasyon girişimlerinin temel başarısızlık sebeplerinden biri olarak görülmektedir. Reform kavramının anlamı üzerinde çıkan karmaşa, idari reformların başarısız olmalarının bir diğer nedeni olarak görülmektedir. Çünkü idari reform kavramı farklı ülke ve politik sistemlerde çok farklı anlamlar içermektedir. İdari reform kavramı pek çok gelişmiş “kamu hizmeti sunulurken, sosyal ve siyasal çevrenin beklentilerini karşılamayan süreçlerin veya idari yapının değişimi” anlamı taşımaktadır (Chapman ve Greenway, 1984:22). Gelişmekte olan ülkelerde ise bu kavram daha ziyade “sosyal ve ekonomik dönüşümün etkisiyle toplumsal değişim ve modernleşme” (Farazmand, 1999: 8) anlamına gelmektedir. Üstelik, kimi zaman aynı ülke içindeki farklı kurumsal geleneklere sahip olan iki farklı kurum arasında bile bu reform kavramının anlamı üzerinde fikir birliği sağlanamamaktadır. Ayrıca bu

kavram, akademik yazınlarda, bilim çevrelerinde, siyasetçiler, idareciler ve çalışanlar arasında da farklı anlamlar taşıyabilmektedir (Farazmand, 1999: 9). Ancak; idari reform kavramının karşılığı olarak hangi terim ya da olgu kullanılırsa kullanılsın toplumdaki sosyal, siyasal ve ekonomik güç odakları arasında ayrıca merkezi ve yerel idareciler arasındaki ilişkilerin yeniden dizayn edilmesini öngörmelidir. Bunun yanı sıra, eğer idari reform uygulamaları sırasında ciddiyet kaybedilirse, zamanla düşünceler / hedefler ve realite arasında uyumsuzluk yaşanmaya başlamaktadır. Bu da zamanla reformun meşruiyetinin ve performansının kaybolmasına sebep olarak, sonunda çokça görüldüğü gibi başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu nedenle reform adı altında ileri sürülen değişiklik önerilerinin içerik olarak var olan problemleri çözme yeteneğinin bulunması bir zorunluluktur. Gerek idari, gerekse siyasi problemleri çözemeyecek ancak köklü değişiklik içeren girişimlerin reform olarak tanımlanması gerçekçi bulunmamaktadır. Kısaca reformun sonuç getirici bir özelliğinin bulunması gerekmektedir. (Gökçe ve Kutlu, 2002: 336).

### **4.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri etkileyen YKY odaklı dönüşüm çabaları Türkiye’de de kamu örgüt yapılarında ve hizmet anlayışında önemli değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Bu değişimlerin kapsamı ve içeriği konusunda AB’nin önemli etkileri olduğunu söylemek mümkündür. Kamu yönetimindeki değişimin en somut göstergesi ise çeşitli alanlarda yapılan yasal düzenlemelerdir. . Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı 1980’lerden beri var olan ama AK Parti Hükümeti sonrası yazılı belgelerden çıkıp yasallaşan yenileşme sürecidir.

15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında Kanun” ile Türk kamu Yönetiminin tam ortasına düşen yeni bir tartışma başladı. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in veto ettiği bu yasa ile birlikte kamuda geri dönülmez şekilde değişim oldu.

#### 4.4 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı- AYYÖŞ

Yerel ve bölgesel demokrasinin göze çarpan ilerlemesi, 20. yüzyıl demokrasisinin temel yeniliği idi. Yerel demokrasinin Avrupa Konseyi'ne üye devletler tarafından tanınması, toplulukların ve seçilmiş yetkililerin haklarını güvence altına alan ilk uluslararası bağlayıcı anlaşma olan Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın hazırlanmasına yol açtı. Demokrasiyi uygulamada ilk seviye olarak toplulukların rolünü teyit eden bu metin, bu alanda uluslararası antlaşmanın temel noktası haline geldi.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı tarafından önerilen bir taslak temelinde, Bölgesel ve Belediye Meseleleri Yönlendirme Komitesi yetkisi altındaki bir hükümet uzmanları komitesi tarafından Avrupa Konseyi içinde hazırlanmıştır. Avrupa (CLRAE), Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresinin öncüsü. 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Konseyi üye devletlerinin bir sözleşmesi olarak imzaya açılmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girmiştir. 1 Ocak 2010 tarihi itibarıyla Şart, 47 Avrupa Konseyi üyesi ülkenin 44'ü tarafından onaylanmıştır. .

Tüzük, etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak için yerel öz yönetim ilkesinin iç hukuka veya Anayasaya dahil edilmesini gerektirir. Toplulukların demokratik işleyişinin ilkelerini ortaya koyar ve yetkinliklerin yerel topluluklara aktarılması ilkesini belirleyen ve finansal kaynakların bir transferiyle eşlik etmesi gereken ilk anlaşmadır. Sübvansiyon ilkesi olarak bilinen bu ilke, gücün vatandaşa en yakın düzeye doğru yerleştirilmesine izin verir.

Tüzük, yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini ve işlevlerini serbestçe kullanma yeteneklerini garanti eder. Yerel toplulukların haklarını korumak için bir dizi koruma sağlar: sınırlar, topluluk anlaşması olmadan değiştirilemez ve yerel makamların faaliyetlerinin denetlenmesi, yargıya başvurma olasılığı ile yasalarca tanımlanmalıdır.

Devletler, hiçbir rezervasyonun mümkün olmadığı temel prensiplere saygı göstermeyi taahhüt eder, örneğin: vatandaşların halkla ilişkilerin yönetimine katılma hakkı; toplulukların özerklikten yararlanma, yerel organlarını seçme ve kendi yetkilerine, idari yapılarına ve finansal kaynaklarına sahip olmalarına ilişkin temel haklar; veya diğer seviyelerden müdahale olması halinde adli

başvuru hakkı verir. Bu temel ilkeler vasıtasıyla, Şart, yerel toplulukların çeşitli yapılarının Avrupa Konseyi üye ülkelerindeki uyumluluğunu sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte, nihai amaç, Şartın tüm hükümlerine saygı duyulmasıdır.

Şartı onaylayan ülkeler hükümlerine tabidir. Şart, bir Avrupa yerel demokrasisi temeli oluşturan asgari ilkelere uyulmasını gerektirir. Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresi bu ilkelere uyulmasını sağlar ([www.ccre.org](http://www.ccre.org)).

#### **4.5 Fransa Modeli**

Fransa, 1982 yılına kadar katı bir merkezîyetçi yapıya sahipti. 1982 yılında gerçekleştirilen reformlar ile Fransa'da yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında daha güçlü hale gelmiştir. Ayrıca, 2003 yılında Fransa Anayasası'nın 1. Maddesinde bulunan üniter devlet yapısına desantralizasyon tanımı eklenmiş ve böylece bu sürecin yasal dayanağı da sağlanmıştır. 1982 yılından itibaren Fransa'da yerel yönetimler üçlü bir yapıya sahip olmuştur. Bunlar; Belediyeler, iller ve bölgelerdir. İller ve bölgeler hem merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimine sahip olarak birimlerdir.

2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini kaldırmış; bölge yönetimini yerel yönetim kurumu olarak kabul etmiş ve illerde, valilerin önceden sahip olduğu yürütme gücünü genel meclise vermiştir. Burada önemli olan husus; Fransa'dan alınan Türk idari örgütlenmesi içinde günümüzde, belediyeler üzerinde vali ve kaymakamların idari vesayet, (bir tür gözetim yetkisi) olmasıdır. Her ne kadar 2005 tarihli düzenlemeler ile bu yetki sınırlanmış olsa da idari vesayet Türk hukukunda idarenin bütünlüğünü sağlayan en etkin araç görünümündedir.

2003 yılına gelindiğinde Fransa'da yapılan anayasa değişikliği ile “yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir” hükmü getirilmiş ve örgütlenme daha da yerelleştirilmiştir. Böylece yerel yönetimler yasama alanında ortak aktörlerden biri durumuna getirilmiştir.

Ülkede, polis ve güvenlik gibi alanlardaki genel sorumluluk merkezi yönetime aittir. Ancak belediyeler silahsız kolluk gücü oluşturarak kamu güvenliğini sağlayabilirler. Merkezi yönetim eğitim, müfredat, öğretmen seçimi, denetimi ve maaşlarının ödenmesi gibi konularda yetkiliyken, yerel yönetimler ise okul binaları ve teknik donanımları ile ilgili konularda sorumludur. Fransa’da itfaiye teşkilatı yine yerel yönetimlerin sorumluluğundadır.

#### **4.6 İspanya Modeli**

İspanya’nın özerk devlet modeli, bazı kesimlerce Türkiye için önerilen yerel özerklik modelidir. İspanya, anayasasında üniter bir devlet olarak tanımlanmakla birlikte, devlet özerk bölge yönetimleri sebebiyle federal bir sisteme de benzemektedir. 1978 yılında oluşturulan İspanya Anayasası’nın 2.maddesinde

“Anayasa, İspanyol ulusunun parçalanmaz birliğine, bütün İspanyolların ortak yurdunun bölünmezliğine dayanır; ulusu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve kendi aralarında dayanışmasını tanır ve güvence altına alır” hükmü yer almaktadır.

Anayasada, ulusal egemenliğin İspanya halkına ait olduğu da belirtilmektedir. Dolayısıyla, İspanya Anayasası ulusal birlik ve ulusal egemenlik ilkesiyle birlikte “ortak ve bölünmez yurt” ilkesine yer verilmekte ancak, ulusal bütünlük vurgusu içinde ‘milliyetlerin’ ve ‘bölgelerin’ özerklik hakları da tanınmaktadır. Böylece İspanya’da sosyo/kültürel ve tarihi koşulların meydana getirdiği 17 bölge özerk konumlanmıştır.

İspanya’daki bu modelde siyasal özerkliğin ilk boyutu, anayasal kurallar uyarınca bölgelerin temsilcileri aracılığıyla kendi hukuki statülerinin hazırlanmasına katılma hakkına sahip olmalarıdır. Ancak son onay, merkezi siyasi organları tarafından verilecektir. Siyasal özerklik unsurunun diğer boyutu, bölgelerin İspanya Anayasası ile kendilerine bırakılan alanlarda ve kendi statüleri uyarınca yasama yetkisine sahip olmalarıdır. Her bölgenin genel oyla seçilmiş bir yasama meclisi bulunmaktadır ve buna bağlı olarak her bölge kendi yürütme organına sahiptir. Buna karşın İspanya’da yargı birliği ilkesi geçerlidir.

İspanya Anayasası'na göre, dış politika ve uluslararası ilişkiler; silahlı kuvvetler ve savunma; vatandaşlık, yargı; yabancılar, sığınma hakkı ve göç; para, döviz, devlet maliyesi; gümrük rejimi devletin yetki alanı içindeki konulardır. Kamu güvenliğinin sağlanması devletin yetki alanı içindedir, ancak Fransa'da olduğu gibi, bölgeler de kendi güvenlik güçlerini kurma yetkisine sahiptir.

#### **4.7 İtalya Modeli**

Bazı kesimlerin, Türkiye için örnek teşkil ettiğini düşündüğü ülkelerden birisi de İtalya'dır. İtalya'da uygulanan yerel özerklik modeli için eski DTP Grup Başkanı Ahmet Türk,

“Cumhuriyeti oluştururken İtalya'nın ceza yasalarını almışız. Ama 1947'de İtalya 20 bölgeye ayrılmış, 5'i de farklı kültüre sahip olduğu için özerk olmuş. Kuzey bölgesi “her bölgenin bütçesi kendisini idare etsin “ demiş. Ama parlamento “geri kalmış yerler daha da ezilir” diye hayır demiş, genel bütçeden pay ayrılması esas olmuş. Bizim demokratik özerklik projemiz budur” açıklamasıyla İtalya modeline vurgu yapmıştır.

İtalya Anayasa'nın 5. Maddesi'nde “Cumhuriyet tek ve bölünmezdir. Ancak yerel özerklikleri tanır ve destekler” denmektedir. İtalya'da yerinden yönetim, üniter devlet olmanın gereği, kamu hizmetlerine yönelik, yani yönetsel niteliktedir. Bunun yanı sıra anayasada, cumhuriyetin, yasalarda yer alan ilke ve yönetimleri özerklik ve yerinden yönetim ilkelerine uydurmayı benimsediğine de yer verilmiştir. İtalya Anayasası, belediyelerin yanı sıra, bölgelerden de söz etmektedir. Bölgelerin “Anayasanın belirlediği ilkelere göre özel görevleri ve yetkileri olan özerk kuruluşlar olduğu” kabulü yasal güvenceye alınmıştır.

İtalya'da bulunan bölgelere yasa yapma yetkisi verilerek, tek siyasi karar merkezli üniter devlet modelinden çıkılmıştır. Bölge devlet modeli, üniter devlet modeli ile federal devlet modeli arasında bir ara bir devlet modelidir. Bu model, bölgelere ya da topluluklara siyasal özerklik tanınması bakımından üniter devletten farklılaşmakla beraber; bölgenin yasama meclislerinde doğrudan temsil edilmemesi ve bölgelerin anayasal değişikliklerde herhangi bir yetkilerinin bulunmaması bakımından ise federal devletten ayrılmaktadır.

20 bölgeye ayrılmış İtalya'da geniş bir desantralizasyon içinde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü belediyeler, iller ve bölgeler tarafından yürütülmesini öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, il ve bölgelerde merkezi yönetimi temsil eden valiler bulunmaktadır. Bölge yasaları vali tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. İl ve belediyelerde gerçekleştirilen idari işlemler üzerindeki denetimi, bölgesel bir organ olan, Bölgesel Denetim Komitesi yapmaktadır. Bu komisyonun üyeleri bölge meclisi tarafından, hukuk profesörleri, memurlar, hâkimler gibi uzman kişiler arasından seçilmektedir.

#### **4.8 Türkiye için hangi model?**

Osmanlı Devleti'nin kamu yönetimi, 19. yüzyıla gelinceye kadar âdemi merkezîyetçi bir yapı göstermektedir. 19. yüzyıldan itibaren ise Fransız taşra teşkilat yapısı model alınmış ve ardı ardına yapılan reformlarla katı merkezîyetçi bir idari yapıya geçilmeye çalışılmıştır. Bir yandan bu yapı oluşturulurken diğer yandan ise idare teşkilatında âdemi merkezîyetçi birimlere yani yerel yönetimlere de yer verilmiştir. Bu katı merkezîyetçi yapı 1921 Anayasası dönemi hariç Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminde aynen muhafaza edilmiştir. Cumhuriyet dönemi idari yapılanmasında il özel idareleri yanında köyler ve belediyeler başta olmak üzere âdeme merkezî yapılar oluşturulmuş ve günümüze kadar taşınmış olmasına rağmen Türkiye idari teşkilatının ve hatta tüm kuruluşlarının merkezîyetçi niteliği değişmemiştir (Karaaslan, 2013;s:124)

Başta küreselleşmenin ve AB üyelik hedeflerinin etkileriyle pek çok farklı alanda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da reform yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Türkiye'de AB ölçütlerine uyum sağlamak girişilen yasal değişikliklerin uygulanma aşamasında bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunlara çözüm aranırken AB ülkelerindeki bazı örnekler gündeme gelmiştir. Ancak bu gibi sorunların çözümlenmesinde ülkelerin kendi iç ve dış dinamiklerine uygun olan modelin belirlenebilmesi çok önemli bir husustur. Çünkü bir devlet için uygun olan model, bir diğer devlet için uygun olmayabilir. Von Brünneck, yerinden yönetimi dört basamaktan oluşan bir süreç olarak ifade etmektedir; İlk basamağı "güçlendirilmesi", ikinci basamağı



"bölgeselleştirilmesi" ve "bölgecilik", üçüncü basamağı "federalizm" ve dördüncü basamağı da "ayrılıkçılık"tır.

Her ülkenin kendi yerinden yönetim politikasını hangi basamakta ve derecede gerçekleştireceğine karar vermesinde hem iç dinamikleri hem de dış etmenler önemli rol oynamaktadır. Yerinden yönetim eğilimleri; bölgedeki okur/yazarlık oranı, gelir düzeyi, demokratikleşme, bölgesel dengesizlikler, yerel ihtiyaçlar, etnik ve/veya kültürel kimlik gibi iç etmenlerden kaynaklanabileceği gibi, para sistemi ve dünya ticareti, ekonomik ve politik konularda dışa bağımlılık gibi dış etmenlerden de kaynaklanabilmektedir.

Türkiye için en uygun yerinden yönetim modeli, Fransa modeli olarak görünmektedir. Fransa, üniter devletin gerektirdiği ilkelere vazgeçmeksizin demokratikleşme ve yerel yönetimleri güçlendirmek adına kademeli bir şekilde adem-i merkeziyetçiliğe geçmeyi başarmıştır. Günümüzde Türkiye ile Fransa'daki yerel yönetimleri karşılaştırdığımızda bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin; Türkiye'de il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanmasına rağmen Fransa'da kararların yürürlüğe girebilmesi için onaya gerek yoktur. Türkiye'de belediye başkanı halk tarafından seçilmekte, Fransa'da ise meclis tarafından kendi içinden seçilmektedir. Fransa'da belediyeler, nüfusu dikkate almaksızın büyük ve küçük belediyeleri içine almakta, Türkiye'de ise belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i geçmesi gerekmektedir; Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden biri olan köy yerel yönetimi Fransa'da yoktur. Fransa'da bir yerel yönetim birimi olan bölge yerel yönetimi, Türkiye'de yerel yönetim birimleri arasında sayılmamaktadır. Bu nedenle Fransa'da belediye sayısı Türkiye'ye göre fazladır.

Daha önce de belirtildiği gibi Fransa'da bu yerel yapının kurulması aşamalı bir şekilde olmuştur. Türkiye de ilk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki çekincelerin ortadan kaldırılarak ve hükümlerin gerektirdiği uygulamalara geçilerek yerel yönetimler konusu tekrar ele alınabilir. Zira Türkiye'de idari adem-i merkeziyetçiliği yerleştirmek, bölgesel planlama ve kalkınmadan, şehirciliğe, çevre sorunların, turizme kadar pek çok konuda Türkiye için önemli faydalar sağlayacaktır.

#### 4.9 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

Türkiye’de belediyeler hem nüfus hem de yönetsel açılardan, yerel yönetim birimlerinin içinde en ön plandaki birimlerdir. Belediyeler içinde ise büyük sorumluluğu kentlerin hizmetleri olan büyükşehir belediyeleri daha fazla ön plandadır. Türkiye’de büyükşehir belediyelerine ilişkin yönetim modeli ilk olarak, 1984 yılında uygulanmıştır. Bu süreçten sonra 2000’li yıllara gelinceye kadar farklı dönemlerde birtakım düzenlemeler yapılmış ve BŞB sistemi geliştirilmiştir. Ancak 2000’li yıllarla birlikte belediye yönetim sisteminde ciddi değişikliklere gidilerek 10 yıl içinde değişik unsurlar eklenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yönetimde gerçekleştirilen bu reform, AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi)’nin iktidara gelmesinin ardından gündeme gelmiştir. Kamuoyunda ‘pergel düzenlemesi’ olarak adlandırılan düzenlemenin ilk uygulaması “yerel yönetim kanunlarından da önce” 2003 yılında uygulanmıştır. 2003 yılındaki bu uygulama pek fazla ses getirmemiş ve tartışılmamıştır. 5019 Sayılı Kanun ile, nüfus ölçeği bakımından belirlenen yarıçaplı daireler ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Hazırlandığı dönemde cumhurbaşkanı tarafından geri gönderildikten sonra üzerinde ısrar edilmediği için yürürlüğe girememiştir.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yetki ve görevler ile çalışma usullerinin düzenlendiği ve 1984 yılından itibaren geçerli kabul edilen 3030 Sayılı Kanun, 2004 yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ortadan kalkmıştır. Hem ulusal hem de uluslararası ekonominin kaynağını oluşturan ve büyük nüfus barındıran metropoliten kentler (ana kentler) bu kanuna göre, kanunda belirtilmemiş olan konularda ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre davranılmıştır.

Yaklaşık otuz yıl aradan sonra temel düzenleyici metin üzerinde yapılan bu değişiklik, çeşitli nedenlere dayandırılarak yapılmıştır. Bu nedenler, konjonktürel nedenler ve idari yapılanma ile işleyişe ilişkin nedenler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Gerekçeye göre, anakentler, küreselleşmeye uyum sağlama ve bu küreselleşen dünyada aktif olarak rol almada kilit bir öneme sahiptir. Bu şehirler bir bakıma ülkenin gelişme alanları konumundadır. Gerek yabancı sermayenin gerekse yapılan uluslararası ticaretin büyük bir kısmı

anakentlerin merkezlerinde gerçekleşmektedir. Bölgesel ve küresel bağlantı ağlarında konumlanan anakentler aynı zamanda büyük oranda iletişim ve ulaşım ağına da sahiptirler. Kısaca kanunun gerekçesinde bu kentler, küresel ekonomi için önemli bir pazar, ticaret merkezi ve ülke ekonomisinin bir nevi motoru olarak değerlendirilmiştir. Gerekçede büyükşehirler, büyük bir kent ve onu çevresinde konumlanan birçok uydu kentten oluşmuş yerleşim alanları kabul edilmektedir. Kentler sadece kent merkezleri dikkate alınarak düşünülmemelidir. Merkezin dışında ve merkeze bağlı olan uydu kentlerle geniş bir alanda toplanan nüfus yoğunluğu, büyükşehirlerde görülen temel niteliklidir. Bu açıdan, büyükşehirler genel olarak geniş bir havzada yayılmaktadır. Buradaki geniş havza tanımlaması, kanuna biçimini ve rengini veren önemli bir değerlendirme olmaktadır.

Kanun metnini hazırlayanlar, idari yapılanma ve işleyişle ilgili nedenleri ise; kentlerin sorunlarının çözülebilmesi için gerekli olan yetkilerin ve mali kaynakların birden fazla yerel yönetim biriminin arasında paylaştırıldığını ifade etmişlerdir. Anakentler kentin içinde koordinasyon eksikliği yaşayan çok fazla sayıda yerel yönetim, bölgelerinde hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynak yetersizliği nedeniyle sorunlarını çözebilme konusunda yetersiz kalmaktadır. Aynı zamanda bölgedeki hizmetlerin yerine getirilmesinde çok sayıda birim yetkili olduğu için yapılan hizmet planları arasında uyumsuzluklar yaşanmakta ve ölçek ekonomisinden gerektiği gibi faydalanılamamaktadır. Bütün bunların sonucu olarak kaynaklar doğru kullanılmayarak israfa neden olmaktadır. Gerekçede diğer yandan, konut talebinde yaşanan artışın, arsa spekülasyonu doğurduğu, kaçak yapılaşmalara teşvik ettiği; dolayısıyla kentlerin estetik yapısının bozulduğundan da bahsedilmektedir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 Sayılı Kanun), bu gerekçelerle hazırlanmış ve 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, ilk önceleri, üçlü kademelenme modeline dayalı [(BŞB) + BŞB ilçe belediyesi + ilk kademe belediyesi] yönetim sistemini devam ettirmeyi amaçlamıştır. Fakat bunun dışında kanunla bir çok değişikliğe gidilmiştir. 5216 Sayılı Kanun'da<sup>4</sup> BŞB tanımlanmıştır.

---

<sup>4</sup> “Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan;

Yukarıda da görüldüğü gibi bu üçlü kademeli modelde bir süreklilik vardır. Bu tanımda ilk dikkat çeken ifade, ‘idari ve mali özerkliğe sahip’ ifadesidir. Yerel yönetimler, hukuka göre devlet tüzel kişiliklerinin yanında bir de kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu nedenle ‘özerk’ olarak da kabul edilirler. Böylece yerel kamu idareleri, merkezi yönetimden icazet almadan mali ve idari ve konularda karar verme hakkına sahiptirler. Yasaların kendilerine verdiği yetki ve sorumluluklar kapsamında kararlar alabilirler, kendi bünyelerinde personel istihdam edebilme, bütçe oluşturabilme ve borçlanabilme yetkisine sahiptirler. Bu yasal yetki dışında, hizmet niteliğinin farklılığı, seçimle oluşturulmuş karar organlıklarına sahip olma gibi konularda ise özerk bir yapıları bulunmaktadır. Bahsedilen kanunda, bu şekilde yer alması, mevcut siyasal yönetimin, yerel yönetim birimlerine çeşitli nedenlerle daha önceki yönetimlere göre daha çok önemiyet verdiği ve yerel yönetimlerin ön plana çıkartılmak istendiği görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda yer almamış olsa da, Belediye Kanunu’nda (temel kanun olan) yer bulan “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur...*” ifadesi, bu anlayışın, günümüz siyasetinde anayasal zeminde olmasa da yasal zeminde geçerliliği olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra Adalet ve Kalkınma Partisi’nin, merkezi yönetim ile yerinden yönetimin aralarındaki yetki ve görev paylaşımında eskiden kalma ve yerleşmiş olan anlayışı esnetebilme çabası içinde olduğu görülmüştür. Üniter devlet yapısı anlayışında, egemenliğin kullanımında gerçek söz sahibi merkezi yönetim olarak kabul edilmektedir. Kısaca, merkeziyetçilik, esası hakimdir. Ancak bu ifadeden, bütün görev ve yetkilerin, merkezi yönetime ait olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. İlkesel olarak öncelik, merkezi yönetime aittir ve yönetsel yapılanma içinde dağıtılan yetkilerin, nasıl dağıtılacağı konusunda merkezi yönetim karar vermektedir. Merkezi yönetim, sahip olduğu yetkilerin bir bölümünü, kendi uzantısı konumundaki taşra yönetim birimlerine devreder, yerel yönetimlere ise bu yetkileri aktarır. Birincil yetkili merci, merkezi yönetime aittir. Federal devlet yapılanmasında ise ilkesel açıdan birbirleriyle eşit konuma sahip olan federe devletler/eyaletlerin dışında bir de

---

idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.”

ana federal devlet yapılanması bulunmaktadır. Uygulamaya bakıldığında, federal devletlerin bütün ülkeyi kapsayan ve federe devletlerin tek tek üstlenemeyecekleri görevleri ve sorumlulukları da üstlenen kapsayıcı bir görev yüklendikleri görülmektedir. Ancak kurgusal açıdan ise her bir federe devletin federal devlet ile görece eşit konumda olduğu öngörülmektedir. Federal devlet yapısında, egemenliğin kullanımı ve yetki dağılımının nasıl olacağı konularını federal anayasa belirlemektedir. Ülkenin federal anayasası, yetkilerin federal devlet ile federe devletler arasındaki paylaşımını belirler. Federe devletlerin genel yetkili olduğu, federal devletin ise ikincil yetkili olduğu kabul edilir. Federal devlet anayasalarında genellikle federal devletler/eyaletlere verilen yetkiler sayılmakta, yetkiler federal devlet açısından ise sınırlandırılarak geriye kalan tüm ve yetkilerin ve sorumlulukların federe devletlere ait olduğu belirtilmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda ve yeni düzenlenen yerel yönetim kanunlarında melez bir yapılanmayı yansıtan bir düşüncenin hakim olduğu görülmektedir. Gerek anayasada gerekse KYTK'da üniter devlet yapısının gereği olan siyasi idare yapılanmasını ve işleyişini belirleyen "idarenin bütünlüğü" ilkesi bulunmaktadır. Ancak metinler üzerinden bakıldığında bu ilkeye hayat veren "idari vesayet" ilkesine ilişkin olarak hem ulusal hem de uluslararası alandaki eleştirilere direnen bir tavır görülmemektedir. Bunun yanı sıra yeni düzenlenen kanunda belediye, BŞB ve il özel idaresi gibi yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları hakkında değişikliklere gidilmiştir. Eski kanunda bu görev ve sorumluluklar liste halinde ayrıntılı bir biçimde sıralanırken yeni kanunda ise ayrıntıya girilmeden konu başlıkları ile belirtilmektedir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Dikkat çeken bir diğer husus, bir belediyenin büyükşehir belediyesi olabilmesi için nüfus yoğunluğunun ölçüt olabilmesi olmuştur. 5216 Sayılı Kanuna göre büyükşehir olmak için belediye sınırlarında 750.000 nüfus gerekmektedir. Daha sonra ise 6360 Sayılı Kanun ile bu şart değiştirilmiştir.

Kanunda dikkat çeken bir diğer husus ise geçici 2. Madde ile getirilmiş olan sınır genişletme düzenlemesidir. Bu özelliğinden dolayı kanun kamuoyunda "pergel kanun" olarak anılmıştır. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, nüfus doğrultusunda belli yarıçaplı daireler şeklinde genişletilmiştir. Bu kanunun benzeri 2003 yılında 5019 Sayılı Kanun'da da gerçekleştirilmeye

çalışılmıştır. Bu düzenlemeden İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri muaf tutulmuştur.

2009 yılına gelindiğinde 5216 Sayılı Kanun'a ilk ciddi müdahalede 5747 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. İkinci müdahale ise 2012 yılında çıkartılmış olan ve kamuoyunun 'Bütünşehir Kanunu' olarak adlandırdığı 6360 Sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir.

#### **4.10 5747 Sayılı Kanun İle Düzenlenen Yerel Yönetimler**

Bu kanun ile, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve yıllar sonra büyükşehir belediyeleri idari sisteminde, iki kademeli modele (BŞB+büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyesi) geri dönülmüştür. Kanun, 29 Mart 2009 Yerel Seçimlerinin hemen ardından yürürlüğe girmiş ve 16 büyükşehirin sınırları içindeki 240 belde belediye birimi lağvedilerek mahalleye dönüştürülmüştür. İki kademeli sisteme geçilmesinden ötürü 43 tane (suni) ilçe meydana gelmiştir. Bunun yanında ise 2000'in altında nüfusa sahip 862 belde belediyesi de köye dönüştürülmüştür. Kanun, Ana muhalefet Partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi tarafından iptal isteği ile Anayasa Mahkemesi'ne sunulmuş ve belde belediyelerinin lağvedilerek köye dönüştürülmesi kararı dışındaki düzenlemelere yapılan itiraz Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Ayrıca bazı belediyelerin kapatılmamasıyla ilgili hususta yönelik birkaç istisna tanınmıştır. Kapatılması düşünülen belediyelerden birinin Danıştay'a açtığı dava sonrası konu hukuk, açıdan tartışmalı bir hal almıştır. Bu hukuki süreç içinde iptal davası açan 836 belediye, köye dönüştürülmeyerek yerel seçimlerde eskisi gibi belediye olarak yer almıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere 5216 Sayılı Kanun'la getirilen düzene, ikinci önemli müdahale 6360 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanun ile belediye sisteminde ciddi değişikliklere gidilmiştir. 6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin sayısında artış olmuş, belediyelerin sınırları daha da genişletilmiş ve en önemlisi de il özel idareleri kapatılmıştır. Kanunun gerekçeleri ve kanuna getirilen eleştiriler bir sonraki bölümde detaylıca incelenmiştir.

## **5. 6360 SAYILI KANUN ve BU KANUNUN ELEŞTİRİSİ**

### **5.1 6360 Sayılı Kanun**

Tam adı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun “ olan ve genelde “ Büyükşehir Yasası” olarak bilinen bu yasa ile hem 2004’te uygulamaya konulan “yereli güçlendirme “ “ yerelin tekrar dizaynı” amacını taşıyan 5216 sayılı Kanun’un tamamıyla feshi olarak görülmektedir.

AB Görüşmeleri ve AYYÖŞ gereği vadedilen değişimlerin hızla başladığı 2002’den sonra 2009’dan itibaren aynı hızla geri dönüş yapılmıştır. Merkezin uzaklığı( mekânsal- düşünsel) ve yerelin kendi gücünü kullanarak var olması gerekçesiyle atlına Kamu Reformu adımları, bu yasa ile anlaşılmaz bir şekilde yereli yok saymıştır. Bu yasa hem hukuki, hem yönetsel eleştirilerin odağı olmuştur (Ek3).

Yasanın TBMM’deki kayıtlarda, eklemeler ve düzenlemelerle 78 sayfalık bir yasa olması, hala eleştirildiğini ve her eleştiriye göre yeni bir düzenleme yapılmaya çalışıldığı görülmektedir.

### **5.2 6360 Sayılı Yasanın Genel Hatları Ve Değerlendirmeler**

Yürürlükte olan 1982 Anayasasınının 127. Maddesinde yerel yönetimler; tanımlanmaktadır. Anayasada yapılan bu tanım, yerel yönetimlerin yerelde aktif bir rolünün bulunduğunu da ifade etmektedir. Yine aynı maddenin 3. fıkrasında ise büyük yerleşim yerleri özel için yönetim birimleri getirilebilir ifadesi yer almaktadır. Bu söz konusu ifade temel alınarak ilk defa 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Yasayla Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur (Karaaslan, 2013:129). Daha sonra ise 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası yürürlüğe konmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile birlikte, belde belediyeleri büyükşehir sınırına dâhil edilmiş ve büyükşehir belediyesi-ne yakın ilçe belediyeleri de büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirilmiştir. Bununla

birlikte büyükşehirlerin kapsama alanları genişletilmiş ve büyükşehir belediyesi olma kriterinde nüfusun 750.000 ve üzeri olması ölçütü söz konusu olmuştur (Karaaslan, 2013:132). Son olarak, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasasının temel hükümlerinin korunduğu ve kısmi değişiklikler yapılması suretiyle 2013 yılında 6447 sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir.

6360 Sayılı Yasa kapsamında Manisa, Muğla, Aydın, Denizli, Trabzon, Van, Hatay, Balıkesir, Denizli, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Tekirdağ ve Şanlıurfa illerinde mevcut il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Türk yerel yönetimi sisteminde en son büyükşehir belediyesi olan il ise 2013 yılında 6447 sayılı Yasayla Ordu ili olmuştur ve Türkiye çapında yeni kurulanlarla birlikte büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir (Tekin, 2018:88). Bununla birlikte 6360 sayılı Yasa uyarınca bu söz konusu 30 büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları il mülki sınırlarına genişletilerek sorumlulukları ve yetkileri arttırılmıştır. Yine bu yasayla birlikte var olan bütün büyükşehirlerde köy ve belde belediyelerinin sahip olduğu tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu yerlerdeki köyler mahalle, belediyeler ise belde isimleri ile tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine dahil edilmişlerdir. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köyleri de dahil köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir. Ayrıca bunlara ek olarak, valiliklere bağlı olmak koşulu ile 30 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş ve merkezi yönetimin paylarına ilişkin tekrar düzenleme yapılmıştır.

6360 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte; illerin imar bütünlüğünü sağlaması açısından, mekânsal planlamaya göre daha önce düzenlenen ve pergel yasa olarak adlandırılan yasaya oranla daha fazla avantaj sağlaması açısından ve de etkinlik ve verimliliğin ve artması beklentisinden dolayı avantajlar sağladığı düşünülmektedir. Diğer yanda ise, 6360 sayılı Yasa beraberinde birçok yerel yönetim birimi sona erdiği için yerel özerkliği, katılımı ve yerindelik dene-timini sekteye uğratmaktadır. Bunun yanı sıra İstanbul ve Kocaeli modelinde olduğu gibi tek tipleşen ve çeşitliliğin olmadığı bir büyükşehir belediye sistemini öngörmektedir. Anayasanın 126. Maddesi Türkiye'nin il idareleri ve yetki genişliği esasına dayalı olduğunu söylemektedir. 127. maddesine göre ise



il, belediye ve köylerde yaşayan halkın mahallî gereksinimlerinin “mahalli idareler” tarafından karşılanacağı öngörülmektedir. Ancak bu haliyle bu hizmetlerin tek bir mahalli idarenin karşılayacağı söylenmiştir. Bu haliyle il özel idarelerinin 27 ilde kaldırılması Anayasa’ya aykırılık taşımaktadır. Bunun yanında il özel idarelerinin 51 şehirde bırakılması ve 30 büyükşehirde kapatılması da ikili bir durum doğurmuştur. Ayrıca yeni düzenlemede büyükşehirlerdeki vergi tabanı farklılaşması da eşitsiz bir durum ortaya çıkarmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesiyle birlikte büyükşehir belediyelerinin temel belde yönetimi görevlerini yerine getirmelerinin yanında kırsal alan yönetimine de soyunmaları büyükşehir belediyelerini yönetsel anlamda ön plana çıkarmakta ve mülki idarenin yereldeki etkisinin kırılmasına yol açmaktadır. Bu bahsedilen sebepler de aşırı doz bir yerleşmeye sebep olmaktadır. Bu düzenleme ile birlikte BŞB tüm ildeki imar ve planlamayla ilgili düzenlemelerin başlıca sorumlusu tutulmuştur (Tekin, 2018:89).

Aslında, 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun’un getirdiklerini kısaca sıralamak gerekirse (Arıkboğa, 2013:67 – 68; Özer, 2013:114 – 115; Zengin, 2014:102 - 103):

- Belediye olan 14 il büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.
- Yeni düzenlemeyle büyükşehir sayısı otuza çıkmış ve bu büyükşehirlerin sınırları, il mülki sınırlarıyla birleştirilmiştir; ayrıca büyükşehirlere bağlı ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları ile örtüştürülmüştür.
- 2.000’in altında nüfusa sahip olan 559 belediye, köy yapılmıştır.
- İki kademeli olarak oluşturulan mevcut BŞB sisteminde, en az 2.000 nüfus olması şartına bakılmaksızın, bu sistemden dolayı yeni yapılan BŞB’nin sınırlarının içinde yer alan 1.076 tane belde belediyesi ve 16.500 tane köy tüzel kişiliklerini kaybederek mahalle yapılmıştır.
- Önceleri bir ilin BŞB olabilmesi için belediye sınırlarındaki nüfusun 750.000’i aşması gerekmekteydi. Yeni düzenlemeyle il nüfusunun 750.000’i aşması yeterli kabul edildi.

- Yeni düzenlemeyle BŞB yapılan 14 ilde, BŞB'ye bağlı 25 tane yeni ilçe oluşturulmuş ve bağlılık konusunda değişiklikler yapılarak, toplam 143 olan büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi 519'a çıkarılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi olmasının nüfus ölçütü 50.000 iken 20.000'e düşürülmüştür.
- Kapatılarak mahalle yapılan belediye ve köylerle ilişkili devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları kurulmuştur.
- Yeni haliyle sayıları otuz olan büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri ortadan kaldırılmış.
- Ortadan kaldırılmış olan il özel idarelerinin yerine, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurularak bu başkanlıklar valiliklere bağlanmıştır.

Bu başkanlıklar taşra örgütlenmelerinin içinde konumlandırılmış ve görevleri yasada belirtilmiştir.

### **5.3 Yasanın Getirdiği Mali Hükümlerde Değişiklik**

6360 Sayılı Kanun'un değişiklik öngördüğü diğer bir konu da mali konulardır. Yeni düzenleme ile, genel bütçe vergileri tahsilatının toplamından BŞB'ne ayrılan pay ve BŞB sınırlarında yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının toplamından her bir büyükşehir belediyesinin alacağı oran artmıştır. 5779 Sayılı<sup>5</sup> Kanun'da bütçe ile ilgili olarak yapılan değişiklikler ile daha önce genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının toplamından %2,85 pay alan belediyeler böylelikle %1,50 oranında pay alacaktır. BŞB'nin oranı ise %2,50'den %4,50'ye çıkarılmıştır. Bunun dışında İl Özel İdarelerinin %1,15 olan payı %0,5'e çekilmiştir. Kanunun uygulanması bir anda yapılmayarak bir geçiş dönemi düşünülmüştür. Bu geçiş döneminde BŞB'ne bağlanan yerel yönetimler ve bölgede yaşayan halk için hükümler esnetilmiştir. Bunun dışında sürecin sıkıntısız atlatılması için valiliklerin sorumlulukları arttırılmış ve sonradan

---

<sup>5</sup> 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

statüsü değişmiş olan yerel yönetim birimlerine bazı kolaylaştırıcı istisnalar sağlanmıştır (Zengin, 2014:103);

### **5.3.1 Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin farklılıkları**

BŞB sisteminin önemli unsurlardan biri, büyükşehir ilçe belediyesi yapılanması olmuştur. Büyükşehir ilçe belediyeleri, bir ilçe belediyesinden farklı niteliklere sahiptir. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunmayan bir ilçe belediyesinin, herhangi bir belediye ile arasında fark bulunmamakta ve hizmetlerini Belediye Kanunu'na tabi bir biçimde ve herhangi bir idari yapılanmanın (BŞB) altında olmaksızın tamamen kendi başına yürütme yetkisi bulunmaktadır. Oysa BŞB ilçe belediyeleri, hizmetlerinin bir bölümünü BŞB'ne devretmek ve bir bölümünü de BŞB ile birlikte yürütmek zorundadır. Bunun yanında bazı hizmetlerinin de BŞB tarafından onaylanması ve denetlenmesi söz konusudur. Ayrıca ilçe belediyeleri gelirlerinin bir kısmını BŞB'ye devretmek durumunda da kalabilmektedir. 5216 Sayılı Kanun'a göre BŞB ilçe belediyelerinin yapmakla sorumlu olduğu hizmetler şunlardır (Zengin, 2014:105);

- Büyükşehir yönetmeliğindeki katı atık planına uygun bir şekilde, katı atıkları toplayarak aktarma istasyonlarına taşımak,
- Sıhhi işyerlerine, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseselerine, halka açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat vererek denetlemek,
- Dinlenme, eğlence ve spor yerleri, park, otopark gibi alanları yapmak; yaşlı ve engelli vatandaşlar ile kadınlara, gençler ve çocuklar için kültürel ve sosyal hizmetler üretmek; mesleki eğitim ve beceri alanlarında kurslar düzenlemek; ibadet yerleri ile kültür, sağlık, eğitim tesis ve binaları yapmak, bu binaların bakım ve onarımlarıyla ilgilenmek; kültür ve tabiat varlıklarının ve tarihi dokunun korunması çalışmalarını yürütmek; kentin tarihi açısından önemi olan mekanların ve işlevselliklerinin geliştirilmesi için hizmetlerde bulunmak,
- Cenaze ve defin hizmetlerini yürütmek,
- Can ve mal güvenliğini tehdit eden veya afet riski taşıyan binaları tahliye ederek yıkmak.

İlçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiye bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerindeki imar uygulamalarını denetleme yetkisi olduğu göze çarpmaktadır. Denetim yetkisi; konuyla ilgili olan tüm bilgi ve belgeleri istemek, incelemek şeklindedir. İlçe belediye meclisleri tarafından imara ilişkin alınan kararlar, üç ay içinde BŞB'nin meclisi tarafından incelenerek (nazım imar planına açısından) aynen veya üzerinde değişiklik yapılarak kabul edilir ve BŞB başkanına gönderilir. Bunun yanında ilçe belediyeleri bütçe konusunda da sınırlandırılmıştır. Vergi gelirleri toplamından BŞB'ye aktarılan pay, ilçe belediyeleri üzerinden aktarılmaktadır. Ayrıca ilçe belediyeleri gelirlerinin %40'ını da BŞB'ne aktarmak zorundadır. 5216 Sayılı Kanun'a göre BŞB hizmetlerinin bir bölümünü, ilçe belediyelerine devredebilir veya bu hizmetleri onlarla birlikte yürütme kararı alabilir. Bu doğrultuda BŞB;

- Yolcu ve yük terminalleriyle açık ve kapalı otoparkların yapımı, yaptırılması, işletilmesi veya işletirmesi ve ruhsatının verilmesi;
- Mezarlık için alanlar tespit ederek tesis etmek, işletmek, bir başkasına işletirmek ve defin hizmetlerini yürütmek;
- Her türden toptancı hallerinin ve mezbahaların yapımı, yaptırılması, işletilmesi veya işletirmesi, imar planında belirlenen yerlerde yapılması planlanan özel hal ve mezbahaların ruhsatlandırması ve denetlenmesi, temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırma işlemleri gibi hizmetleri, belediye meclisi kararı sonucu kendisine bağlı bulunan ilçe belediyelerine devredebilir veya bu hizmetleri beraberce yürütebilirler.

İlçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine gerek hukuken gerekse yönetsel olarak bu türden bağlılığı, her iki yönetim biriminin bağlı olduğu siyasi partinin veya sahip olunan siyasi görüşün kesişip kesişmemesine göre uygulama aşamasında farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bir ilde Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi aynı partiye mensup ise iki belediye arasındaki işbirliği düzeyi artmakta ve idari ve maddi destek konularında daha az problem yaşanmaktadır. Tersine bir durumda ise ilçe belediyelerinin, BŞB tarafından desteklenmemesi, dahası hizmet üretme ve sunma konusunda ilçe belediyesine köstek olunması durumlarıyla bile karşılaşılabilir. Bu ikili durum,

Türkiye’de çoğu zaman, yönetsel birimlerin görev ve sorumluluklarını nasıl yerine getireceği konusunda belirleyici unsur olmaktadır. Öncelikle ilçe belediyeleri, sonrasında ise bütün belediyeler için önemli bir diğer konu da, yetki alanı/belediye sınırları ile ilgilidir. 6360 Sayılı Kanun öncesinde mülki idare sınırları ile belediye sınırları birbiriyle çakışmıyordu. Belediyelerin sınırları, kent merkezini; bir ilin ya da ilçenin (mülki) sınırları ise kırsal bölgeyi de içine alacak şekilde daha büyük bir alanı kapsıyordu. 5216 Sayılı Kanun ile ‘pergel düzenlemesi’ ne gidilerek bu kural esnetilmeye çalışılsa da hala geçerliydi. Ancak yeni kanun ile BŞB’de, ilçe belediyeleri sınırları, ilçe mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Böylelikle BŞB ve ilçe belediyeleri daha geniş bir alanda yetki ve sorumluluk sahibi haline gelmişlerdir. Bunun yanında seçim çevresi de böylece değişmiştir. 6360 Sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinin ardından önceleri kendi halinde ilçe belediyeleri olan belediyelerin, birdenbire BŞB ilçe belediyesine dönüşerek bir nevi boyunduruk altına girmiş olmaları, reform düzenlemesinde tepki çeken ve riskli görülen noktalardan biri olmuştur.

### **5.3.2 6360 Sayılı kanun’un yönetsel açıdan değerlendirmesi**

6360 Sayılı Kanun’un çıkarılma sebebi, daha önce yapılan reform düzenlemelerindeki gibi; imar-plan bütünlüğüyle, hizmetlerin etkinlik ve verimliliğinin attırılması, kaynak israfını önlemek için yönetsel kapasitesi yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin kapatılması, görev çakışmalarının engellenmesi vb. nedenlerdir. Ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi’ne açmış olduğu iptal davasının (harcamalara katılım bedelinin alınıp alınmayacağına dair hüküm dışında) reddedilmesinin üzerine kanun, 2014 yerel seçimleri sonrası yürürlüğe girmiştir. Kanun için açıklanan hukuki ve akademik gerekçelerin bir bölümü haklı görülmektedir. Siyasilerin popülist yaklaşımları sonucunda Türkiye’de (daha ziyade 1980 sonrası) pek çok suni il, ilçe ve belediye birimi oluşturulmuştur. Bu yerleşim yerlerindeki yönetsel birimlerindeki yönetsel birimler yükledikleri sorumlulukları yerine getirmek konusunda yetersizdir. Hatta bazen bu suni yerel yönetim birimleri, bir yerleşim bölgesindeki mevcut olan yönetim biriminin parçalanmasıyla meydana getirilmişlerdir. Böylece bir yerleşim bölgesinde birden çok yönetsel birim ortaya çıkmıştır (Çınar, vd., 2013:78-82). Bu durum, planlamadan hizmet sunmaya kadar birçok önemli konuda sorun yaşanmasına neden olmuştur.

Bunun yanında sayıca fazlaşan bu yönetim birimlerinin idari ve mali kapasitelerinin yetersizliği, hizmet götürme konusunda sorunlar yaşadığı, bütçeleriyle anca personellerinin giderlerini karşılayabildikleri, nitelikli personel barındıramadıkları görülmüştür. Her ne kadar bazı konularda yapılan saptamalarda gerçeklik payı bulunsa da reform süreci boyunca sergilenen düşünme tarzı ve bununla birlikte yapılan somut düzenlemeler ve uygulamalarında eleştiriye açık birçok husus göze çarpmaktadır. Bu hususlar aşağıda incelenmiştir.

### **5.3.2.1 Bilimsel hazırlık**

Yeni büyükşehir belediyesi düzenlemesi ile ilgili olarak herhangi bir bilimsel bir ön çalışma/fizibilite hazırlığı veya farklı ülkelerdeki örnekleri içeren karşılaştırmalı bir analiz raporuna rastlanmamıştır. Bunun yanında düzenleme için dile getirilmiş olan gerekçe ve gösterilen hedeflerin tam tersi ile karşılaşılabilme ihtimali doğuran pek çok içerik barındırmaktadır. Kanun zamanla ek düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulacak şekilde düzenlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında seçim çevrelerine yönelik yapılan siyasal bir çaba gibi durmaktadır (Tekin, 2018:90).

### **5.3.2.2 Bütünşehir adlandırması**

Gerek iktidar sahipleri gerekse muhaliflerce oluşturulan ve genel kabul gören ‘bütünşehir’ adlandırması doğru değildir. ‘Bütünşehir’ adlandırması, BŞB sınırlarının il mülki idare sınırlarıyla çakıştırılması sonucu ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi yönetim modeli için yapılmaktadır. Bütünşehir (unicity) adlandırması ilk kez 12 Eylül darbesinden sonra sıkıyönetim döneminde ortaya çıkmıştır. Büyük kentlerle ilgili olarak ayrı bir düzenlemeye gidilmeden önce<sup>6</sup>, anakentlerin çevresinde bulunan küçük belediyelerin, imar, ulaştırma, su aydınlatma, kanalizasyon vb. hizmetleri bölge halkına yeterli oranda götürememesi ve anakentlerin kontrol ve iç güvenlik hassasiyeti nedeniyle yapılan iki düzenleme, bu tanıma doğurmuştur (Can, 2013:267). Bu iki düzenleme ile anakentler ve orta büyüklükteki kentlerin çevresinde bulunan birçok belediye ve köyün tüzel kişiliklerini kaldırmış ve büyük belediyeye bağlamıştır.

---

<sup>6</sup> 1984 tarihli 3030 Sayılı Kanun

“Bütünşehir” terimi, 6360 Sayılı Kanun’un öngördüğü il sınırı ve BŞB sınır çakışmasına bağlı olarak BŞB’lerin büyümesini, buna bağlı olarak uzak mesafedeki küçük beldelerin ve köylerin kapatılmasını değil, merkezdeki büyük olan belediyenin, çevresindeki küçük yerel yönetim birimlerini bünyesine katarak genişlemesi üzerine bir durumu ifade etmektedir. Bu terim olumlu bir çağrışım yaratsa da içerik ve uygulanış açısından tartışmalıdır. Diğer yandan, büyükşehir belediyesi konusunda yapılan reformu eleştiren muhalif kesimlerin bu terime sahip çıkarak kullanması da dikkat çekicidir (Zengin, 2014:111).

### **5.3.2.3 Anayasaya uygunluk**

Yeni kanun, anayasaya ve temel kanunlara uygun olup olmadığı açısından da sorgulanmıştır. Üçlü yerel yönetim sisteminin (il özel idaresi, belediye ve köy) anayasal ve yasal bakımdan zorunlu olması, BŞB’ye ait alanların yerleşim yerleri olmaktan çıkarılması, yönetim birimlerinin yerel halkı temsil etmesi zorunluluğu, yönetim birimlerinin, mesafe baz alınarak tanımlanamaz duruma gelmesi gibi konularda anayasaya ve yasalara aykırılık taşıdığı iddiaları gündeme gelmiştir (Tekin, 2018:92).

### **5.3.2.4 Yerel özerkliğe uygunluk**

Belediye ve köylerin kapatılması sırasında yerel özerkliğe ve (yerel) demokrasiye karşıt bir tutum sergilenmiş ve herhangi bir referandum yapılarak yerel halkın fikri alınmamıştır. Bu uygulama ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti olarak imzaladığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. Maddesine aykırı durmaktadır. Bu madde; “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*” demektedir (Zengin, 2014:111).

### **5.3.2.5 Temsiliyet**

Yeni düzenleme ile yerel halkın temsiliyet yapılanması sorunludur. Kanun ile binlerce belediye mahalleye dönüştürülmüş ve böylece o bölgedeki halkın seçmiş olduğu karar organları da kapatılmıştır. Öte yandan, kent merkezlerinden uzakta yaşayan ve hiçbir bağı bulunmayan yerel halkın kanun sonrası

bağlandıkları anakentin karar organlarının oluşumunda ve temsiliyetinde yer alacak olmaları da sorunlu bir durum olarak görülmüştür (Zengin, 2014:111).

### **5.3.2.6 Demokratik katılımın azalması**

Yeni düzenleme ile temsili demokrasinin azaltıldığı, etkinlik - verimlilik gerekçesiyle siyasî ve demokratik katılımın daraltıldığı savunulmuştur. Güler (2012) bu düzenleme ile, Türkiye’de doğrudan halk tarafından seçilmiş olan yaklaşık 250.000 seçilmişin sayısının 200.000’e düşürüldüğünü belirtmiştir. Bunun yanı sıra bu düzenleme sonrası seçilmişlerin etkinlik gücünde yetki ve güç bakımından erime yaşanmıştır. Vatandaşların tabandan hareket yeteneği ve siyasal temsili zarar görmüştür (Güler, 2012).

### **5.3.2.7 Hizmete yakınlık**

Büyükşehir belediyelerinin, konum olarak uzakta bulunan ve sosyo/ekonomik bakımdan az ilişkide olduğu veya hiçbir ilişkisinin bulunmadığı yerleşim birimlerine hizmet götüreceğini öngörmek ve uzakta olan bu yerleşim birimlerini de hizmetler açısından ona bağlı kılmak, “halka yakınlık” ilkesiyle uyuşmamaktadır. Bu durum tam aksine BŞB’ler aracılığıyla yeni merkezi yönetimler yaratmak ve merkeziyetçiliği güçlendirmek anlamı taşımaktadır.

Bu durumun, hizmet kalitesinin düşmesine, hizmetlerin aksamasına, hizmet sunumdaki sürenin uzamasına, vatandaşın memnuniyet düzeyinin azalmasına ve kaynak israfına yol açması muhtemeldir (Yıldırım ve Belli, 2013: s. 109).

### **5.3.2.8 Yerinden yönetim**

İl özel idareleri yerleşme anlayışına aykırı bir şekilde otuz büyükşehir belediyesinin bünyesinden kaldırılarak bu birimlerin yerine valiliklere bağlanan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” oluşturulmuştur. Ayrıca çıkarılan yönetmelikte bu birimlerin idari yapılanmalarının nasıl olacağı ve işleyişi hakkındaki bilgiler net değildir (Örneğin, mülki ve yerel idarelerin kalkınma ajansları ile olan ilişkisi).

### **5.3.2.9 Kır-kent ayrımı**

BŞB sınırları il sınırları yapıldıktan sonra gerek sosyolojik açıdan gerekse yönetsel açıdan kır ve kent ayrımı diye bir durum ortadan kalkmıştır. Böylece kent kavramı tanımlanamaz hale gelmiştir.



Yeni düzenleme ile büyükşehirlerin gelirleri artırılarak kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel ve araç-gereçleri BŞB'lere devredilmiştir. Buna rağmen BŞB'lerin tüm il sınırlarında yer alan kırsal bölgelerin tamamını kapsayacak bir biçimde kaliteli hizmet götürmesi çok zor görünmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılması sonucu, belediyenin sınırları dışında gerçekleşen kırsal hizmetler ile belediye sınırlarının hem içinde hem de dışında sunulan hizmetlerin tümünün BŞB tarafından yerinde, zamanında ve nitelikli bir biçimde nasıl sunulacağı konusu bir başka eleştiri ve merak konusu olmuştur. Daha önce, il özel idareleri, birçok taşra yönetiminin ve yerel yönetim biriminin yapmakla sorumlu olduğu (ihale yapmak, personel, araç/gereç ve kaynak aktarmak vb.) hizmetleri kendi bütçelerine aktarılan ödenekle fiilen üstlenmekteydi. Bunun yanında il özel idareleri, belediyeler gibi oy odaklı değil hizmet odaklı idarelerdi. Bu yeni anlayış, hizmet kalitesi ve vatandaşın memnuniyeti açısından sorunlar yaratabilir (Zengin, 2014:112).

#### **5.3.2.10 Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması**

Yeni düzenleme ile yerel yönetim birimlerinin içerisindeki en köklü ve yerleşik olan köy yönetimleri büyük darbe almıştır. Tarımsal üretim kapasitesinin düşeceği ve zarar göreceği, endişesi yaratmıştır. Köylüye bir nevi zorla kentli gömleği giydirilmiş ve bölgedeki çiftçiler, hukuki, idari ve mali kayıplar yaşayarak kırsal alandaki yaşamını idame ettirmek konusunda zorluk yaşayacaktır. Geleneksel ve doğal yöntemlerle yapılan tarımsal üretim yerine ticarileşmiş tarımsal üretimin yaygınlaşacağı eleştirisi getirilmiştir. Ayrıca yeni Belediye Kanunu'na eklenen mahalle olmanın nüfus şartı (500 nüfuslu olması) düşünüldüğünde, bu şartı sağlayamayan köylerin durumu meçhul bırakılmıştır.

#### **5.3.2.11 Vergi paylaşımı**

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarına dahil edilen tüzel kişilikli ya da tüzel kişiliği olmayan yönetim birimlerinde yaşayan vatandaşlar, önceki döneme göre daha fazla vergi ve kullanım ücreti ödemek durumunda kalmıştır. Bu geçiş dönemi sırasında, arsa, arazi ve bina vergileri yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarına dahil olan belediyelerde % 100 artmış; büyükşehir belediyelerine mahalle olarak katılan köylerde yaşayanlar ise daha önce söz konusu olmayan emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi yeni vergiler ödemek

zorunda bırakılmışlardır. Bunun dışında su ve kanalizasyon gibi benzeri hizmetleri bundan sonra BŞB'den almak durumunda bırakılan halk, bu hizmetlerin bedelini de ödemek zorunda bırakılmıştır. BŞB'ye dahil edilen yerlerde yaşayan vatandaşlar daha önce ödedikleri vergilerin iki katı kadar fazla vergi ödemek durumunda kalmışlardır. Bunun dışında, yapılan reform çalışmasının devlet bütçesine ve dolayısıyla da vatandaşlara toplam maliyeti (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yetkililerine göre), yaklaşık olarak 3.012.633.480 TL olarak belirlenmiştir (Bilmez, 2013).

### **5.3.2.12 Orman köyü hususu**

Köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, hukuk düzlemde, hem idari hem de mali açılardan yok hükmüne düşürülmüştür. Bu nedenle köy tüzel kişiliği varken tanınan kanuni yetkilerinin devam edeceğini ifade etmenin hukuken geçerliliği, güvenilirliği ve yaptırımını bulunmamaktadır. 6360 sayılı Kanun'la bu hükmün, 5393 Sayılı Kanun'a eklenmesi; 6292 sayılı Orman Köylülerinin<sup>7</sup> 'mahalle' sözcüğünün 6831 sayılı Orman Kanunu'nun çeşitli bölümlerinde geçirilmesi; 6292 Sayılı Kanun'un ilgili yönetmelikte orman köyü tanımı içinde 6360 sayılı Kanun'a referansla mahalleye dönüşen köylerden bahsedilmesi gibi bu konuya ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemelerin, orman köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan sorunları telafi etmeyeceği hukuken görülmektedir.

### **5.4 Ohal'de yerelin yeri ne?**

15 Temmuz 2016'ın hemen sonrasında hayata geçirilen OHAL yasaları ile tüm Türkiye'de KHK ile yönetim süreci başlamıştır. Her türlü alana dair tüm yasal düzenlemeler kanunlar yerine kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenmeye başlanmış, OHAL'in ilanına neden olan "güvenlik ve ulusal bütünlük" saikleri ile de OHAL süresiz uzatılabilecek şekilde tanzim edilmiştir. 2016'ya kadar atılan tüm demokratik adımların bir anda durdurulduğu bu süreçte, en fazla müdahale kamu yönetimi alanında olmuştur demek pek de yanlış olmamaktadır.

---

<sup>7</sup> Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırlarına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun'la

Muhalefet partilerin kazandığı belediyelere kayyum atanması ile başlayan süreçte, iktidar partisinin yönettiği belediyelerde de “istifa” lar ile zorunlu bir düzenlemeler yapılmıştır. İstanbul, Ankara, Bursa gibi Türkiye'nin en büyük kentlerinin belediye başkanlarının çeşitli açıklamalarla istifa edip yerlerini kendi partilerinden başka isimlere bırakması kamuda yıllardır “demokratikleşme” iddiasının yerle bir edilmesini göstermiştir. Söz konusu 4'ü büyükşehir olmak üzere 6 kentin belediye başkanlarının istifa ile görevden alınmaları ile “seçilmişlerin atanmışların arkasında kalması, demokratik bir yönetime yakışmamaktadır” söylemini de bir anda unutturmuştur. Muhalefet partilerinin elinde olan belediyelere direkt kayyum atanması zaten seçilmişlerin işlevsiz olduğunu göstermiştir.

8 Temmuz 2018'de çıkan son KHK ile düzenlenen “sonsuz KHK yetkisi” açıklanırken Cumhurbaşkanı'nın yeni yönetim biçimini kendi ağzı ile ilan edişi sırasında iki nokta çok dikkat çekmiştir. Birincisi yereldeki tüm yetkinin atanmış kamu görevlilerine (vali, kaymakam) verilmesi, yereldeki tüm düzenlemelerin bu kamu görevlilerince dolayısı ile İç İşleri Bakanlığınca yapılması idi. İkinci önemli nokta ise; "Cumhurbaşkanına bağlı olan kamu yönetimi tepeden aşağı yenilenecek" açıklaması olmuştur.

6360 Sayılı Kanun'dan sonra adım adım ilerleyen “güçlü merkezi yönetim” anlayışı OHAL sonrasında yönetimin ana ilkesi olmuş; bu ilke doğrultusunda 2004 sonrası yürürlüğe giren ve yerele demokratik özerklik tanınması beklenen tüm çalışmalar sümen altı edilmiştir.

OHAL sonrasında yüzden fazla yerel yönetimin kayyum atanarak ya da istifa ettirilerek görevine son verilmesi bu geri dönüşün ve katı merkezîyetçiliğin somut göstergesidir.

6360 Sayılı Yasa ile “merkezi tekrar üreten” iktidar KHK ile yönetme usulüne geçince merkez dışında hiçbir güç kalmamıştır.

Ekim 2017'de Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu yani bilinen adıyla Venedik Komisyonu, Türkiye'deki bu yerel yönetimlere yapılan müdahaleler için bir açıklama yapmıştır. Açıklamada: Türkiye'de OHAL'in uluslararası standartları ve Türkiye anayasasını çiğneyen bir hal almıştır. Merkezi yönetimin seçilmemiş belediye başkanları, başkan yardımcıları ve

belediye meclisi üyeleri ataması, yargı denetiminden bağımsız olarak yerel belediyeleri doğrudan kontrol etmesi bilhassa endişe verici. Dahası, OHAL döneminde çıkarılan KHK'lar geçici OHAL sürecini kapsamanın ötesinde, kalıcı yapısal değişiklikler getirmektedir, denmiştir.

Birçok sivil toplum kuruluşunun ve özellikle Tüm Bel-Sen'in açıklamaları, Venedik Komisyonu'nun bildirisi de göstermektedir ki, OHAL'de yerelin yeri kalmadığı gibi, kamunun yeniden yapılanması anayasal düzenleme ile değil, KHK'larla yapılmaktadır.

## 6. SONUÇ ve ÇIKARIMLAR SONUÇ ve ÖNERİLER

Yerel yönetim birimleri, bölgede yaşayan halkın yerel ve müşterek nitelikteki gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulan siyasi ve idari kurumlardır. Selçuklularda temelleri atılan yönetim geleneği Osmanlılar'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne aktarılmıştır. Devlet sınırları dahilinde belirlenmiş hukuk düzenine tabi olan ve de anayasal kuruluşlar olarak kabul edilen yerel yönetimler 1864 yılından itibaren Türkiye'nin siyasi yönetim yapısı içinde yer bulmaya başlamıştır (Bilgisay, 2010: 281). Bu açıdan bakıldığında, Türk kamu yönetimi tarihinde yerel yönetimlerin Batı toplumlarındaki gibi uzun bir geçmişe ve zengin bir geleneğe sahip olmadığı görünmektedir. Tarihler bize Türkiye'de çağdaş anlamdaki yerel yönetim birimlerinin 19'uncu yüzyılda ortaya çıktığını göstermektedir. Batı ülkelerinde yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin karşısında belirli bir bölgenin ekonomik ve idari alanlarda belli bir güce ulaşarak özerklik elde etmesiyle ortaya çıkmış ve 12. yy'dan bugüne kadarki tarihsel süreç içinde yer almışlardır. Batı ülkelerinde yerel yönetimler genel anlamıyla bölgesel muhalefet olgusuyla yakından ilintili olarak bölgesel özerkliklerini tam olarak elde edebilmiş kurumlardır. çıkmıştır. Türk idare sisteminde ise 19. yüzyılda, merkezi otoritenin birlik ve bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek amacıyla ortaya atıldığı; diğer yandan ise muhalefetin olumlu karşılanmadığı ve hatta yerel muhaliflerini bertaraf eden merkezi hükümet görevlilerine armağan olarak sunulan ve bu nedenle de tam anlamıyla özerk nitelikte olduğu söylenemez. Dolayısıyla Osmanlı siyasi ve idari yapısındaki yerel yönetimler, 19. Yüzyıla gelinceye kadar Batı'nın özerk-muhalif-demokratik yerel yönetim anlayışına sahip değildir (Eryılmaz, 2000: 17). 19. Yüzyıldan önce Osmanlı idari yapısının yerel hizmetleri sunan ve getiren kendine özgü kurumlar bulunmaktaydı.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel yönetim örgütlenmesi, Avrupa'nın Osmanlı'dan üstün olduğunun kabulüyle başlatılan Batılılaşma hareketiyle yapılan askeri alanda yenileşme hareketlerinin, zamanla idari ve sosyal alana da

yayılmasıyla oluşturulmuştur. Aslında, bu Batılılaşma ve muassır medeniyet seviyesine ulaşma çabaları ile atılan her adımın farklı ölçeklerde olsa da sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal ani değişimlere, değişime direnmelere ve zaman zaman da geri adım atışlara neden olması her zaman bir ikilem ve çatışma noktası oluşturmuştur. Geleneksel yerel birimler, geleneksel idari yapılar ile Batılılaşma sayesinde sahip olunan kurumlar arasında her zaman bir çatışma ve çakışma olmuştur. Selçuklu ve Osmanlı devletleri ademi merkeziyetin bazı unsurlarını taşımakla beraber, ülkenin bütünlüğünü bozacak, ayrılma-ayırışma-bölünme yaratacak özerk-demokratik yerel birimlere sıcak bakmamışlardır. Örneğin, Anadolu Selçuklu Devleti'nde vilayetler, bir bakıma yerinden yönetim esasına uygun şekilde teşkilatlandırılarak tamamen özerk olarak yönetilmişlerdir. Ancak zaman içinde vilayetler, merkezin karşısında bağımsız birer beylik haline gelmiş ve Selçuklu Devleti'nin parçalanmasına neden olmuşlardır. Böylece Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu yaklaşımdan vazgeçilerek, merkeziyetçilik ve mutlakiyetçilik politikasıyla kökleştirilmiş bir siyasal sistem oluşturulmuştur (Arslan, 2009: 6). Aynı geleneksel görüş Türkiye Cumhuriyeti'nde de devam etmiştir.

Bu anlayışla ilk belediye örgütünün kuruluşuna kadar Osmanlı'da yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler geleneksel kurumlar tarafından yapılmıştır. Geleneksel kurumların merkezi hükümet karşısında özerkliği bulunmamaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunda da diğer imparatorluklarda görülebileceği gibi yerel demokrasi anlayışı tam olarak izin verilmemişti (Ortaylı, 1985: 185). Yerel hizmetleri yerine getirecek olan kurum ya da kişilerin seçilmesinde yerel halkın herhangi bir yetkisi yoktu. Bu kurum ve kişiler, merkezi yönetim temsilcileri tarafından seçilmekteydi (Şengül, 2012: 25).

1854-1856 Kırım Savaşı yıllarındaki Batı ile kurulan ilişkiler, ilk yerel yönetim birimlerinin kurulması çalışmalarını zorunlu kılmıştır. Çünkü o dönemde Avrupalı Devletler, İstanbul'da yaşayan yüz binin üzerindeki yabancı uyruklu vatandaşların temiz, modern ve bakımlı bir şehirde yaşamalarını istiyorlardı (Türe, 2000: 38). Böylece Tanzimat'ın ilanından sonraki yıllarda Batı ülkeleri ile temaslar arttırılmış ve sonucunda, 1855 yılında Fransız komün idareleri örnek alınmış ve ilk belediye girişimi İstanbul'da yapılmıştır. Ancak hem mali

durum, hem de personel yapısı gibi sorunlardan dolayı bu ilk modern anlamdaki belediyeçilik denemesi (Şehremaneti) iyi bir başlangıç oluşturamamıştır. Şehremaneti ile başarısız bir deneme yaşanırken, Osmanlı Devleti özellikle Levantenlerin yaşadığı Beyoğlu ve Galata bölgesinde belediye hizmeti vermek amacıyla Paris örneği baz alınarak Altıncı Daire-i Belediye'si kuruldu. Bu belediye, önceki denemeden farklı olarak bütçe açısından ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğu için başarılı olarak cumhuriyete kadar varlığını sürdürdü (Ünal, 2011: 243-244).

1870 yılına gelindiğinde, İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il (vilayet), ilçe (sancak) ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatları kurulmasına karar verildi. 1876 tarihli Kanun-i Esasi ise hem İstanbul hem de diğer taşra bölgelerinde de kurulacak olan belediyeleri seçim sonucunda göreve gelen meclislerin yönetmesi, meclis üyelerinin seçiminin usulü, belediyelerin görev ve kuruluş biçimleri kanunlaştırılmıştır.

1876'da düzenlenen Vilayet Belediye Kanunu ile her kasaba ve vilayette birer belediye birimi kurulmasını mecburi hale getirilmiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile ise Vilayet Belediye Kanunu'na bazı ekler yapılarak İstanbul'un önemli sorunlarına çözüm bulmak amaçlanmıştır. 1912 yılına gelindiğinde Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu ile belediye daireleri kaldırılmış ve belediye şubeleri kurulmuştur (Ünal, 2011:244).

1930 yılına Türk kamu yönetiminde yerel yönetimler, bu yapı ile varlığını devam ettirmiştir. Osmanlı'da yerel yönetimler modern anlamda bir belediyeçilik sistemi uygulamaktan ziyade bölgedeki hizmetlerin yürütülmesi adına kurumsallaşan bir yapı olarak etkinlik göstermiştir. Osmanlı'da merkezîyetçi anlayış hâkim olduğundan dolayı yerel yönetimler bölge hizmetlerinin yürütülmesinin dışında, yerel, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmamışlardır (Görmez, 1997: 197).

Türk yerel yönetim birimleri içindeki ilk yerel yönetim birimi köylerdir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş tarihinden itibaren toplu halde yaşama bilincinin sonucu olarak ortaya çıkan köyler, zaman içinde yerel yönetim birimleri olarak varlıklarını korumuşlardır (Ünal, 2011: 245). Köyler hakkında yapılan kanuni düzenlemelerin nedeni, merkezi yönetim hem güvenliğinin kontrol altında

tutmak hem de vergilerin düzenli bir şekilde toplanmasını sağlamaktır. Bu kapsamda köyler ilk kez 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde yer bulmuştur. 1870 tarihli Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nde ise köyler için önemli düzenlemeler yapılmış olsa da tüzel kişilik tanınmamıştır (Tortop-Aykaç-Yayman- Özer, 2006: 39).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan ilk düzenlemeler köylerle ilgilidir. 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu günümüzde halen yürürlüktedir. Bilindiği gibi Türkiye'de İl özel idaresi ve belediye sistemi, Fransa'dan esinlenerek oluşturulmuştur. Türkiye'de, köylerin Batı'daki komün idare sistemlerindeki gibi sosyal, idari ve siyasi gereksinimler sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir (Ökmen-Parlak, 2010: 153).

Cumhuriyet döneminde en uzun süre yürürlükte kalan kanunlardan birisi 1930 yılında kabul edilen 1580 Sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun ile bir bölgede belediye kurulabilmesi için nüfus sayısının 2000'i geçmesi yeterli bulunmuştur (Tortop Aykaç-Yayman- Özer, 2006: 38). 1580 sayılı Belediye Kanunu Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden kalan bilgi ve deneyimlerin aktarıldığını ve beklentilerin uzun süreler içinde de karşılanabileceğini göstermesi açısından da önemli bir niteliği bulunmaktadır.

Sonraki dönemlerde yerel yönetimlere ilişkin olarak yapılan ciddi düzenlemeler, 1980 sonrası yerel yönetimlerin gelirlerinde artış sağlamak için yapılan düzenlemeler olmuştur. Bunlar; 1984'te büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan 3030 Sayılı Kanun, 1987 tarihinde kabul edilen 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2004, 2005 ve 2012 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerdir.

2004 yılında 5272 Sayılı Belediye Kanunu önce kabul edilmiş sonrasında ise bu kanun anayasaya aykırılık taşıdığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Sonraki yıl 2005'te aynı düzenlemeler 5393 Sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101). Aynı yıl çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı Kanun'un yerini almıştır. 2012 yılına gelindiğinde ise 14 büyükşehir ve 27 ilçe kurulmasını düzenleyen 6360 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu kanun, halen geçerliliğini korumaktadır (Bilgiç, 2007: 101-102). Yapılan düzenlemelerle yenilik olarak nitelendirilebilecek hükümler



getirilmiştir; Burada dikkat çeken konu, belediyeleri esas alan reformların yapılmış olmasıdır.

Sonuç olarak 1930'da yapılan bu düzenleme yerel yönetim anlayışına yeni bir şey getirememiş ve merkezi yönetimin hâkimiyetinde herhangi bir azaltma olmamıştır (Bilgiç, 1998: 532). Geleneksel merkeziyetçi tavır, merkezin çeşitli yerel hizmetlerinde yetkili hale gelmiştir. Yerel hizmetlerin yürütülmesi için çıkarılan ve yetkiyi belediyelere veren belediye kanunu sonrasında çıkarılan kanunlarla yetki tekrar merkez kuruluşlarına da verilmiştir. Böylece görev ve yetki konusunda karmaşıklık yaşanmış ve aynı alanda birbirleriyle çatışan politikalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede belediye meclisleri dağıtılarak belediye başkanlarının ise görevlerinin geçici bir süre ellerinden alınması mümkün hale gelmiştir (Bilgiç, 2005: 203). Yargı, bu konudaki son sözü söyleyecek mercidir. Kısacası, Türk siyasi tarihinin son yüz yılında mutlakiyet, meşrutiyet ve cumhuriyet gibi birbirinden farklı siyasi rejimler içinde kendisine yer bulan yerel yönetimler, bir şekilde varlıklarını sürdürmüş olsalar da her daim merkezi yönetimin denetimi altında kalmış ve merkezi politikaların dışında kendilerine ait bağımsız politikalar geliştirmelerine müsaade edilmemiştir.

2004 ve 2005'te atılan Batılı anlamda demokratik-özerk yerel yönetimler kurma adımları, 2012'de çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile hem Batılı anlamda yerel yönetimler kurma programından vaz geçilmiş, hem de geleneksel yönetim yapısı tahrip ve tahrif edilerek bir türlü düzeltilemeyen systemsizliğe yol açılmıştır. Merkeziyetçilikten, ademi merkeziyetçiliğe geçme iddiası ile çıkılan yolda, gücün dağılımından kaynaklı ve Selçuklu'dakine benzer bir endişe ile atılan geri adımlar var olan geleneksel yapıyı da zarara uğratmıştır. İl özel idarelerin lağv edilmesi, birçok belde belediyesini kapatılıp köy statüsüne alınması, köy tüzel kişiliğine sahip yerel birimlerin yok edilmesi sonucunda her büyükşehir yeni bir merkezi güç odağı haline gelmiştir.

Yerel özerklikten gelinen nokta, 6360 Sayılı Kanun ile yasal olarak aşırı güçlendirilmiş yeni merkezliklerin ihdası olmuştur. İstanbul ve diğer tüm büyükşehirler, kendilerine bağlı tüm yerel birimleri katı bir merkeziyetçilikle yönetir hale gelmiştir. Neredeyse yarısı kırsal alan ve nüfustan oluşan birçok büyükşehir, köyleri ve birçok belediyeyi lağv ederek yerelin hem seçmenini,

hem mali kaynaklarını hem de sosyal haklarını bir anlamda gasp etmiştir. Büyükşehir merkezinden onlarca km uzaklıktaki yerel birimlerin en basit mahalli ihtiyaçları, Ankara'dan kurtarılmış ama başka bir merkeziyetçi anlayışın tasarrufuna bırakılmıştır.

## KAYNAKLAR

### KİTAP VE DERGİLER

- ADIGÜZEL, Ş;** 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetimler Dizgesine üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme; Toplum ve Demokrasi Dergisi, 13-14 Sayı
- ALDAN, M.** (1990) "İller ve İlçeler Kurulurken", İdarecinin Sesi Dergisi, 4 (1): 45-53.
- ARIK, B.** (1999) "Türkiye'de İl Olma, İl Yapılma İstek ve Kararlarının Siyasal, Sosyal ve İdari Boyutu: Düzce Örneği", Master Theses, Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ARIKBOĞA, Erbay,** (2013). "Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli, Yerel Politikalar", Ocak- Haziran 2013, 48-96.
- ASLAN, Seyfettin;** ( 2016); Türk Siyasal Hayatında Ak Parti Dönemi; Ekin **Kitabevi Yayınları**
- ATEŞ, T.** (1996), Osmanlı Toplumunun Siyasal Yapısı, Ankara: Ümit Yayını.
- AYDIN, Ahmet Hamdi;** ( 2017); Türk Kamu Yönetimi, Seçkin yayınları
- BEHLÜLGİL, M.** (1992) İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz, İstanbul.
- BERKÜN, Sinem;** Kamu Açısından Yönetim; Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi; 2017
- BOZAN; Mahmut;** Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumu; Bartın Üniversitesi İBFF SBYK Bölümü; 2015
- BOZKURT, Ömer;** Sezen Seriyeye ve Ergun Turgay (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın No:283, Ankara,
- CAN, Ergüder,** (2013). "6360 Sayılı Kanun Ve Yerel Yönetimlerde Yeni Dönem", F. N. Genç (Ed.) içinde, Yönetişim, Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, ss. 265 - 275, Çizgi Kitabevi, Konya.
- CEM, İ.** (1995), Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İstanbul: Cem/Kültür Yayını.
- CERASI, M.** (1999), Osmanlı Kenti (Çev.Aslı Ataöv), İstanbul, Yapı Kredi Yayını.
- ÇİN, H.** (1978), Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayın
- ÇINAR, Tayfun, Bülent DURU, Can Umut ÇİNER, Ozan ZENGİN** (2013). "Belediyenin Sınırları", TODAİE, Ankara
- DURSUN, D.** (1998), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi-İdari Gelişme", Türkiye'de Yönetim Geleneği (Editör:D.Dursun, H.Al), İstanbul: İlke Yayını.
- DURSUN, D.** (1992)a, Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din, İstanbul: İşaret Yayını.
- DURSUN, D.** (1992)b, Din Bürokrasisi, İstanbul: İşaret Yayını.
- EKE, A.E** (1982), Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara, AÜ SBF Yayını, 1982, s.110
- ERBAY, Yusuf, AKGÜN, Hasan;** ( 2017); Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler; Röle Akademik Yayıncılık

- ERGİN, O.** (1936), Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- ERYILMAZ, B.** (1992)a, Osmanlı Devletinde Millet Sistemi, İstanbul: Ağaç Yayını.
- ERYILMAZ, B.** (1992)b, Kamu Yönetimi, Adapazarı: Erkam Matbaacılık.
- ERYILMAZ, B.** (1997), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- FAROQHI, S.** (1994), Osmanlı'da Kentler ve Kentliler, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayını.
- GÖRMEZ, K.** (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayını.
- GÖZLER, K.** (1999) Türk Anayasaları, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÜNEŞ, Nihat;** Türkiye'nin Yönetimsel Yeniden Yapılandırılması Hakkında Prens Sabahattin'in Adem-i Merkeziyet Kavramına Atıfla Bir Değerlendirme; Bitlis Eren Üniversitesi, 2016
- İNALCIK, H.** (1996), Osmanlı İmparatorluğu, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- İNALCIK, H.** (1959), "Osmanlılar'da Raiyyet Rüsümü", Belleten, Cilt:XXIII.
- KALABALIK, H.** (1999) "Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi; İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Türk İdare Dergisi, 425, 61-103.
- KARAASLAN, Erkan;** (2014); Açıklamalı 6360 Sayılı Kanun; BEKAD Yayınları
- KARAASLAN, Mehmet** (2013). "Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme" Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29,
- KELEŞ, Ruşen** (2012). Yeni Anakent Belediyeleri Oluşturulmalı mı?; Yerel Politikalar;
- KELEŞ; Ruşen;** (2016) Yerinden Yönetim ve Siyaset; Cem Yayınevi
- KILIÇ, S. K.** (1995) "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi", Theses, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı.
- ORTAYLI, İ.** (1979) Türk İdare Tarihi, Ankara: TODAİE Yayını, No:180.
- MARDİN, Ş.** (1992), İdeoloji, İstanbul: İletişim Yayını.
- MARDİN, Ş.** (1997), Din ve İdeoloji, İstanbul: İletişim Yayını.
- ORTAYLI, İ.** (1996), Türkiye İdare Tarihine Giriş, Ankara: Turhan Kitabevi.
- ORTAYLI, İ.** (1994), "Mahalli İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", Türkiye Günlüğü, S.26, Şubat.
- ORTAYLI, İ.** (2000) Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- ÖKMEN, Mustafa; PARLAK, Bekir;** (2013) Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler- Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat- ; Orion Kitabevi
- ÖKMEN, Mustafa;** ( 2015); Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler; Ekin Kitabevi Yayınları
- ÖKMEN, Mustafa, PARLAK, Bekir;** ( 2016) Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler- Teori ve Uygulama; Ekin yayınevi
- ÖKMEN, M.** (2001), "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik- Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar", Akademik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 9-10, Mayıs- Ekim.
- ÖKMEN, M, PARLAK, B.** (2008), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İstanbul: Alfa/Aktüel Yayını.
- ÖZER, Ahmet;** (2002); Kentleşme ve Yerel Yönetimler; Ürün Yayınları
- ÖZER, Ahmet;** (2013), Kentleşme ve Küreselleşme; Toros Üniversitesi Yayınları

- ÖZER, M. Akif**, (2013). “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri, Yerel Politikalar”, Ocak - Haziran 2013, 97-126, Çizgi Kitabevi, Konya.
- SANAL, R.** (2000) Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı-Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- ŞAHİN. İ.** (1997), “XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Taşta Teşkilatının Özellikleri”, XV ve XVI. Asırları Türk Asrı Yapan Değerler (Editör: A. Özcan), İstanbul: Ensar Neşriyat.
- TABAKOĞLU, A.** (1994), Türk İktisat Tarihi, İstanbul: Dergah Yayını.
- TABAKOĞLU, A.** (1997), "XV ve XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Devletinin Mali Yapısı", XV ve XVI. Asrı Türk Asrı Yapan Değerler (Editör:A. Özcan), İstanbul: Ensar Neşriyat.
- TEKELİ, İ.** (1982), Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara: Turhan Kitabevi.
- TEKELİ, İ.** (1996), "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri /Editör:
- TEKELİ; İlhan;** ( 2009) Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü; Tarih Vakfı Yurt Yayınları; İstanbul.
- TEKİN, Ömer Faruk.** (2018). “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi Ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:55, Ocak, Kütahya.
- TİYEK, Ramazan;** ( 2016); AB Uyum Sürecinde Ak Parti Döneminde 2002-2015; Dora Yayınları
- TOKSÖZ, Fikret;** ( 2016) Yerel Demokrasi Sorunsalı; İstanbul Bilgi Üniversitesi
- TBMM Zabıt Ceridesi** - 18.04.1929, Devre: 3, İçtima: 2, Cilt: 10, s.12
- TBMM Tutanak Dergisi** - 27.05.1949, Dönem: 8, Cilt: 19/2, Sıra Sayısı : 208, s.33
- TC 1982 Anayasası**, 127. Madde, 9.11.1982 tarihli ve 17863 mükerrer sayılı Resmî Gazete
- ULUSOY Ahmet ve AKDEMİR Tekin** (2010) Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Ankara, Seçkin Yayınları, 2010, s.20.
- VARCAN, Nezi**h (2007). Yerel Yönetimler, Eskişehir, Dördüncü Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1754, s.134
- YILDIRIM, Uğur ve Belli, Aziz,** (2013). “Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropolitan Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (Ed.: Y. Bulut, V. Eren, S. Karakoç, A. Aydın), ss: 97-111, Pegem Akademi, Ankara
- ZENGİN, Ozan** (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi” Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2 Ankara.

## İNTERNET

- BİLMEZ, Mehmet Emin,** (2013). Büyükşehir Kanunu Eğitimi (Sunu), Türkiye Belediyeler Birliği, Ordu 2013. <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/sunumlar/> (18.6.2019).
- Düstur, II. Tertib, 608-625 in SARAÇOĞLU, M. S. () Sitting Together: Local Councils of the County of Vidin as Domains of Hybridization (1864-1877), USA: The Ohio Eyalet University, [http://www.cas.bg/obj/downloads/3\\_7/Mehmet%20Safa%20Saracoglu%20proje%20results\\_ed%201.doc](http://www.cas.bg/obj/downloads/3_7/Mehmet%20Safa%20Saracoglu%20proje%20results_ed%201.doc) (ET: 28.11.2018)

- GÜLER, B. Ayman** (2012) “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor”,  
url.1<[http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/69680/30705/3.\\_hafta\\_anayasa\\_da\\_yerel\\_y%C3%B6netimler.pdf](http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/69680/30705/3._hafta_anayasa_da_yerel_y%C3%B6netimler.pdf)> ( erişim tarihi: 06/07/2018  
url.2<[https://www.jasstudies.com/Makaleler/537933461\\_9-Yrd.%20Doç.%20Dr.%20H.%20Nihat%20GÜNEŞ.pdf](https://www.jasstudies.com/Makaleler/537933461_9-Yrd.%20Doç.%20Dr.%20H.%20Nihat%20GÜNEŞ.pdf)>(ET: 05.06.2019)  
url.3<<http://www.hurriyet.com.tr/yerinden-yonetim-yerel-yonetim-degildir-17838085>> (E.T: 09/07/2018)  
url.4<<http://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/Magna2017-2.pdf>> (ET: 04.06.2019)  
url.5<<https://www.msxlabs.org/forum/hukuk/414655-habeas-corporis-yasasi.html#ixzz5LmJcBTp9>>(ET: 03.09.2019)

## **EKLER**

**EK1:** 1961 Anayasası İlgili Maddeler

**EK2:**1982 Anayasası İlgili Maddeler

**EK 3.:** 6360 Sayılı Kanun'un Açıklaması

**EK 4:** Fransız İhtilali ve İnsan Hakları Bildirgesi

## **EK1 1961 Anayasası İlgili Maddeler**

### **115. Maddenin birinci fıkrası;**

“1924 Anayasası'nda ortaya konan bu makale, daha fazla anlam yansıtmaktadır. Eski Anayasamız ilçe (kaza) ve ilçe (nahiye) birimlerini il (vilayet) birimi altında idari bir bölüm olarak tanımladı. Ülkemizde, özellikle son yıllarda ilçelerin (nahiye) ilçelere (kaza) dönüşme eğilimleri olmuştur. Sonuç olarak, mi oluşturmak gerekebilir”.

### **116. Madde'si**

- Yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.
- Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.
- Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.



## **EK2 1982 Anayasası İlgili Maddeler**

### **123. maddesi;**

“İdare, yapısı ve işlevleri ile ilgili bir bütün teşkil eder ve kanunla düzenlenir. İdarenin organizasyonu ve işlevleri, merkezileşme ve yerel idare ilkelerine dayanır. Kamu kurumsal organları sadece yasalar veya açıkça kanunla verilen otorite”.

“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”.

### **126. Maddesi;**

“Merkezi idari yapı açısından, Türkiye, coğrafi durum ve ekonomik koşullar ve kamu hizmeti gereklilikleri temelinde illere ayrılmıştır; iller daha düşük seviyelerde idari birimlere ayrılmıştır. ”

### **127. Maddesi**

*Mahalli İdareler Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. (Değişiklik: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller*

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

- Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Türkiye’de yerel yönetim seçimleri, genel seçimlerden farklı olarak beş yılda bir yapılmaktadır. Mahalli idare seçimleri, 1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun gereğince serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılmaktadır.

- Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Bu düzenleme, büyükşehir belediyelerinin Anayasal dayanağını oluşturur. Dolayısıyla nüfus, ekonomik ve coğrafi durum gibi faktörler bakımından büyük kentlerde diğerlerinden farklı bir belediye örgütlenmesine gidilebilir. Böyle bir düzenleme ise ancak kanunla yapılabilir. Bu kapsamda oluşturulan ve normal belediyelerden farklı bir kanuna tabi olan büyükşehir belediyelerinin (anakent belediyesi) sayısı 2012 yılına kadar 16’idi. Ancak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve son olarak Ordu ilinin de büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmasıyla birlikte büyükşehir sayısı toplamda 30’a ulaşmıştır.

- Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin katı vesayet denetimine maruz kalmasını engelleyen temel husus, onların yargı denetimine tabi olmalarıdır. Bu konu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da yer almıştır. Bu düzenlemeye göre yerel yönetimlerde seçilmiş organların (belediye başkanı, belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi, köy derneği ve muhtar) organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleriyle ilgili nihai denetimin yargı yolu ile olacağı belirtilmiştir.

- Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir

tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Bir önceki fıkrada belirtilen düzenlemeye burada bir istisna getirilmiştir. Çünkü bu fıkrada, kendisi bir yargı mensubu olmayan İçişleri Bakanına, hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilme yetkisi verilmiştir.

• Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Bu fıkra merkezi yönetim kuruluşlarına yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi uygulama yetkisi vermektedir. Bu düzenlemede ayrıca yerel yönetimler üzerinde uygulanacak vesayet yetkisinin ilkesel sınırları da belirlenmiştir. Buna göre, vesayet denetiminin şu dört amaç doğrultusunda uygulanması gerekir:

- Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması
- Yerel gereksinimlerin en etkin şekilde karşılanması.

Burada, idari vesayet yetkisinin mutlaka kanunla düzenlenmesi gerektiği de anlaşılmaktadır. • Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. Bu fıkra, yerel yönetim birliklerine anayasal dayanak oluşturmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin kendi aralarında kendi aralarında birlik kurmaları için Bakanlar Kurulunun izni gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetim birliklerinin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. 2005 yılından önce yerel yönetim birlikleriyle ilgili ayrı bir kanun bulunmazken, bu tarihten itibaren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetim birlikleri ayrı bir kanunla düzenlenmiştir. Bu düzenlemede, ayrıca yerel yönetimlere kanunla verilen görevlerle orantılı olacak biçimde gelir kaynakları sağlanması gereği belirtilmektedir. Ancak uygulamada,

merkezi yönetim, yerel yönetimlere mali kaynak sağlamak konusunda istekli davranmamaktadır.

### **EK 3. 6360 Sayılı Kanun'un Açıklaması**

- **Yasanın Açıklaması**

*Kanun Numarası : 6360 Kabul Tarihi : 12/11/20127*

*Yayımlandığı R.Gazete : Tarih: 6/12/2012 Sayı : 28489*

*Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 53*

*7Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi*

*(MADDE 1 – (1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.*

*(2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.*

*(3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.*

*(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.*

*(5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.*

*(6) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.*

#### **EK 4: Fransız İhtilali ve İnsan Hakları Bildirgesi**

1789'da başlayan Fransız Devrimi ile ulusun yeni bir anayasaya sahip olması gerekliliği kabul görmüştür. Fransızlar öte yandan XVI. Louis'nin hükümdarlığı altında yaşamaya devam etmekten de vaz geçmemişlerdir. Bu durumda, anayasal monarşiden talep edilebilecek meşruiyet ve kişisel özgürlük güvencelerinin tanımlanması gereği doğmuştur. İngiltere ve Birleşik Devletler örneklerinden esinlenen Fransız Meclisi, 27 Ağustos'ta "İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi"ni benimsemiştir. Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi gibi, Fransız İnsan Hakları Bildirgesi de 18. yüzyıl liberalizminin temelini oluşturan hak beklentilerini düzenlemiştir.

Bildiride kısaca; insanların doğal ve devredilmez hakları bulunduğu; hukuki anlamda, özgür ve eşit doğdukları; insanların özgürlük, mülkiyet ve baskıya karşı direnme hakkı bulunduğu; egemenliğin halka dayandığı, yasanın yasaklamadığı hiçbir şeyin engellenemeyeceği ve hiç kimsenin yasanın emretmediğini yapmaya zorlanamayacağı; hiç kimsenin, yasanın belirlediği durumlar ve emrettiği şekiller dışında suçlanamayacağı, tutuklanamayacağı; suç ve cezaların yasayla ve açık ve anlaşılır bir şekilde konabileceği, kişilerin suçun işlenmesinden önce kabul ve duyurulmuş olan bir yasa gereğince cezalandırılabilmesi gibi hukuki açıdan hayati önem taşıyan insan hakları ilkeleri kabul edilmiştir. Herkesin suçlu olduğu açıklanıncaya kadar masum sayılacağı (masumiyet karinesi), herkesin din ve düşünce özgürlüğü bulunduğu, kamu giderlerini karşılamak için alınan vergilerin gelirlerle orantılı olması gerektiği, tüm yurttaşların devlet giderlerinin nasıl yapıldığını izlemek ve hesap sormak hakkı bulunduğu belirtilmiştir. Bu bildiri, daha sonra 1791, 1946 ve 1958 Fransız Anayasalarının başında yer almıştır.

26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Bildirisi şöyle başlar:

Ulusal Meclis halinde toplanan Fransız halkı temsilcileri, toplumların uğradıkları felaketlerin ve yönetimlerin bozulmasının tek nedeninin; insan haklarının bilinmemesi, unutulmuş olması ya da hor görülüp kâle alınmamasından kaynaklı olduğu inancı ile; insanın doğal, devredilemez ve kutsal haklarının resmi bir bildiri içinde açıklamaya karar vermişlerdir. Öyle ki, bu bildiri tüm toplum üyelerinin hiçbir zaman akıllarından çıkmasın, sürekli olarak onlara haklarını ve ödevlerini hatırlatsın. Öyle ki, yasama ve yürütme iktidarlarının faaliyetleri siyasal toplumların amacına uygun olup olmadığı her an denetlenebilsin ve bu iktidarlara daha çok saygı

gösterilsin. Öyle ki, bundan böyle yurttaşların basit ve tartışma konusu olmayan ilkelere dayanan istekleri hep anayasanın korunmasına ve herkesin mutluluğuna yönelik olsun. Sonuç olarak Ulusal Meclis Yüce Varlığın huzurunda ve himayesinde aşağıdaki İnsan ve Yurttaş Haklarını kabul ve ilan eder:

Madde 1. İnsanlar, haklar yönünden özgür ve eşit doğarlar ve yaşarlar. Sosyal farklılıklar ancak ortak yarara dayanabilir.

Madde 2. Her siyasal toplumun amacı, insanın doğal ve zamanaşımı ile kaybedilmeyen haklarını korumaktır. Bu haklar; özgürlük, mülkiyet, güvenlik ve baskıya karşı direnmedir.

Madde 3. Egemenliğin özü esas olarak ulustadır. Hiçbir kuruluş, hiçbir kimse açıkça ulustan kaynaklanmayan bir iktidarı kullanamaz.

Madde 4. Özgürlük, başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmektir. Böylece her insanın doğal haklarının kullanımı, toplumun diğer üyelerinin aynı haklardan yararlanmalarını sağlayan sınırlarla belirlidir. Bu sınırlar ise ancak yasa ile belirlenebilir.

Madde 5. Yasa ancak toplum için zararlı fiilleri yasaklayabilir. Yasanın yasaklamadığı bir şey engellenemez ve hiç kimse yasanın emretmediği bir şeyi yapmaya zorlanamaz.

Madde 6. Yasa, genel iradenin ifadesidir. Tüm yurttaşların, bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile yasanın yapılmasına katılma hakları vardır. Yasa ister koruyucu, ister cezalandırıcı olsun herkes için aynıdır. Tüm yurttaşlar yasa önünde eşit olduklarından, yeteneklerine göre her türlü kamu görevi, rütbe ve mevkiine eşit olarak kabul edilirler, bu konuda yurttaşlar arasında erdem ve yeteneklerinden başka bir ayırım gözetilmez.

Madde 7. Bir kimse, ancak yasanın belirlediği hallerde ve yasanın öngördüğü şekillere uyularak suçlanabilir, yakalanabilir ve tutuklanabilir. Keyfi emirler verilmesini isteyenler, keyfi emirler verenler, bunları uygulayanlar ya da uygulatanlar cezalandırılır. Ancak yasaya uygun olarak yakalanan, yasaya uymaya çağrılan her yurttaş anında itaat etmelidir, direnirse suçlu olur.

Madde 8. Yasa ancak açık ve zorunlu olarak gerekliliği beliren cezaları koymalıdır ve bir kimse ancak suçun işlenmesinden önce kabul ve ilan edilmiş olan ve usullüne göre uygulanan bir yasa gereğince cezalandırılabilir.

Madde 9. Her insan suçlu olduğuna karar verilinceye kadar masum sayılacağından, tutuklanmasının zorunlu olduğuna karar verildiğinde, yakalanması için zorunlu olmayan her türlü sert davranış yasa tarafından ağır biçimde cezalandırılmalıdır.

Madde 10. Hiç kimse inançları nedeniyle, bunlar dini nitelikteki inançlar olsa bile, tedirgin edilmemelidir; meğer ki, bu inançların açıklanması, yasayla kurulan kamu düzenini bozmuş olsun.

Madde 11. Düşüncelerin ve inançların serbest iletimi insanın en değerli haklarından. Bu nedenle her yurttaş serbestçe konuşabilir, yazabilir ve yayımlayabilir, ancak bu özgürlüğün yasada belirlenen kötüye kullanılması hallerinden sorumlu olur.

Madde 12. İnsan ve yurttaş haklarının güvenliği bir kamu gücünü gerektirir, bu nedenle bu güç herkesin yararı için kurulmuştur, yoksa bu gücün emanet edildiği kişilerin özel çıkarları için değil.

Madde 13. Kamu gücünün devamını sağlamak ve idarenin masraflarını karşılamak için herkesin bir vergi vermesi kaçınılmazdır. Vergi tüm yurttaşlar arasında olanakları oranında eşit olarak dağıtılır.

Madde 14. Tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini belirlemeğe, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçim ve süresini belirlemeye hakkı vardır.

Madde 15. Toplumun tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sormak hakkı vardır.

Madde 16. Hakların güven altına alınmadığı kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda Anayasa yoktur.

Madde 17. Mülkiyet dokunulmaz ve kutsal bir hak olması nedeniyle, yasa ile belirlenen kamu ihtiyacı açıkça gerekmedikçe ve adil ve peşin bir tazminat ödenmedikçe, kimse bu haktan yoksun bırakılamaz.

Kralın veya mutlak güç sahibi iktidarın, günümüz dünyasının yerelliği ya da özerklik tanımına tam olarak denk düşmese de, kendinden başka güçlerin varlığını kabul edişi, ile başlayan bu tür adımlar “ademi merkeziyetçilik” anlayışı için çok önemli ilerlemelerdir. Bu nedenle bu tür adımlardan söz etmeksizin, demokratik yerel güçlerin varlığını anlatmak ve anlamak pek mümkün olmayacaktır.



## ÖZGEÇMİŞ

**Ad-Soyad** : Şahin ALATAŞ  
**Doğum Tarihi ve Yeri** : 06.07.19973 / Muş  
**E-posta** : sahinalatas34@gmail.com

### Öğrenim Durumu

**Yüksek Lisans:** : İstanbul Aydın Üniversitesi  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Ana Bilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı 2015-2019  
**Lisans:** : Anadolu Üniversitesi İşletme 2006-2010  
**Lise:** : Muş Anadolu İmam Hatip Lisesi 1985-1992

### Mesleki Deneyim

: Kamuda idareci olarak çalışıyorum