



# YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YAPISINA İLİŞKİN MEVZUAT ANALİZİ

## LEGISLATION ANALYSIS ON THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS

**Mehmet MECEK<sup>1</sup> - Yıldız ATMACA<sup>2</sup>**

### Öz

Yönetim, birden fazla insanın bir arada olduğu toplumsal yapının, belirli kurallara göre idare edilmesi ile ilgilidir. Toplumsal düzeni sağlayan kamu yönetimi iki temel bileşene ayrılır. Bu bileşenlerden ilki merkezi yönetim; diğeri ise yerinden yönetimlerdir. Yerinden yönetimler de kendi içerisinde kamu kurumları ve yerel yönetimler olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu çalışmada yerel yönetimlerin Türkiye'nin idari yapısı içerisindeki konumu ele alınmıştır. Türkiye'de mevcut olan yerel yönetim birimlerinin kurulması, adlandırılması, sınırlarının tespit edilmesi, organları, teşkilat yapıları ve kaldırılmaları hakkında bilgilere yer verilmiştir. Türkiye'deki yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler farklı açılardan karşılaştırılmıştır. Çalışmanın gerçekleştirilmesinde mevzuat analizi yapılmış ve içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç farklı birimden oluşan yerel yönetimlerin idari mevzuatta detaylı bir şekilde ele alındığı görülmüştür. Ancak hukuk normları ile uygulamaları arasında birçok noktada uyumsuzlukların olduğu tespit edilmiştir. Yapılan bazı hatalı kanun değişiklikleri neticesinde anayasa ile uyumsuzlukların ortaya çıktığı anlaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, İdari Yapı, Mevzuat Analizi.

### Abstract

Management is about managing the social structure, where more than one person is together, according to certain rules. Public administration, which provides social order, is divided into two basic components. The first of these components is the central government. The other is decentralization. Decentralized administrations are divided into two as public institutions and local administrations. There should be no incompatibility in terms of its elements such as organizational structures, bodies, jurisdictions, legal positions, etc. Turkey's location in the administrative structure of local government in this context is discussed. The establishment of local government units that exist in Turkey, nomenclature, to determine the boundaries, bodies, information about organizational structures and their removal are included. Special provincial administrations in Turkey with local government units, municipalities and villages were compared from different perspectives. Legislation analysis was carried out in the study. The content analysis technique was also used. As a result of the study, it has been observed that local administrations consisting of three different units as special provincial administration, municipality and village, are discussed in detail in administrative legislation. However, it has been determined that there are discrepancies between legal norms and practices at many points. As a result of some erroneous changes in the law, incompatibilities with the constitution appeared.

**Keywords:** Local Governments, Administrative Structure, Legislation Analysis.

1 Öğr. Gör., Afyon Kocatepe Üniversitesi, meceklife@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7173-8254

2 Dr. Öğr. Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, yildizatmaca@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6345-4745

## 1.GİRİŞ

Tarih boyunca insanların toplumla bütünleşmesi, fiziksel, sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla aileden başlayarak, kabile, aşiret, site, boy, krallık, imparatorluk ve ulus-devlet benzeri çeşitli türlerde sosyal ve siyasal yapılar tesis edilmiştir. Modern dönemde insanlar arası ilişkilerin merkezinde şüphesiz ki devletler yer almaktadır. Devletler bir yandan toplumsal düzeni sağlayan normları (kuralları) belirlerken, diğer yandan da bu kuralların uygulanmasını sağlayan, ortaya çıkacak veya çıkması muhtemel uyuşmazlıkları çözüme kavuşturan ve muhtelif kamusal hizmetlerin yerine getirilmesiyle toplumsal yapıdaki değişim ve dönüşüme yön veren, çok önemli bir siyasi aktördür (Eryılmaz, 2014, s.1). Her devlet görev ve yetkileri dâhilinde faaliyetlerini yerine getirirken belirli bir teşkilat (organizasyon) yapısına, malvarlığına, politikalara, yetkilere ve personele ihtiyaç duymaktadır. Bunların bir bütün ve uyum içerisinde olması, yönetimin etkinlik ve verimini arttırmaktadır. Devlet içerisinde mevcut olan teşkilat yapısı ve bu yapıların faaliyetleri bir bütün olarak kamu yönetimini oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi, geniş ifadeyle "*düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesi ve bu örgütsel yapının işleyişi*" olarak tanımlanırken, dar anlamda yasama ve yargı organlarının faaliyetleri haricinde kalan ve yürütme organına dâhil olan tüm kurum ve kuruluşlar ile bunların faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan yola çıkarak işlevsel ve yapısal özellikleri bulunan kamu yönetimini (Parlak ve Sobacı, 2012, s.23);

*“Devletin koyduğu hukuk normları (kuralları) ile bu kuralların uygulanması amacıyla tesis edilen örgütsel (teşkilat, organizasyon) yapı yani idari birimler ve bu birimler tarafından gerçekleştirilen işlemler, eylemler, süreçler, uygulamalar ve politikalar bütünü olarak”,*

ifade etmek mümkündür. Kamu yönetimi teşkilatı denildiğinde genel olarak ilk akla gelen merkezden (merkezi) yönetim (devlet) akla gelse de yerinden yönetimler de bu yapının içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Modern devlet yönetimi, salt merkezden (merkezi) yönetim anlayışından tamamen uzak, merkezden ve yerinden yönetim anlayışının aynı anda uygulandığı karma bir yönetim modelidir (Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 2012, s.217). Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki paylaşımları ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Üniter devlet modeline sahip ülkelerde merkezi (merkezden) yönetim anlayışı çok daha ön planda iken, federal devlet modelinin uygulandığı ülkelerde merkezi yönetimin etkinliği daha sınırlı seviyededir. Hatta ABD’de yerinden yönetimlerin merkezi yönetime göre çok daha etkin ve ön planda olduğu bir yönetim yapısına sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti devleti, üniter bir devlet modeline sahiptir. Bu durum, 1982 Anayasası’nın 3. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 123’üncü maddesinde karma yönetim modeli, 126. maddesinde merkezi yönetim ve yine 127. maddesinde de yerel yönetimler düzenlenerek merkezi yönetim ağırlıklı, karma bir yönetim modeli tesis edilmiştir. Anayasa (md.127) ile merkezi yönetimin, yerinden yönetimler üzerindeki denetim (vesayet denetimi) yetkisi tesis edilmiştir. Bu yetki, merkezi yönetim anlayışının, yerel yönetimler üzerindeki etkinliğini ve gücünü ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimler, Türk yönetim sisteminde önemli bir aktör olmuşlardır. 1854 yılında ilk resmi belediye teşkilatlanması olarak kurulan İstanbul Şehremaneti ile yerel yönetimlerin ülke üzerindeki ilk kurumsal örneği tesis edilmiştir.

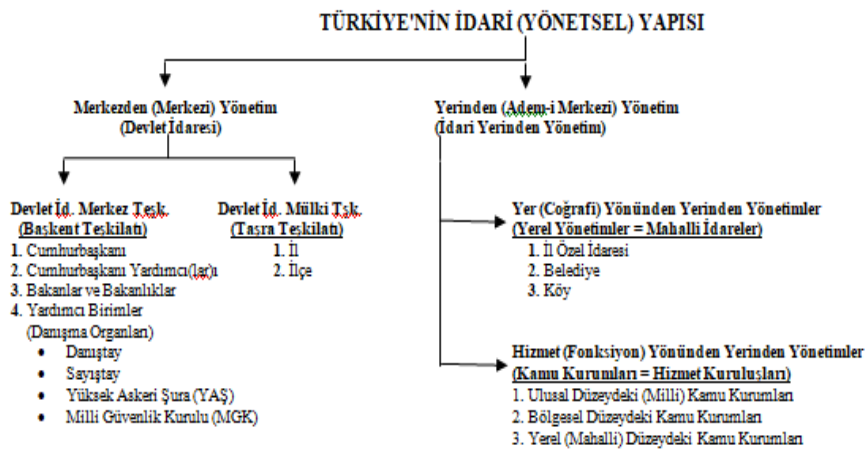
Çalışmanın amacı; Türkiye’de yürürlükte olan yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın analiz edilerek, tesis edilen yerel yönetim birimlerinin kuruluşu ve amaçlarının birbirleri ve ulusal/uluslararası mevzuat ile uyumunu incelemektir. Bu kapsamda il özel idaresi, belediye,

büyükşehir belediyesi ve köy birimleri kuruluş, yetki ve organik yapıları açısından kıyaslanarak özerklik, yetki uyumu ve güncellik yönlerinden yürürlükteki mevzuat ölçeğinde değerlendirilmiştir.

## 2.YEREL YÖNETİMLERİN TÜRKİYE'NİN İDARİ YAPISINDAKİ YERİ

1982 Anayasası 123'üncü maddesinde "*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...*", hükümlerine yer vermiştir. Bu madde ile üç temel ilke olan "*idarenin bütünlüğü ilkesi*", "*merkezden yönetim ilkesi*" ve "*yerinden yönetim ilkesi*" anayasal düzeyde kabul edilmiştir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, ülke yönetiminde merkezi yönetim ve yerinden yönetim uygulamalarının birlikte gerçekleştirildiğini, aralarında bir iş bölümü ve koordinasyon söz konusu olduğunu ve her iki yönetsel birimin esasen bir bütünün parçaları hükmünü taşıdığını ifade etmektedir. Merkezi (merkezden) yönetim, asli (genel/temel) yönetim olup, kısaca devlet yönetimi olarak ifade edilmektedir. Yerinden (adem-i merkezi) yönetimin yer (coğrafi) yönünden uygulanması olan mahalli idareler (yerel yönetimler) ise yerel ve ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin, karar organlarının yerel halk tarafından seçimle oluşturulmuş, idari ve mali özerkliğe haiz birimler tarafından gerçekleştirilmesidir.



**Şekil 1.** Türkiye'nin İdari (Yönetmel) Yapısı

Anayasanın 126'ncı maddesinde; "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır... Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir...*", hükmüne yer verilmektedir. Bu hüküm, merkezi yönetimin taşra birimlerini iller ve diğer kademeli bölümler olarak belirtmektedir. Anayasa hükmüne göre, taşra teşkilatında kurulması zorunlu olan en üst idari birim "*il*" dir. İlin altında kurulacak birimlerin sayısı ve türleri ise anayasada açıkça belirlenmemiştir. Her ne kadar Anayasanın "Geçici madde 19/d" maddesinde "*ilçe*" kavramı lafız olarak yer alsa da idari birim olarak anayasada ayrıca ve açıkça düzenlenmesi söz konusu değildir. 5442 sayılı İl İdaresi kanununa (md.1) göre Türkiye merkezi yönetimin kuruluşu açısından yani devlet idaresinin mülki (taşra) teşkilatı bakımından "*il*" lere, iller de "*ilçe*" lere ayrılmıştır. Kanun metninde "*...ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür*", ibaresi yer almaktadır. Ancak fiili uygulaması çok sınırlı olan bucak teşkilatlanması öncelikli olarak 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun (md.1/6) ile büyükşehirlerde, sonrasında da 2014 yılında yürürlüğe giren 6552 sayılı Kanun ile tüm ülkede kaldırılmıştır.

Türkiye'de kanun ile il düzeyinden daha üst düzeyde yani "*bölge düzeyinde*" mülki (taşra) teşkilat kurulabileceği Anayasa'da (md.126) belirtilmiştir. Ancak 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda "*bölge*" düzeyinde bir mülki (taşra) teşkilata yer verilmemiştir.

Türkiye'nin yönetim yapısındaki merkezi yönetim dışındaki ikinci grup idari yapıya "*yerinden yönetimler (adem-i merkezi yönetim)*" adı verilmektedir. Türkiye'de yerinden (adem-i merkezi) yönetimler kendi içerisinde "*yer (coğrafi) yönünden yerinden yönetimler (yerel yönetimler - mahalli idareler)*" ve "*hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetimler (kamu kurumları - hizmet kuruluşları)*" olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet (fonksiyon) yönünden yerinden yönetimler (kamu kurumları) anayasa ve muhtelif kanun hükümleri ile düzenlenmişlerdir. Kamu kurumları ile ilgili akademik yazında farklı tasnifler yapılsa da bu idari yapının kendi içerisinde hizmet sunduğu coğrafi alan açısından "*yerel kamu kurumları*", "*bölgesel kamu kurumları*" ve "*ulusal kamu kurumları*" olarak tasnif edilmesi daha uygundur.

Kamu kurumları, belirli bir ya da birkaç kamu hizmetinin sunulması amacıyla tesis edilmiş kamu tüzel kişileridir. Coğrafi (yer) yönden yerinden yönetimler ise belirli bir coğrafi alandaki mevzuat ile kendilerine tanınan tüm yerel ve ortak düzeydeki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuş kamu tüzel kişileridir. Bu sebeple, yerel yönetimlerin hizmet türü ve sayısı kamu kurumlarına göre çok daha fazladır. Her kamu kurumu "Anayasa, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" gibi bir hukuk normu ile en az bir kamu idaresi tarafından kurulmaktadır. Kamu idareleri olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler ise anayasa ile tesis edilirler. Anayasa ve kanun yapma yetkisinin merkezi yönetimde olduğu düşünüldüğünde yerel yönetimlerin de yine merkezi yönetim tarafından kurulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Merkezî yönetim nüfus sayısını, sorumluluk sahasını ve mevcut iş hacmini göz önünde bulundurarak yerel yönetimlerde bir gruplandırma esasına giderek yerel yönetimleri tesis etmektedir (Çeliksoy, 2017, s.76). Anayasanın 127'inci maddesi ile Türkiye'de yerel (mahalli) düzeydeki müşterek (ortak) ihtiyaçların karşılanması amacıyla, merkezi yönetim (devlet) dışında, karar organları seçim ile iş başına getirilen yerel yönetimler (mahalli idareler) kurulmuştur (Mecek ve Doğan, 2015, s.225). İlgili maddede "*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve ... oluşturulan kamu tüzelkişileridir...*", hükümlerine yer verilmiştir.

Anayasanın 127'inci maddesi gereğince yerel yönetim birimlerinin sayısı ve türleri belirlenmiştir. Türkiye'de yerel yönetim birimleri; "*il (özel)*"<sup>3</sup> idaresi", "*belediye idaresi*" ve "*köy idaresi*" olmak üzere üç farklı gruba ayrılmaktadır. Sarıca (1972, s.272), Anayasanın yerel yönetim birimlerinin adlarının 127' nci maddesinde belirtilen adlarla kurulmasını istediğini belirterek mahalli idare niteliğinde özel yönetim biçiminin kurulabileceği fikrini savunmaktadır. Gerek yerel yönetimlerle ilgili çıkan kanunlar ve gerekse de akademik yazında yapılan tasnifler de bu yöndedir. Anayasanın 127' nci maddesinde geçen "*...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*", hükmü ile ayrı bir yerel yönetim birimi ihdas etmemektedir. Bu madde ile mevcut yerel yönetim birimleri hakkında ilgili kanunlarında belirtilen genel hususlardan ayrı olarak ihtiyaca göre bazı özel düzenlemelerin yapılabileceği yani mevcut yönetim türünden farklı bazı özel yönetim biçimlerinin uygulanabileceği belirtilmektedir. Türkiye'de bu fikranın tek uygulaması "*büyükşehir belediyeleri*" dir. Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin "*büyük yerleşim merkezleri*" haline gelmesi halinde 5393 sayılı "Belediye Kanunu" hükümlerinden ayrı olarak

3 Anayasada "il özel idaresi" kavramı geçmemektedir. Sadece "il" kavramı geçmektedir. Ancak merkezi idarenin taşra birimi olan "il" ile yerel yönetim birimi olan "il" arasındaki farkı belirtmek amacıyla ilgili kanunlarda ve akademik yazında merkezi yönetimin taşra birimi olan il; "*il genel idaresi*" olarak adlandırılırken; bir yerel yönetim birimi olan il; "*il özel idaresi*" olarak adlandırılmaktadır.

5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" hükümlerine tabi olan özel bir yönetim biçimi getirilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki büyükşehir belediyeleri bir belediye idaresi alt türüdür. Belediyelerden ayrı ve farklı bir yerel yönetim birimi değildir. Belediye idarelerinin özel bir uygulama şeklindedir.

2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla Türkiye'nin idari (yönetmel) yapısı üzerinde köklü değişikliklere gidilmiştir. Merkezi yönetim birimlerinden olan ve her geçen gün etkinliğini kaybeden "bucak" idaresi büyükşehirlerde, sonrasında ise tüm ülkede tamamen kaldırılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri için, il mülki sınırları içerisinde toplam 750 000 nüfusa sahip olma şartı getirilmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi sayısında artış söz konusu olmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediyesi olan il sayısı 29'a çıkmıştır. 14.03.2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Kanun ile de "Ordu İli" büyükşehir statüsü kazanarak mevcut büyükşehir sayısı 30'a çıkmıştır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye yönetimlerini daha etkin bir görünüme büründüren yeni bir uygulama modeli oluşturulmuştur. Özellikle siyasal ve yönetsel anlamda önemli değişiklikler yapılmıştır (Yılmaz, 2018, s.4366). Kanunla büyükşehir belediyesi sınırı, il mülki sınırı olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi içerisinde daha önce mevcut olan "*ilk kademe belediyeleri*" ve "*kasaba belediyeleri*" tüzel kişiliklerini kaybederek bağımsız (ayrı bir tüzel kişiliğe sahip) bir yerel yönetim birimi olmayan "*mahalleye*" dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesi olan illerdeki "*il özel idareleri*" kaldırılmış; "*köy*" tüzel kişiliklerine ise son verilerek buradaki köyler "*mahalle*" ye dönüştürülmüştür.

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler hakkında doktrinde bazı eleştiriler ortaya konmuştur. Bu eleştiriler, "hukukilik" ve "yerindelik" perspektifinde değerlendirilmiştir. Ancak Kanunun yerindelik bağlamında uygunluğu, çalışmanın kapsamı dışında olduğu için yalnızca hukuka uygunluk yönünden gerekli değerlendirilmesi yapılacaktır. Genel olarak kanundaki yerindelik, optimal bir belediye büyüklüğü ile uyumunması ile birlikte, hizmette "yerellik ilkesi" uygulamasının göz ardı edilmesi noktasında değerlendirilmiştir (Atmaca, 2013, s.178).

Gözler, 6360 sayılı kanun ile ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmesi ve il özel idareleri ile birlikte köylerin kaldırılmasını Anayasaya aykırı bir durum olarak ifade etmektedir. Anayasanın 126/1 maddesi gereğince Türkiye'de merkezi yönetime bağlı olarak bir taşra biriminin kurulması zorunlu olup; kurulan bu her bir il' de yaşayan halkın müşterek ve yerel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla da Anayasanın 127/1 maddesi gereğince bir il özel idaresi kurulması gerekmektedir. Anayasa ile getirilen bu hükümlerin normlar hiyerarşisinde daha alt sırada bulunan bir kanun ile değiştirilmesi doğru değildir. Anayasada Kanunu destekler bir değişiklik yapılmadığı için de mevcut değişiklik hukukilik açısından Anayasaya aykırıdır ve iptali gerekmektedir ya da Kanunda öngörülen düzenlemelerin Anayasada da değiştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra Anayasada belirlenen ve 442 sayılı Kanun ile nitelikleri ortaya konulan köyler bir yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerinde olduğu gibi Kanunda belirtilen niteliklere sahip her yerleşim birimi köy olarak kabul edilmelidir. Köyün mahalle olarak adlandırılması bir nitelik değişikliğini ortaya koymamaktadır. Sadece bir isim değişikliği sonucunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla köy niteliği devam edilen bir yerleşim yerinde köy tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılarak belediyeye bağlı bir mahalleye dönüştürülmesi Anayasanın ilgili maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Aynı husus mahalleye dönüşen kasaba belediyeleri için de geçerlidir. Fiziki açıdan kent merkezine yakın olan ve zamanla yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelerle kent ile bütünleşip, kentin bir parçası haline gelen bir belde, belediyesi tüzel kişiliği kanun koyucu tarafından kaldırılarak, o kente ait bir mahalleye dönüştürülebilir.

Çünkü böyle bir durum, bir beldeyi değil gerçekte bir şehrin varlığını belgelemektedir (Gözler, 2013, s.41-44).

Şehirde fiilen ayrı olan belde belediyesi zamanla meydana gelen gelişme ile şehirden fiili ayrılığı sona ermiş ve artık şehrin bir parçası haline gelmiş olacaktır. Ancak büyükşehir içerisinde kalan tüm belediyelerin bir kanunla bir bütün olarak kendisine en yakın ilçeye (şehre) bütünleştiğini iddia etmek gerçek dışıdır. Özellikle, 50-60 km gibi fiziksel ve fiili mesafelerin varlığı söz konusuysa bu durum mümkün değildir. Bu sebeple, kanun değişikliği sonucu meydana gelen hukuki durum ile fiili durumun örtüşmemesi Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.

Büyükşehir olan illerdeki anayasaya uygun olarak daha önce aynı anda mevcut olan üç farklı yerel yönetim biriminin (il özel idaresi, belediye, köy) birleştirilerek "belediye" olarak tek bir yerel yönetim birimine dönüştürülmesi anayasal dayanaktan yoksundur. Anayasada gerekli düzenlemeler yapılmadan kanunla gerçekleştirilen bu değişikliklerin Anayasada (md.127/3) geçen "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" şeklindeki hükme dayandırılması doğru değildir. Çünkü Anayasa ihtiyaç halinde gerçekleştirilebilecek olan "*özel yönetim biçimlerini*" normda da belirtildiği üzere "*büyük iller*" için değil, "*büyük yerleşim merkezleri*" için getirilebileceğini öngörmektedir. Yani "*büyük yerleşim yerleri*" için değil, "*büyük yerleşim merkezleri*" için bu olanağı tanımaktadır (Gözler, 2013, s.45-50). Bu nedenle kanunla yapılan bu değişikliğin anayasaya uygun olduğunun iddia edilmesi hukuk tekniği açısından zorlama bir yaklaşım olmaktadır.

6360 sayılı Kanunla il özel idareleri, köy ve belde belediyeleri gibi yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi Türkiye'nin de taraf ve kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırıdır. Mahalli nitelikteki köy ve belde belediyeleri gibi yerel yönetim birimlerinin ortadan kaldırılarak görev ve yetkilerinin daha üst (genel) nitelikteki büyükşehir belediyeleri ve/veya ilçe belediyelerine devredilmesi Özerklik Şartı'nın 4/3'üncü fıkrasındaki "*kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır...*", hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Yine bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki sınırlarının il merkezinden tüm il sınırına genişletilmesi Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesindeki "*yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*", hükmüne uygun olmadığı düşünülmektedir.

Türkiye'de 6360 sayılı Kanunla bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmasının Anayasaya aykırı olmasının yanı sıra 6360 sayılı Kanun ile birlikte köklü değişikliklere uğrayan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun genel halinde de anayasa hükümlerine aykırı hükümlerin olduğu iddia edilmektedir. Örneğin merkezi yönetim birimlerinin kendi arasında bir hiyerarşi ilişkisi olmasına rağmen, yerel yönetimlerin kendi arasında bir hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır (Karatepe, 1995, s.121). Yani üst (örneğin il geneli) düzeyde tesis edilen yerel yönetim birimlerinin daha alt (örneğin kasaba belediyesi) düzeyde tesis edilen belediyeler üzerinde "hiyerarşik denetim yetkisi" (hem "hukukilik" hem de "yerindelik" denetimi yapma yetkisi) bulunmamaktadır. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun bazı hükümlerinde (örneğin md.9, 10, 25, 27) büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bazı işlem ve kararları üzerinde "*onay*", "*düzelterek onaylama*", "*iptal*" ve "*yerine işlem yapma*" gibi yetkileri bulunmaktadır. Bu durumun da Anayasanın genel çerçevesini çizdiği (md.127), yerel yönetimlerin temel mantığına uygun olduğunu söylemek mümkün değildir (Derdiman, 2012, s. 62-63). Nitekim böyle bir düşünce büyükşehir belediyelerini asli bir yerel yönetim birimi olarak kabul ettirirken, büyükşehirlerde mevcut olan ilçe belediyelerini ikincil (tali-alt) yerel yönetim birimleri statüsüne itmektedir (Keleş, 2006, s.316). Anayasada ise böyle bir hiyerarşik ilişki öngörülmemektedir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeler üzerinde sahip olduğu hiyerarşik yetkiler yerel yönetimlerin merkezileşmesine neden olmaktadır<sup>4</sup> (Bilgiç, 2009, s.115). Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın genel esaslarına ve uygulamalarına uygun düşmemektedir. Hâlbuki merkezi otoritenin güdümünde yer almayan ve merkezileşmeden uzaklaşmış yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçları daha hızlı ve ekonomik olarak giderdiği ve yerelde yaşayan halk ile çok daha kolay ve etkin bir iletişim zemini oluşturduğu görülmektedir (Parlak, 2014, s.12-13).

6360 sayılı Kanun doktrinde genel kabul gördüğü gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 1982 Anayasasına aykırı hükümler teşkil etmektedir. Bu aykırılığın giderilmesi için görünen en kolay yol, ilgili anayasa maddesi (md.127) üzerinde gerekli değişikliklerin yapılmasıdır. Aksi halde kanunun açıkça Anayasaya aykırılığı söz konusu olmaktadır ki bu durum da kanunun anayasaya aykırı olan hükümlerinin iptal edilmesini gerektirmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu konuda kendisine yapılan iptal başvurusunu hukuken isabetli olmayan bir karar<sup>5</sup> ile reddetmiştir. Yani Kanunun Anayasaya uygun olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Etkin bir yerel yönetim anlayışı gerçekleştirilebilmesi adına Türkiye'de dönem dönem yeniden yapılanma girişimlerinde bulunulmuştur. Ancak bu girişimlerin çoğunluğu kendi içlerinde kurumsal bir bütünlük taşımamıştır (Bulut ve Yılmaz, 2019, s.732). Bu durum yerel yönetimler ile ilgili gelişmeleri olumsuz olarak etkilemiştir.

### 3.YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ YAPI: OLUŞUM VE SONA ERDİRİLME SÜRECİ

Yerel nitelikteki hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan bir örgütlenme biçimi olan yerel yönetimler, diğer örgütlemelerden, karar ve yürütme organlarının oluşumu bağlamında bir farklılık göstermektedir (Bayrakçı, 2002, s.91). Anayasa, yerel yönetimleri; il özel idaresi, belediye ve köy olarak üç farklı formda değerlendirmiştir. Her bir yerel yönetim birimi de oluşturulma ve sona erdirilme sürecini farklı yasal düzenlemelerle meşru hale getirmiştir. Yerel yönetim birimlerini kuruluş süreci, sınırlarının tespiti, isim değişikliği, bölünme ve ortadan kaldırılma gibi yönleriyle ele alarak karşılaştırmalı bir perspektifte değerlendirmek çalışmanın amacına ulaşmasında kolaylık sağlayacaktır.

#### 3.1. İl Özel İdaresi ve Mevzuattaki Temel Gelişimi

Türkiye'de il düzeyinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan yerel yönetim birimi "İl Özel İdareleri" olup; bu idarelerle ilgili hükümler 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. İl özel idaresi adı geçen kanunda (md.3/a), "*il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*", olarak tanımlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4'üncü maddesinde, "*il özel idareleri, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer*", hükmüne yer verilmektedir. İlgili hükümden de anlaşılacağı üzere il özel idareleri herhangi bir idari yerleşim yerinin kanunla "il" haline getirilmesiyle birlikte eş zamanlı olarak başka bir işleme gerek duymaksızın doğrudan doğruya kurulmaktadır. Yani bir "*il (il genel idaresi)*" kurulduğu zaman burada aynı zamanda bir "*il özel idaresi*" de kurulmuş olmaktadır.

4 Aynı durum başka bir yerel yönetim mekanizması olan Kalkınma Ajansları için de geçerlidir. Bu yapıların da aslında merkezi yönetimin birer aracı olduğuna dair görüşlere de akademik çalışmalarda yer verilmektedir (Sadioğlu, Dede, Göçoğlu, 2020).

5 Anayasa Mahkemesinin 12.09.2013 Tarih, 2013/19 Esas ve 2013/100 sayılı Kararı (18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete)

Türkiye'de İllerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin, bağlılıkları, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ile değiştirilmesi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine (md.2/A) göre kanunla gerçekleştirilmektedir. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idareleri kapatılmıştır. Böylelikle 2016/Haziran dönemi itibariyle Türkiye’de mevcut il özel idaresi sayısı 51 olarak değişmiştir. 5442 sayılı Kanuna (md.2/E) göre "*illere, ilçelere merkez yapılan şehir, kasaba veya köyün adı verilir... bunların coğrafi veya tarihi bir sanı (adı) varsa o da isim olarak verilebilir*".

5302 sayılı Kanun hükümlerine (md. 3, 9-34) göre il özel idaresinin organları; "*il genel meclisi*"; "*il encümeni*" ve "*vali*" den oluşmaktadır. İl genel meclisi, halk tarafından seçilen üyelerden meydana gelmektedir. İl encümeni ise vali başkanlığında çalışan genel sekreter ve yıllık seçilen beş üye ile birlikte toplamda 7 (yedi) kişiden oluşmaktadır. Bu üyelerin üç tanesi il genel meclisi üyelerince kendi aralarından seçilirken, iki tanesi vali tarafından birim amirleri arasından seçilmektedir (md.25).

**Tablo 1. İlçelerden İl Genel Meclisine Katılacak Toplam Üye Sayıları**

İlçe Nüfusu	Meclis Üye Sayısı (Asıl Üye)
1 - 25.000	2
25.001 - 50.000	3
50.001 - 75.000	4
75.001 - 149.999	5
150.000 - 249.999	6
250.000 - 349.999	7
350.000 - 449.999	8
450.000 – 549.999	9
Her yeni 100.000 nüfus için	(+1 Üye)

Kaynak: 2972 sayılı kanunun 5/a maddesine göre oluşturulmuştur.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35'inci maddesine göre il özel idaresi teşkilatı; *genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri* birimlerinden oluşmaktadır. Ancak il genel meclisinin kararı ile başka birimler kurulabilmesi, kurulan birimlerin birleştirilmesi ya da kaldırılması mümkündür. Bu birimler müdürlük şeklinde kurulmaktadır. İlçelerde, il özel idaresinin faaliyetlerini yürütmek için kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilmektedir.

### 3.2.Belediyeler ve Mevzuattaki Temel Gelişimi

Vatandaşlar tarafından en çok bilinen yerel yönetim birimi olan belediyelerin (Bayrakçı, 2018, s.305) tarihsel geçmişi 1800'lü yıllara (Osmanlı Devleti'ne) dayanmaktadır. Belediyeler son hali ile 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye (md.3/a), "*belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*", olarak tanımlanmıştır.

İl özel idarelerinin kurulması, kaldırılması, isimlerinin, bağlılıkları, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ile değiştirilmesi konusunda gerçekleştirilen süreçlerde ortak kural, kanunla düzenleme yapılmasıyken, belediyelerde bu durum farklılık göstermektedir.



5393 sayılı Belediye kanunu (md.4), büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyeleri "*il ve ilçe belediyeleri*" ile "*diğer<sup>6</sup> belediyeleri*" olmak üzere iki grupta ele almıştır. Kanun hükmü (md.4) gereğince "*il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur*". Dolayısıyla 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (md.2/A) gereğince kanunla bir yer "il" ya da "ilçe" haline getirilmesiyle birlikte eş zamanlı olarak başka bir işleme gerek duymaksızın doğrudan doğruya buralarda "belediye" de kurulmuş olmaktadır. Kanunun hükmünden de anlaşılacağı üzere kurulan il ya da ilçenin nüfusunun, coğrafi konumunun, yer şekillerinin, sınırlarının, ekonomik yapısının ve sosyo-kültürel özelliklerinin belediye teşkilatının kurulmasında doğrudan bir önemi bulunmamaktadır. İlgili il ya da ilçenin kanunla kurulmuş olması yeterlidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu (md.4) il ya da ilçe belediyesi dışında kalan "*kasaba (diğer) belediyelerinin*" kurulma sürecini ise bazı şartlara bağlamaktadır. Bu şartların bazıları müspet (olumlu-yapıcı) nitelikte iken, bazıları ise menfi (olumsuz-bozucu) niteliktedir. İçme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına beş bin metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulmaması menfi şartları oluştururken; nüfusu beş bin ve üzeri olan yerleşim alanlarında belediye kurulabilmesi<sup>7</sup> ise müspet şartı oluşturmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5'inci maddesindeki "*yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*", hükmüne uygun olarak belediyelerin kurulması sürecinde ilgili yerleşim biriminde kayıtlı olan seçmenlere referandum uygulanması durumu da müspet bir şart olarak değerlendirilmektedir.

Kasaba belediyelerinin kurulması ilgili kanun hükmüne (md.4) göre "*iskân olunan yerler*" ve "*yeni iskan edilen*" yerler olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Genel olan yani mevcut (iskân olunan) bir veya birden fazla köyün belediyeye dönüşmesi süreci: bir ya da birden fazla köyün köy ihtiyar meclislerinin alacağı karar, seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı olarak başvurması veya valinin kendiliğinden bu duruma gerek görmesi halinde gerçekleşmektedir. Sürecin başlamasıyla birlikte valinin bildirim üzerine, köyün/köylerin bağlı bulunduğu mahallî seçim kurulları (il seçim kurulu ya da ilçe seçim kurulu) 15 gün içerisinde köyde ya da köy kısımlarında kayıtlı olan seçmenlerin oylarını alır (referandum yapar) ve çıkan sonucu bir tutanak ile valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşü ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Bakanlık incelemesi sonrasında Cumhurbaşkanının kararıyla o yerde belediye kurulur.

Özel (istisnai) olan yani "*yeni iskân edilen*" yerlerde ise belediye kurulması süreci çok daha kısadır. Deprem, savaş, afet, sürgün gibi olağan dışı olaylar nedeniyle daha önce herhangi bir yerleşim alanı olmamasına rağmen hükümet tarafından oluşturulan, nüfusu beş bin ve üzeri olan yerleşim yerlerinde, Cumhurbaşkanı kararıyla belediye kurulabilir. Kentleşme literatüründe "*yeni kent*" olarak ta ifade edilen bu yerleşim alanlarında belediye idaresi kurulmasında daha önce belirtilen ve kuruluş dosyanın cumhurbaşkanlığı makamına gelmesine kadar geçen başvuru süreci, referandum süreci ve valilik görüşü süreci yaşanmamaktadır. Çünkü burada yaşayan insanların ortak bir gelecek ve ideali gerçekleştirmek için bir arada yaşamaları ve bunun için dikkate alınabilecek ortak bir geçmişe

6 Kanun metninde "*nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye*" kavramı kullanılmaktadır. Ancak Büyükşehirler dışında kalan ve il ya da ilçe belediyesi olmayan uygulamadaki tek belediye çeşidi kasaba belediyeleridir. Bu nedenle kısa ve daha anlaşılır olması açısından "*kasaba (diğer) belediyeler*" kavramı da kullanılabilir.

7 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce yürürlükte olan mülga 1580 sayılı Belediye Kanununda (md.7) belediye kurulabilmesi için aranan nüfus şartı 2.000 kişiydi. Bu nedenle 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girince mevcut olan ve nüfusu 2.000 üzeri olan kasaba belediyeleri tüzel kişiliklerini devam ettirmişlerdir. Nüfusu 2.000 ve altı olanların ise tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.

sahip olduklarını düşünmek oldukça zordur. Bu yerleşim alanında daha önceden tesis edilmiş köy ya farklı bir idari birim de bulunmamaktadır. Bu nedenle de sürecin kısalığı özellikle de referandum yapılmaması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına (md.5) aykırılık teşkil etmemektedir. Ayrıca yaşanan olağanüstü hal, beraberinde olağan dışı/üstü bir uygulamayı da beraberinde zorunlu kılabilmektedir.

Yeni kurulmuş olan herhangi bir belediyenin sınırları, kuruluşunu takip eden 6 ay içerisinde 5393 sayılı Kanunun 5. maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde tespit edilir. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla kesinleşir. Kesinleşen sınır kararlarıyla dayanağı olan belgelerin birer örneği; ilgili belediye, mahallî tapu dairesi, il özel idaresi ve o yerin mülkî idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar zorunlu sebepler haricinde 5 yıl süreyle değiştirilemez (md.6).

Bir il içerisinde bulunan beldeler ya da köyler arasında sınır uyuşmazlığı yaşanması durumunda uyuşmazlığın tarafı olan ilgili belediye meclisi ile köy ihtiyar meclisi ve her iki tarafın da ortak bağlı olduğu kaymakam görüşlerini otuz gün süre içinde bildirmesi gerekir. Vali, bu görüşlerin değerlendirmesini yaparak sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe ve belediyelerin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınmaktadır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanmaktadır (md.7).

Belde, köy ya da bunların bazı kısımlarının başka bir beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalalarının katılacak olan beldenin meskûn sahasına uzaklığı beş bin metreden fazla olamaz. Bir belde ya da köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahasıyla birleşmesi ya da bu sahalalar arasındaki mesafenin beş bin metrenin altına düşmesi ve *“buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakin gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir”*. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında ya da yeni bir belde veya köy kurulmasında, beldenin nüfusunun beş binden aşağı düşmemesi gerekmektedir.

Kurulmuş olan bir beldenin adının değiştirilmesi için belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üçünün kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayıyla değiştirilir. Onaylanan karar Resmî Gazetede yayımlanır. Beldenin adıyla belediyenin adı da değişir.

Yerleşim alanı (meskun sahası), bağlı olduğu il ya da ilçe belediyesiyle nüfusu 50 bin ve üzerindeki bir belediyenin sınırına, 5 bin metreden daha yakın olan belediye ve/veya köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni ya da temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması halinde, Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılarak bu belediyeye katılır (md.11). Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları yeni belediyenin mahalleleri hâline gelerek varlıklarını devam ettirirler. Ancak sonrasında mahallelerin adlarının ve sınırlarının değiştirilmesi ya da ortadan kaldırılmasıyla ilgili hükümlerin uygulanmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce tüzel kişilik kazanan kasaba belediyelerinden nüfusu iki binin altına düşenler Cumhurbaşkanı kararıyla köye dönüştürülür.

5393 sayılı Kanuna göre (md.3/b) belediyelerin organları *“belediye meclisi”*, *“belediye encümeni”* ve *“belediye başkanı”* olarak üç tanedir. Temsil organı olan belediye başkanı tek başına bir organ olma özelliği taşımaktadır. Karar organı olan belediye meclisi, nüfusları

nispetinde halk tarafından seçilen üyelerden oluşurken; yürütme organı olan belediye encümeni ise belediye başkanının başkanlığında çalışmalarını sürdürmektedir. Belediye encümenlerinin yapısı, ilgili belediyenin türüne ve sahip olduğu nüfusa göre farklılık göstermektedir. Büyükşehir olmayan il belediyeleri ile nüfusu 100.000 üzeri olan diğer belediyelerde encümen bir yıl için seçilen/atanan 6 üyeden ve belediye başkanından olmak üzere toplam 7 (yedi) kişiden oluşmaktadır. Bu üyelerin 3 tanesi meclis üyelerince kendi aralarından seçilirken, diğer 3 encümen üyesi de belediye başkanı tarafından belediye birim amirleri arasından seçilerek atanmaktadır. Atanan üyelerden birisinin “*mali hizmetler birim amiri*” olması zorunludur. Nüfusu 100.000’i geçmeyen ilçe ve kasaba belediyelerde encümen bir yıl için seçilen/atanan 4 üyeden ve belediye başkanından olmak üzere toplam 5 (beş) kişiden oluşmaktadır. Bu üyelerin 2 tanesi meclis üyelerince kendi aralarından seçilirken, diğer 2 encümen üyesi de belediye başkanı tarafından belediye birim amirleri arasından seçilerek atanmaktadır. Atanan üyelerden birisinin “*mali hizmetler birim amiri*” olması zorunludur. Büyükşehir belediyesi olmayan diğer belediyelerde “*genel sekreter*” bulunmamaktadır (Mecek ve Doğan, 2015, s.226). Genel sekreterin karşılığı olarak bu belediyelerde “*başkan yardımcıları*” görev yapmaktadırlar.

Belediyelerin karar organı olan meclis halk tarafından doğrudan seçilen meclis üyelerinden oluşmaktadır. İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerin sahip olduğu meclis üyesi sayısı, sahip oldukları nüfus ile doğru orantılıdır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 48’inci maddesine göre belediye teşkilatı; “*yazı işleri*”, “*malî hizmetler*”, “*fen işleri*” ve “*zabıta*” birimlerinden oluşmaktadır. Kanunda belirtilen zorunlu birimlerin her belediye teşkilatı içerisinde mutlaka kurulması gerekmektedir. Ancak bu birimler dışında meclis kararıyla farklı birimler de kurulabilir veya daha önce kurulmuş olan zorunlu olmayan birimlerin ad, görev ve yetkileri değiştirilebilir ya da kaldırılabilir. Kanunla oluşturulabilecek ek birimler “*sağlık*”, “*itfaiye*”, “*imar*”, “*insan kaynakları*” ve “*hukuk işleri*” olarak sayılmıştır. Ancak bu birimlerin sayısı ve türü ihtiyaca göre meclis kararıyla arttırılabilmektedir.

### 3.3. Büyükşehir Belediyesi ve Mevzuattaki Temel Gelişimi

Belediyelerle ilgili düzenlemelerin ele alındığı kanun genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Ancak Anayasanın 127. maddesinde geçen “*...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*”, hükmü gereğince büyük yerleşim merkezlerine sahip olan yerler yani büyükşehir olan iller için özel bir belediye yönetim modeli geliştirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu yeniden hazırlanarak 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olarak kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanun hükümlerine tabi olarak yönetilmektedir.

5216 sayılı Kanunun 28. maddesinde “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*”, hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile 5216 sayılı Kanuna aykırı olmamak kaydıyla, büyükşehir belediyelerinde de 5393 sayılı Belediye Kanununun uygulanması söz konusu olmuştur. Bu durum 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun yerel yönetimlerle ilgili diğer kanunlara oranla çok daha kısa (33 madde) olmasının sebebini ortaya koymaktadır (Mecek ve Doğan, 2015, s.233). Bu bilgiler ışığında büyükşehir belediyelerinin birincil (asıl) olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine tabi olduğu; ikincil (tali) olarak da 5216 sayılı Kanunda düzenlenmeyen hususlar için de 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda (md.3/a) “*sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları*

yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi", olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir Belediyelerinin kurulması, ad ve bağlılıkları ile sınırlarının belirlenmesi ve bunların değiştirilmesi için öncelikle tesis edilmiş bir il belediyesinin olması gerekmektedir. Bu nedenle de büyükşehir belediyelerinin kurulması, kaldırılması, ad-bağlılık ve sınırlarının tespit edilmesi ile değiştirilmesinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (md. 2/A) ön plana çıkmaktadır.

5216 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde "*toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir*", hükmüne yer verilmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere bir büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için öncelikle ortada bir il' in (il belediyesinin) olması gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi illerin kuruluşu, isminin belirlenmesi ve değiştirilmesi ile ortadan kaldırılması 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine (md.2/A) göre kanunla gerçekleştirilmektedir. İkincil şart olarak; bu ilin genel nüfusunun 750 binden fazla sayıya ulaşmış olması gerekmektedir. Üçüncül şart ise; TBMM tarafından çıkartılacak bir kanunla ilgili ilin büyükşehir olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Kanun metninde geçen "*...dönüştürülebilir*" ifadesinden de anlaşılacağı üzere 750.000 nüfusu geçen her ilin doğrudan büyükşehire dönüşme zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak uygulamada asgari şartları taşıyan illerin zaman kaybı yaşanmadan 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla TBMM tarafından büyükşehire dönüştürüldüğü görülmektedir.

12/11/2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun (md.6) ile yapılan düzenlemeler sonrasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa (md.5) göre büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. Büyükşehir sınırları içerisinde tesis edilen ilçe belediyelerinin sınırları da yine bu ilçelerin mülki sınırlarıdır. İl ve ilçelerin sınırlarının, merkezlerinin, ad ve bağlılıklarının belirlenmesi ile değiştirilmesi daha önce de ifade edildiği gibi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine (md.2/A) göre kanunla gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları; 6360 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önce merkez ilçelerin mülki sınırları ile merkezde yer alan ilk kademe belediyelerinin sınırlarının birleşiminden meydana gelmekteydi. Aynı il sınırları içerisinde il nüfusuna göre merkeze belirli mesafelerdeki yerleşim alanları büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilebilmekteydi. Ancak 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler neticesinde büyükşehir belediyesinin sınırları tüm ili kapsayacak şekilde genişletildiği için il içi birleşme ve katılma olasılıkları ortadan kalkmıştır. Bu nedenle de 5216 sayılı Kanundaki ilgili hüküm (md.6) de 6360 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Komşu iller ile birleşme ya da katılma olasılıkları ise doğrudan il sınırlarının ya da il tüzel kişiliğinin değişimi ile ilgili olduğu için bu hususlar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine (md.2/A) göre gerçekleştirilebilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyelerin organları "*büyükşehir belediye meclisi*", "*büyükşehir belediye encümeni*" ve "*büyükşehir belediye başkanı*" ndan oluşmaktadır. Temsil organı olan büyükşehir belediye başkanı tek başına bir organ olma özelliği taşımaktadır. Genel olarak karar organı olan belediye meclisleri, nüfusları nispetinde halk tarafından seçilen üyelerden oluşurken; büyükşehir belediyesi meclisleri, kendilerine bağlı ilçe belediye meclisleri üyelerinin ilk beşte biri üyelerinden oluşmaktadır. Ayrıca ilçe belediye başkanları da büyükşehir belediyesi meclisinin üyeleridirler. Büyükşehir belediyelerinde yürütme organı olan encümen bir yıl için seçilen/atanan 10 üyeden ve büyükşehir belediye başkanından olmak üzere toplam 11 (on bir) kişiden oluşmaktadır. Bu üyelerin 5 tanesi meclis üyelerince kendi aralarından seçilirken, diğer 5 encümen üyesi de büyükşehir belediye başkanı tarafından belediye birim amirleri arasından seçilerek atanmaktadır. Atanan üyelerden birisinin "*mali hizmetler birim amiri*" ve diğerinin de "*genel sekreter*" olması zorunludur (md.16).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21'inci maddesine göre büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak “*genel sekreterlik*”, “*daire başkanlıkları*” ve “*müdürlüklerden*” oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile gerçekleştirilmektedir. İlgili Kanunda teşkilat bünyesinde yer alacak olan birimlerin adları belirlenmemiştir. Yani kurulması zorunlu birimler mevcut değildir. Sadece kurulacak birimlerin türleri (yapıları) belirtilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesi meclisince kararlaştırılan her görev alanında, farklı sayıda ve adlar altında birim kurulabilir. Önemli olan kurulan bu birimlerin “başkanlık” ya da “müdürlük” adı altında yapılandırılmasıdır (Mecek ve Doğan, 2015, s.233).

### 3.4. Köyler ve Mevzuattaki Temel Gelişimi

Türkiye’de köy yönetimleri (muhtarlıkları) ile ilgili hükümler genel olarak 18.03.1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu’nda düzenlenmiştir. 1920’li yıllardaki Türkiye şartlarına göre hazırlanan bu kanunun günümüz Türkiye şartlarını karşılaması mümkün değildir. Ayrıca mevcut Köy Kanunu hukuk tekniği açısından da modern kanun sistematiğinden uzak olduğu görülmektedir. Günümüz şartlarına uygun yeni bir köy kanununun hazırlanması amacıyla, bir köy kanunu tasarısı taslağı hazırlanmış olmasına rağmen, halen TBMM’de görüşülememiştir (Mecek ve Uysal, 2015, s.198)

Türkiye’de yerel yönetim birimi olan il özel idaresi ve belediye, kendi temel kuruluş kanunlarında açıkça, ayrı ayrı tanımlanmıştır. Ancak köy, düzenlendiği 442 sayılı Kanunda açık ve anlaşılır bir şekilde tanımlanmamıştır. Farklı bir ifadeyle köy kavramı köy kanununda açık ve anlaşılır tek bir maddede tanımlanmak yerine muhtelif birkaç maddesinde (1,2,7,89 ve 90), dağınık şekillerde e formatlarda tanımlanmıştır. Her bir maddede köy tüzel kişiliğinin farklı ölçütleri ortaya konmuştur. Köy yönetimleri üzerine çıkarılan tek ve halen yürürlükte olan kanun 442 sayılı Köy Kanunudur.

Kamu idareleri olan devlet (merkezi yönetim), il özel idaresi, belediye ve köy "*kişi topluluğu*" olan kamu tüzel kişileridir. Ancak 442 sayılı Kanunda (md.2) geçen "*...insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*", ibaresi ile köyler aynı zamanda bir "*mal topluluğu*" olarak ta tanımlanmaktadır. Tüzel kişilerin, kendisini oluşturan kişi ya da mal topluluğundan bağımsız ayrı bir hukuki kişiliğe sahip olmaları ve onlardan ayrı olarak değerlendirilmesine karşın ilgili köy tanımında "*mal (eşya)*" ve "*insan (yaşayanlar)*" unsurlarının köy tüzel kişiliği ile bir bütün olarak değerlendirilmesinin de modern hukuk tekniği açısından pek uygun olmadığı düşünülmektedir.

Türk tarihinin en geleneksel ve eski yerel yönetim birimi olan (Bayrakçı, 2019, s.186) köyler, tarihsel süreçte kendiliğinden ortaya çıkmış topluluklardır. Bu nedenle 442 sayılı Köy Kanunu’nun yürürlüğe girdiği tarih (1924) itibarıyla 150’den çok ve 2.000’den az nüfusa sahip olan ve il ya da ilçe olarak teşekkül ettirilmeyen tüm yerleşim yerleri herhangi bir idari işleme gerek duyulmadan kendiliğinden köy statüsünü alarak, tüzel kişiliğe sahip olmuşlardır (Duran, 1982, s.171; Günday, 2013, s.521). Ancak köylerin sabit kalması yani sayısında ve niteliğinde artma ya da azalma olmaması düşünülemez. Dolayısıyla yeni bir köy kurulması, mevcut köylerin birleşmesi ya da bir köyden belirli bir kısmın ayrılarak yeni bir köy kurulması son derece olası bir durumdur. Köy Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden itibaren özellikle de 1950’li yıllardan sonra köylerin nüfusu her geçen gün azalmasına ve eski önemini belli ölçüde kaybetmesine rağmen her yıl İçişleri Bakanlığına yüze yakın köy kurulma isteği (talebi) iletilmektedir (Salihoğlu, 2008, s.21). Bu durumdan da anlaşılacağı üzere ülkemizde köy kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması gibi süreçler hala önemli ölçüde devam etmektedir.

Köye bağlı bir eklentinin bağımsız bir köy olma isteği, köy mallarının ve su kaynaklarının kullanımından kaynaklanan uyuşmazlıklar, rant kavgası, aileler arası

husumetler, siyasi çekişmeler, doğal afetlere ya da risklerine maruz kalınması, kalkınma imkanı bulunmayan köylerin yerleşim alanlarının değiştirilmesi, ülkeye kabul edilen göçmenlerin iskan edilmesi, terör, savaş, vb. nedenlerle yapılan iskan değişiklikleri ile belediyelerinin 2.000 nüfusun altına düşmesi, Türkiye'de yeni köyler kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesinde sıkça karşılaşılan nedenlerdir.

Köylerin kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması, ad ve bağlılıklarının değiştirilmesi 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa ve bu Kanuna istinaden yürürlüğe giren "*Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik*" hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Köylerin kaldırılması yani tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi yönetmeliğin 40 ve 41'inci maddeleri hükümlerine göre tesis edilmektedir. Köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesiyle ilgili süreçler, ilgili yönetmeliğin köy kuruluşuyla ilgili belirlenen usul ve esaslara göre yapılmaktadır (md.41). Dolayısıyla köylerin kaldırılmasındaki usul (süreçler) genel olarak, köylerin kurulmasındaki usullerle aynıdır. Farklı olarak yönetmelikte (md.40/E) "*köyün yerleşme yerinin ve arazilerinin baraj gölü altında kalması veya büyük sınıai kuruluşlar için kamulaştırılması*" da köy tüzel kişiliğinin sona erdirilme nedeni olarak sayılmıştır.

Köyün kaldırılmasıyla ilgili özel durumlara örnek olarak; 6360 sayılı Kanunla, Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişiklik yapılarak, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan köylerin mahallelere dönüştürülmesi örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca nasıl ki nüfusu iki binin altına düşen belediyelerin köye dönüşmesi mümkünse nüfusu beş bini bulan köylerin de belediyeye dönüşmesi de mümkündür. Bu durumda belediyelerin kurulması konusunda anlatılan süreç gerçekleştirilecektir.

Köylerin kaldırılmasıyla ilgili olarak Kanunda (md.40/D) belirtilen "*ekonomik veya sosyal sebeplerle halkın, bulunduğu yerleşik yeri terk ederek ekonomik odaklara göç etmesi sonucunda o köyde yerleşik kimsenin kalmaması*", hükmünün "*köy nüfusunun azalması*" olarak anlaşılması gerektiğidir. Başka bir ifadeyle köy tüzel kişiliğinin sona erebilmesi için köyde yaşayan herkesin bir bütün olarak köyden kalıcı olarak ayrılmasına gerek yoktur. Köy nüfusunun asgari şart olan 150 kişiden aşağı düşmesi yeterlidir (Gözler, 2009, s.511).

442 sayılı Köy Kanunu'nda öngörülen organların görev ve yetkisi, organlar arası ilişkileri il özel idaresi ve belediyelere göre daha farklıdır. Köy Kanunu'na göre köyün organları "*ihtiyar meclisi*", "*köy derneği*" ve "*muhtar*"dan oluşmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçmeye hakkı olan herkes (tüm seçmenler) köy derneğini oluşturmaktadır. İhtiyar meclisi ise köy muhtarının başkanlığında, köy halkı tarafından doğrudan doğruya seçilen kişilerden ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Köyde görev yapan "*imam*" ve "*öğretmen/başöğretmen*" köy ihtiyar heyetinin "*doğal üyesi*"dirler (Mecek ve Doğan, 2015, s.226-227).

**Tablo 2.** Köylerde Seçilecek İhtiyar Heyeti Üye Sayıları (Muhtar ve Doğal Üyeler Hariç)

Köy Nüfusu	Seçilecek Üye Sayısı (Asıl + Yedek)
150 - 1.000	8 (4 asıl + 4 yedek olmak üzere)
1.001 - 2.000	10 (5 asıl + 5 yedek olmak üzere)
2.001 ve üstü (4.999)	12 (6 asıl + 6 yedek olmak üzere)

**Kaynak:** 2972 sayılı Kanuna (md.30) göre oluşturulmuştur.

Köy tüzel kişiliklerinde İl özel idareleri ve belediyelerde mevcut olan yerleşmiş, modern ve profesyonel bir örgüt yapısı ile personel istihdamı söz konusu değildir. Teşkilat yapısındaki bu eksikliğin nedeni, tüm köyler için kesintisiz ve tam zamanlı personel istihdamına ihtiyaç duyulmaması ve istihdam edilecek personele ücret ödenmesinde yaşanan

zorluklardır. Köy muhtarlıklarının maddi imkânsızlıkları profesyonel bir teşkilat yapısı tesis edilerek bağımsız karar almalarına ve uygulamalar yapmalarına engel olmaktadır. Bu durum muhtarlıkların hizmet sunumunda merkezi yönetimin desteğine muhtaç hale gelmesine neden olmuştur. Bu nedenle köyler, bir yerel yönetim birimi olmaktan çok merkezi yönetimin taşra birimlerinin bir uzantısı olma görünümünü sergilemektedirler. Köy tüzel kişiliklerinin incelenebilecek bir teşkilatından ziyade, köydeki hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayacak köy personelinin varlığından bahsetmek daha uygun olacaktır (Derdiman, 2005, s.121). Ancak belirtmek gerekir ki 442 sayılı Köy Kanununda il özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi personel kadroları ayrı ayrı gösterilmemiştir. Yani norm kadro usulü uygulanmamaktadır. Sadece bazı görev ve görevlilerin varlığına işaret edilmiştir (Giritli, 2001, s.61). Bu durum köy personelinin tanımlanmasını ve kapsamının oluşturulmasını, köy de görevlendirilen kişilerin kamu personeli olarak sayılıp sayılmayacağını tartışmalı hale getirmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere köy idarelerinin maddi yetersizliği bu idarelerin bir teşkilatlanmaya gitmesine ve tesis ettiği bu teşkilat yapısı içerisinde nitelikli personel istihdam etmesine engel olmuştur. Bu durum köyde yapılması gereken kamu hizmetlerinin sunumunda görev alacak personelin köy dışından karşılanmasına sebebiyet vermiştir. Bu yük daha çok merkezi yönetim olan devlet tarafından taşınmıştır (Uysal ve Mecek, 2015, s.1169-1183).

#### 4.YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ VE ORGANLARININ TESİS EDİLMESİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Yerel yönetimler, kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanarak yerelde yaşayan halka daha çabuk ve kaliteli hizmetler sunmakla birlikte sorunlarının çözümünde hizmet sunan halka en yakın kuruluşlardır (Belli ve Aydın, 2016, s.1712; Erdoğan, 2019, s.295). Bu bakımdan Türk kamu yönetimi teşkilatlanmasında yerel yönetimler ayrı bir öneme sahiptir. Bu sebeple, yerel yönetim birimlerinin<sup>8</sup> nasıl kurulduğu, birleştirildiği, kaldırıldığı, ad ve bağlılıklarının değiştirildiği, organlarının oluşturulduğu ve teşkilat yapılarının tesisi gibi temel bilgilerle yerel yönetimlerin mevzuat boyutuna ilişkin detaylı bir açıklama getirilmiştir. Farklı alt başlıklar altında ayrı ayrı ele alınan bu bilgileri karşılaştırmalı bir analiz yöntemi ile kısaca özetlenmiştir. Bu başlıklar ve yerel yönetimlerin hukuki yapılarına ilişkin temel unsurlar ile sayıları arasındaki ilişki tablolar halinde aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 3.** Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapıları ve Sayıları Bakımından Karşılaştırılması

Yerel İdare / Birim Türü	Görev / Sorumluluk Alanı	Düzenlendiği Temel Kanunlar	Tüzel Kişiliği	Sayısı
İl Özel İdaresi	İl İdari Sınırı (Tüm İl) (Büyükşehirler hariç)	5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	Var	51
Büyükşehir Belediyesi	İl İdari Sınırı (Tüm İl) (Sadece Büyükşehirlerde)	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (asıl) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (ek)	Var	30
Diğer Belediyeler	Belediye İdari Sınırı	5393 sayılı Belediye Kanunu	Var	1.328
Köy	Köy İdari Sınırı	442 sayılı Köy Kanunu	Var	17.834

**Kaynak:** Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerin hukuki yapıları ve sayıları bakımından karşılaştırılmasını gösteren tablo-3 incelendiğinde; Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin kendine özgü kanunları ve tüzel kişiliklerinin olduğu, ayrıca yerel yönetim birimleri sayıları bakımından karşılaştırıldıklarında

<sup>8</sup> Bir tüzel kişiliği bulunmayan ve yerel yönetim birimi olarak kabul edilmeyen mahalle yönetimleri de yerel düzeyde seçimle işbaşına gelen muhtar ve azalardan oluşması ve belediyeler ile olan ilişkisi nedeni ile kıyaslama açısından çalışmada yer verilmiştir. Mahalle ile ilgili detaylı bilgiler edinmek amacıyla Bkz.: Yılmaz ve Mecek, 2019, s.769-799.

büyük yerleşim yerlerinden küçük yerleşim birimlerine doğru sayılarının arttığı görülmektedir.

**Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Organları**

Yerel Yönetim / Birim Türü	Organ Sayısı	Organ Adları
İl Özel İdaresi	3	-İl Genel Meclisi -İl Encümeni -Vali
Büyükşehir Belediyesi	3	-Büyükşehir Belediye Meclisi -Büyükşehir Belediye Encümeni -Büyükşehir Belediye Başkanı
Diğer Belediyeler	3	-Belediye Meclisi -Belediye Encümeni -Belediye Başkanı
Köy	3	-Köy Derneği -Köy İhtiyar Meclisi -Köy Muhtarı

**Kaynak:** Yerel yönetimlerle ilgili yasalardan elde edilmiştir

Yerel yönetimlerde karar organı meclislerdir. Meclisler faaliyetlerine devam ederken çalışmalarını daha etkili bir şekilde gerçekleştirebilmek adına komisyonlar kurmaktadır. Bu komisyonlar "*denetim komisyonu*" ve "*ihtisas komisyonları*" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerde meclis çalışmaları içerisinde bazı ihtisas komisyonlarının kurulması zorunludur. Ancak ihtiyaç halinde meclis kararlarıyla isteğe bağlı olarak yeni ihtisas komisyonları da kurulabilmektedirler. Meclisi oluşturan siyasi partiler ve bağımsız adayların oranlarının üye sayısına yansıtıldığı meclis komisyonları için üyeler gizli oylama ile bir yıllığına ve meclis üyelerinin kendileri arasından seçilmektedir.

Yerel yönetimlerin temsil edilmesi, görev ve sorumluluklarına esas kararlar alınması ve bu kararların yürütülmesi (uygulanması) organları tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak tüm bu faaliyetlerin sadece bu organlar tarafından tek başlarına yerine getirilebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle başta encümene esas faaliyetlerin gerçekleştirilmesi olmak üzere yerel yönetimlerin mevzuatta kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri için etkin bir organizasyon (teşkilat) yapısına ve bu yapı içerisinde istihdam edilen uzman personele ihtiyaç duyulmaktadır.

Derdiman, Anayasanın 123'üncü maddesinde yazılı olan "*idare teşkilat ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*" ifadesinden "*teşkilatsız ve görevsiz bir idare olmayacağını*" da anlaşılması gerektiğini belirtmektedir. Yerel Yönetimlerde organizasyon yapısı içerisinde birim kurmaları "*zorunlu birimler*" ve ihtiyaç halinde meclis (karar organı) kararıyla kurulacak "*ihtiyari birimler*" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Derdiman, 2016, s.338).



**Tablo 5.** Yerel Yönetimlerin Organizasyon (Teşkilat) Yapısında Kurulması Zorunlu Olan İdari Birimler

Yerel İdare / Birim Türü	Zorunlu Birim Sayısı	Zorunlu Birimler	İhtiyari Birimler	Açıklamalar
İl Özel İdaresi	7	*Genel Sekreterlik *Mali İşler Müdürlüğü *Sağlık Müdürlüğü *Ticaret Müdürlüğü *İmar Müdürlüğü *İnsan Kaynakları Müdürlüğü *Hukuk İşleri Müdürlüğü	Kurulabilir	Büyükşehirlerde İl Özel İdaresi kalkmadan önce busalarda "daire başkanlığı" ve "müdürlük" şeklinde kuruluymuştu. Normal illerde ise sadece "müdürlük" şeklinde kurulmaktadır.
Büyükşehir Belediyesi	0	YOK (Genel olarak Yoktur. Ancak Genel Sekreterlik fiilen kurulması zorunlu olduğu için "1(bir) - Genel Sekreterlik" olarak ta değerlendirilebilir.)	Kurulabilir	Büyükşehir Belediyelerinde zorunlu birimler YOKTUR. Ancak kurulan tüm birimlerin "genel sekreterlik", "daire başkanlığı" ve "müdürlük" şeklinde kurulması gerekmektedir.
Diğer Belediyeler	4	*Yaz İşleri *Mali Hizmetler, *Fen İşleri *Zabıta	Kurulabilir	İhtiyaç halinde Sağlık, İtfaiye, İmar, İnsan Kaynakları, Hukuk İşleri ve diğer birimler kurulabilmektedir.
Köy	0	YOK	YOK	Köyler ekonomik yeterlilikler ve tam zamanlı personel istihdamına ihtiyaç duyulmaması nedeniyle düzenli bir teşkilat yapısına sahip değildirler.

**Kaynak:** Yerel yönetimlerle ilgili yasalardan elde edilmiştir

Yerel yönetimler yukarıda bahsedilen zorunlu ve ihtiyari birimlerinin yanı sıra kendi aralarında mahalli idare birlikleri de kurabilmektedirler. Ayrıca ulusal ve uluslararası birliklere üye olabilmektedirler. Kamu hizmetlerinin sunumunu kendi idari teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirebilecekleri gibi, hizmet özelleştirmesi ya da bütçe içi veya bütçe dışı ticari işletme ve şirketler kurabilirler (Mecek ve Akın, 2015, s.445-469). Şüphesiz ki bu ticari işletme ve şirketler ayrı bir organizasyon yapısına sahip olsalar bile bağlı bulunduğu yerel yönetimlerin denetimi altında faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bir bütün olarak yeni bağlı oldukları yerel yönetimlerin teşkilat yapısı içerisinde bulunmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin mevcut teşkilat yapısına ek olarak bazı hizmetlerin sunumunda üyelerinin yerel yönetimler ile merkezi yönetim temsilcilerinden oluşan koordinasyon merkezleri de kurulmaktadır. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri içerisinde büyükşehir (il) ölçeğinde alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması amacıyla 5216 sayılı Kanun kapsamında (md.8-9) "*Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)*" ile büyükşehir sınırları içerisindeki her türlü vasıta ile yapılan ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması amacıyla "*Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)*" kurulmuştur. Ayrıca 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir olan illerde merkezi yönetime (vali-İçişleri Bakanlığı) bağlı olarak "*Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı*" birimleri kurulmuştur.

## 5.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimler, kamuda huzur ve esenliğin sağlanması ile demokratik bir yönetimin pekişmesi adına Türk kamu yönetimi içerisinde büyük bir öneme sahiptir. Devlet yapısının üniter bir yapıya sahip olması, merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı bir yönetim sisteminin işleyişinden kaynaklanan sorunların önüne geçmektedir. Bununla birlikte, Türk yönetim sisteminde merkezi yönetimin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde denetim yetkisine sahip "idari vesayet" adıyla bilinen bir kontrol mekanizması bulunmaktadır. Bu mekanizma, yerinden yönetim kurumlarının istediği şekilde hareket etme yetkisinin önüne geçmektedir. Çünkü idari vesayet yetkisi ile merkezi yönetim, yerinden yönetim kurumlarını idari ve mali konularda hukuka uygunluk yönüyle denetlemektedir. Amaç, idarenin bütünlüğünü, kamu görevlerinde birliği, toplum yararını ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılamasını sağlamaya çalışmaktır. Ancak alana inildiğinde kanunlarda görülen uyumsuzluk ilgili kurumların misyonuna gölge düşürmektedir.

Anayasanın ilgili maddelerinde düzenlenen ve ne şekilde işleneceğinin detaylı bir şekilde ayrıca mevzuatla ele alındığı yerel yönetimler, gerek kuruluş gerekse amaçlarını icra etme noktasında var olan düzenlemelerle uyumluluk göstermemektedir. Yapılan incelemeler sonucunda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi, belediye ve köye ait temel niteliklerin Anayasada ve kanuni metinlerde farklılık gösterdiği görülmektedir.

“Yerel Yönetimlerin İdari Yapılanmasına İlişkin Mevzuat Analizi” adlı bu çalışmada yerel yönetim birimleri ve organları hukuki perspektifte detaylı bir şekilde incelenmiştir. Çalışma sonucunda tespit edilen durum, anlaşılabilirliği artırma adına tablolar üzerinde karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda ise farklı dönemlerde çıkan veya değiştirilmesine ilişkin düzenlenen kanunların büyük bir çoğunluğunun gerek Anayasaya gerekse milletlerarası antlaşmaların hukuki prosedürüne uyum göstermediği anlaşılmıştır. Bu durum, hem dış dünyada, özellikle üyesi olmak istenen Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütler tarafından, hem de yerel halk tarafından eleştirilmektedir. Hukuk araştırmacıları, Anayasa Mahkemesi’nin dahi uygunluk denetimi konusunda üzerine düşeni yapmadığını belirtmektedirler. Türk yönetim sisteminde bir açık olan bu hukuki boşluk doldurulmalıdır. Ya kanunlar Anayasaya ya da Anayasa kanunlara uygun hale getirilmelidir. Katılımcı bir yönetimi benimsemek ve bürokrasinin gücünü kırmak amacıyla kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu durumu netleştirmesinde öncü bir rol üstleneceği düşünülmektedir.

#### KAYNAKÇA

- Atmaca, Y. (2013), "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.3(2), 168-184.
- Bayrakçı, E. (2002), “Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (7), 89-110.
- Bayrakçı, E. (2018), “Belediye Yönetimi”, *Yerel Yönetimler* (Ed. Kemal Görmez, Hasan Yaylı), Orion Yayınları, Ankara, 305-345.
- Bayrakçı, E. (2019), *Yerel Yönetimler Ders Notları*, (Yazarın Kendi Yayını), Konya.
- Belli, A. ve Aydın, A. (2016), "6360 Sayılı Yasa İle Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 1698-1713.
- Bilgiç, V. K. (2009), "Türkiye'de Yerelleşme Sorunları", *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* (Ed. Veysel Kareni Bilgiç), Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bulut, Y. ve Yılmaz, V. (2019), "Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Sonrası İl Özel İdarelerinin Geleceği", *Türkiye Vizyonu: Multidisipliner Çalışmalar 2019* (Ed. Bülent Kırmızı, Bahar İşi Güzel), Ekin Yayınevi, Bursa, 731-746.
- Çeliksoy, E. (2017), "*Türkiye’de Büyükşehir Güvenlik Yönetimi Kritiği*", *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.(Afro-Avrasya Özel Sayısı), 71-77.
- Derdiman, R. C. (2005), *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Derdiman, R. C.(2012), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 51-87.

- Derdiman, R. C. (2016), "*Kamu Kurumlarının Tabi Tutuldukları Vesayet Denetiminin Anayasal Temelleri Üzerinde Düşünceler*", Turgut Özal Üniversitesi International Turgut Özal Congress On Business Economics And Political Science Bildiriler Kitabı (Ed. Yavuz Kahraman, Burcu Sarı Karademir, Yunus Akçalı), 14-16 Nisan 2016, Malatya, 335-351.
- Duran, L. (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, O. (2019), "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği", Bitlis Eren Üniversitesi İİBF AİD, 4(2), 295-310.
- Eryılmaz, B. (2014), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 7.Baskı.
- Giritli, İ. (2001), *Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)*, Der Yayınları, İstanbul, 12.Baskı.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2012), *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 5.Baskı.
- Gözler, K. (2009), *İdare Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, Cilt.1, 2.Baskı.
- Gözler, K. (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Günday, M. (2013), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 10.Baskı.
- Karatepe, Ş. (1995), *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- Keleş, R. (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 5.Baskı.
- Mecek, M. ve Akın, F. (2015), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Girişimciliği", *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), Bekad Yayınları, Antalya, 445-469.
- Mecek, M. ve Doğan, H. (2015), "İstihdam Açısından Yerel Yönetimlerin Organizasyon Yapısı ve Personel Yönetimi", *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), Bekad Yayınları, Antalya, 211-273.
- Mecek, M.ve Uysal, Y. (2015), "Yerel Hizmetlerin İfasında Köylerde Personel İhtiyacı ve İstihdamı: Afyonkarahisar İli Örneği", *9. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem'9) Bildiriler Kitabı* (Ed. Selma Karatepe, Ender Akyol, Canan Emek İnan, Işıl Arpacı, Ayşe Çolpan Kavuncu, Nazlı Nalcı Arıbaş), TODAİE Yayınları, Ankara, (07-09 Mayıs 2015, Malatya), 197-212.
- Parlak, B. ve Sobacı, M. Z.(2012), *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, MKM Yayıncılık, Bursa, 4.Baskı.
- Parlak, B.(2014), "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri", *TESAM Akademi Dergisi*, 1(1), 7-40.
- Sadioğlu, U., Dede, K. ve Göçoğlu, V. (2020), "Regional Development Agencies İn Turkey On The Scope Of Governance and Local Elites: An Evaluation After 10-Years-Experince", *Lex Localis Journal Of Local Self-Government*, 18(2), 371-394.
- Salihoğlu, E. (2008), "Köy Kurulması ve Kaldırılması İle İlgili Sorunlar", *Yerel Siyaset Dergisi*, 3(34), 21-28.

- Sarıca, R. (1972), *İdare Hukuku Ders Notları*, Kömen Teksir Bürosu Yayınları, İstanbul.
- Uysal, Y.ve Mecek, M. (2015), "Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Nitelik ve Niceliği: Kütahya İli Örneği", *13. Kamu Yönetimi Kongresi (Kayfor'13) Bildiriler Kitabı* (Ed. Mehmet Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır, Mücahit Navruz), Selçuk Üniversitesi İİBF Yayınları, Konya, 15-17 Ekim 2015, 1169-1183.
- Yılmaz, V. (2018), "6360 Sayılı Yasa İle Uygulamaya Konulan Büyükşehir Modelinin Yerel Halka Yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van Büyükşehir Belediyesi", *Journal Of Social and Humanities Sciences Research (Jshsr)*, 5(30), 4364-4378.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2019), "*Türkiye'de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü*", *İdeal Kent Dergisi*, S.10(27), 769-799.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (09.11.1982 Tarih ve 17863 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (03.10.1992 Tarih ve 21364 Sayılı Resmi Gazete).
- 442 Sayılı Köy Kanunu (07.04.1924 Tarih Ve 68 Sayılı Resmi Gazete).
- 1580 Sayılı Mülga Belediye Kanunu (14.04.1930 Tarih ve 1471 Sayılı Resmi Gazete).
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (18.01.1984 Tarih ve 18285 Sayılı Resmi Gazete).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete).
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu (18.06.1949 Tarih ve 7236 Sayılı Resmi Gazete).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 Tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazete).
- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (22.03.2013 Tarih ve 28595 Sayılı Resmi Gazete).
- 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun (11.09.2014 Tarih ve 29116 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete).
- Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik (11.05.1988 Tarih ve 19811 Sayılı Resmi Gazete).
- Anayasa Mahkemesinin 12.09.2013 Tarih, 2013/19 Esas ve 2013/100 Sayılı Kararı (18.09.2014 Tarih ve 29123 Sayılı Resmi Gazete).