

NASIL BİR YEREL YÖNETİM? 6360 SAYILI KANUN ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Mehmet KARAARSLAN*

ÖZET

Türk İdari yapısında öteden beri katı merkezîyetçi bir idari yapı olmasına karşın idari teşkilatında yerel yönetimlere de yer verilmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası Dünyada, yerel yönetimler alanında meydana gelen değişiklikler ülkemizde etkilemiş ve 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de de bu alanda model ve ölçek arayışları başlamıştır. Bu bağlamda 1984'te büyükşehir belediyeleri kurulmuş, sonraki yıllarda belde belediye sayıları artırılmış ve 2005'li yıllarda yerel yönetim mevzuatı değiştirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili bu gelişim süreci 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi olan illerde; il özel idareleri ve köyler kaldırılmak, belde belediye sayıları azaltılmak suretiyle yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bütün bu süreçte, model ve ölçek sorunu konusunda değişik arayışlara girilse de ne tür bir modelin hangi ölçeklerde uygulanacağı hususunda kesin bir model ve ölçeğe ulaşılamamıştır. Bu çalışmada söz konusu süreç, model ve ölçek arayışları ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yerel yönetim, yerel yönetimler reformu, model ve ölçek sorunu, belediye, il özel idaresi, köyler.

WHAT KIND OF A LOCAL GOVERNMENT? EVALUATION ON THE 6360TH LAW

SUMMARY

Local government have also had a place in Turkish Administrative structure despite the strict centralist administrative structure existing for a long time. Changes happened in local government all around the world after World War II also affected our country and there have been a search for model and scale in this area in Turkey since that time. In this sense metropolitan municipalities were established in 1984, in addition the number of town municipalities was increased in the following years and around 2005s local government legislation was changed. With the 6360th law this development process related to local

* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

government acquired a new dimension in that: provincial special administrations and villages would be abolished and the number of town municipalities would be decreased. However along all this process, even if there has been a number of different seeking for model and scale issue, any certain model and scale couldn't be agreed upon in deciding whether what kind of a model would be used on which scale. In this study, the process mentioned, model model and scale search were discussed on.

Key Words: Local government, Local government reform, model and scale issue, municipalities, provincial special administrations, villages.

GİRİŞ

Osmanlı Devleti tarihsel olarak 19. yüzyıla kadar âdemi merkeziyetçi bir yapı ile idare edilmesine karşın merkezi bir yapıyla çözülmekten kurtulacağı düşüncesiyle özellikle 19. yüzyılın 2. yarısından itibaren Fransız taşra teşkilat yapısını örnekseyen¹ bir dizi reformla katı merkeziyetçi bir idari yapıya geçmeye çalışmıştır.

İdari yapıda bu merkeziyetçi yapı oluşturulurken aynı zamanda idare teşkilatında âdemi merkeziyetçi birimlere yani yerel yönetimlere de yer verilmiştir. Katı merkeziyetçi bu yapı ve düşünce Türkiye Cumhuriyeti kurulurken de 1921 Anayasası dönemi hariç aynen muhafaza edilmiştir.

Cumhuriyet dönemi idari yapılanmasında il özel idareleri yanında köyler ve belediyeler başta olmak üzere âdeme merkezi yapılar oluşturulmuş ve günümüze kadar taşınmış olmasına rağmen Türkiye idari teşkilatının ve hatta tüm kuruluşlarının merkeziyetçi niteliği değişmemiştir.

II. Dünya savaşı ve müteakip yıllarda dünyada başlayan yerel yönetimler konusundaki değişimler Türkiye'de de yankı bulmuş; yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, model ve ölçek sorunları, Merkezi İdare ile olan ilişkileri uzun süre tartışılarak reform ihtiyacına işaret edilmiştir. Bu bağlamda 1960'lardan itibaren tartışıla gelen yerel yönetimler reformu; 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunuyla önemli ölçüde gerçekleştirilmiştir. Ancak yasama tarafından yapılan olumlu anlamdaki bu düzenlemeler önceleri Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından törpülenmiş ve

¹ Mustafa GENÇOĞLU, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma" **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 2(1): 29-50, s.35.

yavaşlatılmış olması yanında daha sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları ile özelde İl Özel İdarelerini genelde ise tüm yerel yönetimleri ciddi manada özerk yapıdan uzaklaştırmış hatta bazı hususlarda reform öncesi kanunları aratır hale gelmiştir.

Merkezde ve bürokrasideki bu direnmelere rağmen olumlu gelişim süreci devam etmiş ve 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren tartışılan ve gündemde olan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sorunu 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun² ve akabinde Ordu ilini de büyükşehir yapan 14.03.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun³ ile önemli bir aşama kaydetmiştir.

Ancak bu süreçte yerel yönetimlerin model ve ölçek sorunu konusunda değişik arayışlara girilse de ne tür bir modelin hangi ölçeklerde uygulanacağı hususunda kabul görmüş ve uygulanmış tek bir modele ulaşamamıştır. Siyasal iktidarların konjonktüre göre değişen bakış ve uygulamaları ile bu değişim ve dönüşüm süreci devam etmektedir.

1. YEREL YÖNETİMLER

1.1. TANIMI VE KAPSAMI

Yerel yönetim ya da yerinden yönetim kavramı, Yönetim Biliminde “âdemi merkeziyet” (decentralisation) olarak bilinen siyasal bir kavramdır⁴. Âdemi merkeziyetin; siyasal ve yönetsel olmak üzere iki anlamı vardır. Siyasal âdemi merkeziyet; üniter, federal, konfederal ya da bölgesel devleti ifade etmesine⁵ karşın idari âdemi merkeziyet, idari yetkilerin bir kısmının yerel birimlere aktarılmış olduğu bölgesel nitelikli yerel yönetimleri, belediyeleri, köyleri ve il özel idareleri gibi hukuki yapılardan oluşan kamu idarelerini ifade etmektedir.

² **Resmi Gazete**, T.6.12.2012, S.28489.

³ **Resmi Gazete**, T.22.03.2013, S.28595.

⁴ Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.19; Ruşen KELEŞ/Fehmi YAVUZ, **Yerel yönetimler**, Ankara 1983, s.17.

⁵ Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001, s.23.

Yerel yönetimler; merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, idari ve mali yönden özerk bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanmaktadır⁶. Bir yer bakımından yerel yönetim birimi olarak belediyeler ise; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını (ortak ve yerel ihtiyaçlarını) karşılamak üzere kurulan, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, karar organları seçimle iş başına gelen mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir⁷.

Ülkemizde yer bakımından yerinden yönetimler; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, köyler ve il özel idareleri olarak dörde ayrılmaktadır. Ancak hemen ilave edelim ki özellikle 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri konusunda yapılan değişiklikle zaten güçlü olmayan il özel idareler ve bir başka yerel yönetim birimi olan köyler büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kaldırılmıştır.

1.2. YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİM SÜRECİ

Türk-Osmanlı idare tarihinde il özel idareleri ve belediyeler Tanzimat yenilikleri kapsamında ortaya çıkmıştır. Belediyeler ilk defa 1855 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Aynı şekilde il özel idareleri de 1864 yılında çıkarılan “Vilayat Nizamnamesi” ile her vilayette “Meclisi Umumi” adı altında oluşturularak Osmanlı İdare yapılanmasında yerini almıştır.⁸ Bu meclis, bu günde var olan İl Özel İdarelerinin çekirdeğini oluşturmaktadır⁹.

Yerel yönetimler I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde ciddi bir gelişim gösterememiştir. Özellikle II. Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Partisinin, özerkliğin devleti parçalayacağı düşüncesi merkezîyetçi ve devletçi

⁶ Nuri TORTOP/Burhan AYKAÇ /Hüseyin YAYMAN/Akif ÖZER, **Mahalli İdareler**, Ankara, Eylül 2006, s.2; M. Akif ÖZER, Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, s.425, Aralık 1999, s.105.

⁷ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara, 2011, s.72.

⁸ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966, s.708; Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.127; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964, s.28; Ruşen KELEŞ/Fehmi YAVUZ, **Yerel yönetimler**, Ankara 1983, s.42; Zerrin TOPRAK, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Kasım 2006, s.79.

⁹ GENÇOĞLU, s.43.

bir politikanın izlenmesine neden olmuştur¹⁰. Bu bağlamda yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlanmaya çalışılan taslak Balkan savaşları sebebiyle kanunlaşmamıştır. Daha sonra hükümet 1871 tarihli Fransız İl İdaresi Kanunu'nu esas alan¹¹ bu tasarımı bazı değişiklikler yapmak suretiyle “İdareyi Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı” adıyla 13 Mart 1329 (1913) tarihinde yürürlüğe koymuş¹² ve bu Kanun 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun yürürlüğe girmesine kadar küçük değişikliklerle uygulanmaya devam etmiştir. Bu Kanunla vilayetlerin tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olması şeklindeki yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeleri kabul edilmiştir¹³.

Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinden yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. Bu Anayasa döneminde halkın yönetime katılması, tüzel kişilik, yerel yönetim ve özerklik vurgusu dikkat çekici gelişmeler olarak ortaya çıkmıştır¹⁴. Günümüzde bile yerel yönetimlere bırakılması düşünülmeyen eğitim, sağlık, ekonomi, bayındırlık ve tarım gibi birçok görev bu Anayasayla yerel yönetimlere bırakılmıştır.¹⁵

Bu Anayasada iller, kazalar ve nahiyeler şeklinde bir idari yapılanmaya gidilmiş ancak bunlardan sadece iller ve nahiyelerin yönetiminin halk tarafından seçilerek oluşturulması öngörülmüştür. İllere geniş bir özerklik tanınmasına karşın kazalara böyle bir özerklik tanınmamış ve kazalar, tamamen Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen ve valinin emri altında görev yapan kaymakamlar tarafından idare edilmiştir. Böylece 1921 Anayasa'sı iller ve nahiyeleri bir yerinden yönetim olarak kabul etmiş olmasına karşılık kazaları Merkezi İdarenin taşra birimi olarak düzenlemiştir. Ancak 1921 Anayasasına

¹⁰ Bilal ERYILMAZ, *Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel yönetimler*, C.11, S. 3, Temmuz 2002, s.12-13; İlber ORTAYLI, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, 1985, s.169, Yıldızhan YAYLA, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif*, İstanbul 1982, s.75.

¹¹ Gürsel KAPLAN, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi Ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi*, C.54, S.3, s.121.

¹² GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, s.28–29; ONAR, *Umumi Esaslar*, C:II, s.707.

¹³ ONAR, *Umumi Esaslar*, C:II, s.710.

¹⁴ Turan YILDIRIM, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri*, İstanbul, Alkım Yayınevi, s.4.

¹⁵ Mehmet KARAARSLAN, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara 2008, s.105.

göre icrai karar alabilme yetkisi mevcut olan yerel yönetimlere ilişkin hükümler bölgecilik ve bölünme kaygıları sebebiyle uygulanamamıştır¹⁶. Aynı kaygıların günümüzde de varlığını sürdürdüğü görülmektedir.

1924 Anayasası vilayet, kaza, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler olduklarını hükme bağlamış ancak 91. madde ile tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri getirilerek 1921 Anayasasının güçlü özerklik vurgusu ve ademi merkezîyetçiliği terk edilmiştir¹⁷. Bunun yerine merkezîyetçi yapıyla daha uyumlu olan tefriki vezaif ilkesiyle yetinilmiştir. Ayrıca yukarıda da işaret edildiği gibi merkezle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkiler bakımından bir belirleme yapılmamış olmakla merkezin bu alanda daha rahat hareket edebilmesi hedeflenmiştir.¹⁸

1961 Anayasası ise büyük yerleşim yerleri için özel yönetim oluşturma dışında 1982 Anayasası ile hemen hemen aynı içerikte düzenlenmiştir.

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN REFORM SÜRECİ

2.1. HUKUKİ TEMELLER

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili çerçeve, Anayasanın 127. maddesinde çizilmiştir. Buna göre “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri(dir)*” olarak ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasanın 127. maddenin 3. fıkrasının son cümlesinde “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmüyle büyükşehir belediyeleri ya da alt belediyeler ya da daha farklı nitelikte yeni yönetim biçimleri oluşturulabilmesine imkân sağlamıştır.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK, Türkiye’de Mahalli İdareler, s.7; YILDIRIM, Seçilmiş Organların..., s.4-5; TOPRAK, s.40.

¹⁷ DURAN, Lütfi :**İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982, s.144; Sıddık Sami ONAR, **İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu**, İstanbul 1956, s.36; ONAR, Umumi Esaslar, C:II, s.802, 819; YILDIRIM, Seçilmiş Organların..., s.6; YAYLA, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri..., s.134.

¹⁸ KARAARSLAN, s.107.

Bu bağlamda Kanun koyucu ilk olarak 18.1.1984 tarihli 2972 sayılı Kanun'un¹⁹ Geçici 5. maddesiyle seçim usul ve esaslarını düzenlemiş ve akabinde 17.6.1982 gün ve 2680 sayılı yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 195 sayılı KHK ile hukuki statüsü düzenlenmiş ve ardından 27.6.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla²⁰ bu günkü anlamda büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Zaman ve koşulların değişmesiyle ihtiyaçlara cevap veremeyen 3030 sayılı Kanun kaldırılmış bunun yerine 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Bunun yanında 1580 sayılı Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu kaldırılmış, 5393 sayılı Kanun ile belediyeleri ve yine 5302 sayılı Kanun ile de İl Özel İdareleri yeniden düzenlenmiştir.

Bütün bu anayasal ve yasal düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerle ilgili birçok sorun çözümlenememiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki nasıl, ne ölçekte ve kaç çeşit yerel yönetim modeli istenildiği ya da hangi faaliyet ve kamu hizmetlerinin yerele bırakılması hususunda merkezin bir planı veya programı olmadığı ve yine tüm bu gelişmelerin birazda spontan geliştiği ve merkezde zihinsel berraklık olmadığı görülmektedir. Zira bir yandan köylerle ilgili yeni Köy Kanunu tasarısı hazırlanmaya çalışılmakta ve bu taslakta köyler olabildiğince görev ve yetkiler bakımından güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin 2009 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış olan Köy Kanunu Tasarı Taslağı ilgili üniversite ve sivil toplum örgütlerine gönderilerek görüş ve öneriler istenmiştir. Hazırlanan Taslağa göre köylere, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden binde beş oranında gelir aktarılması ile özel idare bütçelerinden kaynak ayrılması başta olmak üzere önemli sayılabilecek gelir kaynakları öngörülmüş yine mühendis, veteriner, teknisyen gibi personelin istihdam edilmesinin önü açılmıştır. Yine mevcut yerel yönetim mevzuatımızda olmayan ve seçmenlerin seçilenler üzerindeki doğrudan denetimini sağlayan "geri çağırma" müessesesi getirilerek seçmenlere önemli bir yetki tanınmış ve çevre düzenlemesi, arazi toplulaştırması, konut gibi çok önemli görev ve yetkiler köy tüzel kişiliklerine bırakılmıştır.

Ancak Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili son yapılan düzenlemelerle büyükşehirlerdeki köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bir yandan köylerin olabildiğince güçlendirilmeye çalışıldığı Köy Kanunu çalışmaları yapılmasına

¹⁹ **Resmi Gazete**, 18.1.1984, S.18285

²⁰ **Resmi Gazete**, 09.7.1984, S.18453

karşın diğer bir yandan köylerin 30 il ve nüfusun yaklaşık 55 milyonunun yaşadığı alanlardan kaldırılmaya çalışılması Kanun koyucunun net bir planının olmadığını diğer bir ifadeyle elinde bir yerel yönetim modeli olmadığını göstermektedir. Yukarıda da zikredildiği üzere yerel yönetimlerle ilgili olarak bu güne kadar yapılan değişikliklerin seyrinin yerel demokrasi ve katılımı artırarak genel anlamda olumlu bir seyir olmasına rağmen zaman zaman geri adım olarak da ifade edilebilecek düzenlemeler yapılması bu olumlu seyri oldukça yavaşlatmaktadır.

Aslında bu yavaşlamanın bir başka nedeni de gerek Anayasa gerekse Belediye Kanununda belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimleri açıklamak üzere kullanılan temel kavramlardan bazıları örneğin mahalli müşterek ihtiyaç, özerklik ve vesayet kavramları üzerinde ittifak edilmiş bir tanım ve anlam birliği olmamasıdır.

Türkiye için ideal bir yerel yönetim modeli önerebilmek için öncelikle yerel yönetimlerin görev alanının belirlenmesi gerekmektedir.

2.2. MODEL VE ÖLÇEK SORUNU

Geçen yüzyılın ortalarından itibaren artan nüfus, II. Dünya Savaşının getirdiği yıkımlar, kentleşmenin getirdiği sorunları çözmek, refah devletini gerçekleştirme²¹ amacıyla dünyada ve biraz gecikmeyle de olsa ülkemizde özellikle yerel yönetim sisteminde birçok arayışlar olmuştur.²² Bu bağlamda ülkemizde de 1960'lı yıllardan itibaren başlayan arayışlar 1980'leri müteakip büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yine belediye sayısının artırılması, ölçek ve sınırlarının sık sık değiştirilmesi suretiyle bu değişime katılmış olduğu görülmektedir. Ancak bu arayışlarda yönetim sisteminin bir bütünlük içinde incelenerek sistematik çözümler bulmak yerine yerel yönetimlerin

²¹ Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Teori-Uygulama, Ankara 2005, s.221; Bilal ŞİNİK, "Fransa'da Ademi Merkezileşme Süreci", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler**, İstanbul 2009, s.252.

²² Hasan CANPOLAT, Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili yargı Kararlarının Değerlendirilmesi, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:467, Haziran 2010, s.79,82.

günübirlik sorunlarını çözme eksenli²³ ve biraz da siyasal temelli karar ve uygulamalarla çözüm arayışlarına girildiği görülmektedir.

Türkiye’de başlangıçta bu değişim 1984 yılında yürürlüğe giren 195 sayılı KHK uyarınca üç büyük kentte büyükşehir belediyeleri kurulmasıyla başlamıştır. Bu tarih itibarıyla, bu üç kentten, İstanbul’da on beş, Ankara’da beş ve İzmir’de de üç metropoliten ilçe oluşturulmuştur. Aynı yılın Temmuz ayında yürürlüğe giren 3030 sayılı Yasa ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapı kurularak her iki kademenin de görev ve yetki alanı, gelir kaynakları yasayla belirlenmiştir. Buna göre anakent düzeyinde daha ziyade koordinasyon görevleri ve alt düzeyde ise yerel halkın günlük gereksinimlerini karşılayacak hizmetlerin verilmesi öngörülmüştür.²⁴ Daha sonraki dönemlerde yapılan birçok değişiklikle belediye sayısı, belediye kurma kriterleri, ölçeği vb konularda birçok değişiklik yapılmıştır.

Ülkemizde bugün için her ilde aynı olmamakla birlikte il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, belde belediyeleri ve köyler şeklinde beş ayrı yerel yönetim modeli uygulanmaktadır.

Ancak büyükşehir olan illerde; il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler kaldırılmış iki dereceli yani büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri şeklinde bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur. Buna karşın büyükşehir olmayan illerde ise il özel idareleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, belde belediyesi ve köyler şeklinde beşli bir model uygulanmaktadır.

Her iki sistem arasında gerek yerel yönetimler ve gerekse Merkezi İdarenin taşra teşkilatları, görev ve yetkileri bakımından ciddi farklılıklar mevcuttur. Bu durum aynı zamanda ciddi bir systemsizlik sorununu da beraberinde getirmektedir. Zira sistem karmaşıktıkça hukuk kuralları ile bu yerel yönetimlerin düzenlenmesi zorlaşmaktadır. Mevzuat standart olmadığı için bir başka ifadeyle modeller ve kurallar farklılaştığı için evrensel standartlara uygun yeknesak bir hukuk sistemi oluşturulması zorlaşmaktadır.

Özellikle mevzuattaki eksiklikler ve bu eksikliklerden yararlanan uygulamacıların kendi kurallarını hayata geçirdikleri görülmektedir. Şüphesiz yerel yönetimler üzerinde sert bir merkezi denetim yasalarla kurulsada dahi asla doğru değildir. Ancak hukuk devletinin hesap verebilirliğini sağlayacak düzenlemelere mutlaka mevzuatta yer verilmek ve bunun denetim mekanizmaları oluşturmak gerekmektedir. İşte yerel yönetim model ve türleri

²³ Ramazan ŞENGÜL, **Yerel Yönetimler**, Kocaeli 2010, s.143.

²⁴ ŞENGÜL, s.109.

arttıkça hele hele farklı illerde farklı sistemler uygulandıkça sistem bütünlüğü kaybolmakta dolayısıyla sistemle ilgili zaaf ve kontrol mekanizmaları bu dağınıklık sebebiyle geliştirilememektedir.

Aslında Türkiye yerel yönetim tarihinde model ve ölçek konusunda ki arayışlar 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar gitmektedir. Ancak bu arayışlar 1980'li yıllardan sonra ivme kazanmış ve günümüze kadar da artarak devam etmiştir.²⁵ Bu bağlamda son 30-35 yıllık dönemde hem model olarak hem de ölçek boyutu ile değişik model ve uygulamalara gidildiği görülmektedir. Aslında ideal büyüklükte bir yerel yönetim modeli konusunda verilebilecek net bir ölçütte yoktur²⁶. Kaldı ki toplumun kendisi dolayısıyla talepleri, kamusal hizmetler ve mahalli müşterek ihtiyaçlar sürekli değişmektedir. Dolayısıyla bugünkü ihtiyaç ve taleplere göre oluşturulmuş uygun idari büyüklükler yarınci koşullarda sorunların çözümünde etkin bir ölçek olmaktan çıkabilmektedir²⁷. Bu nedenle yerel yönetim yapılanması başta olmak üzere kamu yönetimi de değişen koşullara ve zamana göre değişebileceğinden bu yapılara ve yine bu yapıların sunduğu hizmetlerin değişimine sert bir şekilde karşı çıkmak doğru değildir.

1960'lardan itibaren devam eden bu süreçte ülkemizde hazırlanan rapor ve araştırmalarda bu konunun irdelendiği ve değişik model ve ölçeklerin önerildiği görülmektedir. Bu bağlamda 1989 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırmasında (KAYA Raporu); merkez ile yerel arasında yetki ve görev dağılımı konusunda nüfus ölçüsüne göre bir sınıflandırılma yapılması, kırsaldaki yönetim boşluğunun il özel idarelerinin güçlendirilmesi ve ilçe yerel yönetim yapısının değiştirilmesiyle aşılması, Merkezi İdarenin taşrada ki görevlerinin il ve ilçe yerel yönetimlerine bırakılması önerilmekte ve içinde köy belediyeleri ve kasaba belediyeleri de olan beş ayrı belediye türünden bahsedildiği görülmektedir.

Avrupa Konseyi'nin "Yerel ve Bölgesel Kamu Hizmetleri Hakkında R(2007)4 Sayılı Tavsiye Kararının" 2. maddesinde ise yerel ve bölgesel kamu hizmetleri vurgusu yapıldığı görülmekte ve kamu hizmetlerinin yerel halka yakınlığının vazgeçilmez bir zorunluluk olduğu ifade edilmektedir. Arzu edilen yerleşmenin sağlanabilmesi için mülki yapı yanında yerel ve bölgesel

²⁵ CANPOLAT, s.87.

²⁶ Yıldız ATMACA, "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" **Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi**, Y.2013, C.3, S.2, s.171.

²⁷ Erbay ARIKBOĞA, Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, **V. Kamu Yönetimi Forumu** 18-20 Ekim 2007, (KAYFOR 2007), s.3.

yönetimlerin büyüklüğünün önemine vurgu yapılmakta ve kamu makamlarının eylemlerinin tamamlayıcılığına işaret edilmektedir.

Aynı Tavsiye Kararının 10. maddesinde de çeşitli yönetim kademelerinin sorumlulukları ve bu kademeler arasında dengeli bir görev dağılımını açık bir şekilde belirlemek, ilgili birimlerin anlayacağı ve kabul edeceği biçimde görev dağılımı yapılması ve yine görev dağılımının yetki boşluğuna ve yetki mükerrerliğine sebep olmaması gerektiği belirtilmektedir.

Bütün bu veriler ışığında Avrupa Konseyinin; ulusal, bölgesel ve yerel nitelikli bir idari yapılanmayı öngördüğü söylenmelidir. Oysa ülkemizde il temelli birçok farklı yerel yönetim modeli denenmesine karşın bölgesel nitelikli bir yerel yapılanmaya teşebbüs edilememekte hatta tartışmaya dahi açılmamaktadır.

Buna karşın birçok Avrupa ülkesinde bölgesel nitelikli yerel yönetimler bulunmaktadır. Örneğin Fransa'da yerel yönetimler; belediye, il, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz ötesi idareler olarak belirlenmiştir.²⁸ Yine İspanya (il, belediye, belediye birlikleri ve bölgeler)²⁹ ve İtalya'da (bölgeler, iller ve metropolitan şehirler ve belediyeler)³⁰ başta olmak üzere hemen hemen Avrupa ülkelerinin tamamında bölgesel nitelikli yerel yönetimlere yer verilmektedir.

Ülkemizde ise bölgesel nitelikli yerel yönetimlerin tartışılması da il ve daha küçük ölçekte birçok yerel yönetim modeli denenmektedir. Bu bağlamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 6360 sayılı Kanunla değişik 4. maddesine göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin kanunla büyükşehire dönüştürülebileceği hükme bağlanarak iki kriter getirilmektedir. Birincisi nüfus ikincisi ise Yasamaya tanınmış olan takdir yetkisidir. Böylece kurulan büyükşehir belediye sınırının il mülkü sınırı olduğu ve il özel idarelerinin kaldırılacağı düzenlenmiştir.(m.3)

Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulabilmesi içinde il/ilçe olma ya da il/ilçe dışında belediye kurulabilmesi için belli bir alanda (5km mesafede) en az 5.000 kişilik nüfusa sahip olunması koşulu aranmaktadır.

²⁸ Kemal GÖZLER, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.htm. s.17; Hayrettin YILDIZ, **Fransız Yerel Yönetimler Hukuku**, İstanbul, Aralık 2013, s.17.

²⁹ KARAARSLAN, s.60.

³⁰ Bekir PARLAK/Mustafa ÖKMEN, "Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslar Arası Belgeler", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler**, İstanbul 2009, s 60.

Aslında Türkiye için dört dereceli bir yerel yönetim modeli önerilebilir. Birincisi bölgesel temelli bir yerel yönetim, ikincisi il mülki sınırlarını esas alan yerel yönetim, üçüncüsü ilçe mülki sınırlarını esas alan başka bir yerel yönetim ve dördüncü olarak da köy mülki sınırlarını esas alan ayrı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlemenin isabetli olacağı söylenebilir.

Bu dörtlü yapılanma arasında ki görev dağılımı ise aynı görevlerin farklı kademelerde yapılması yerine her kademenin farklı nitelikteki mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmek üzere görevlendirilmesini esas almalıdır. Ayrıca bu bölümlenme sonrası her mahalli müşterek ihtiyacı onu en iyi verecek yerel yönetim birimine bırakılması suretiyle görev dağılımı gerçekleştirilmelidir. Böylece her kademe kendi gücü ile bağlantılı görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek ve aynı zamanda ihtisaslaşma sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunla büyükşehir sınırları içinde köylerin kaldırılması isabetli olmamıştır.

2.2.1. MERKEZİ İDARE MAHALLİ İDARE GÖREV AYRIMI

Toplumsal ihtiyaçların hangilerinin milli hangilerinin mahalli nitelikte olduğu konusunda herkesçe kabul edilebilen bir ayırım ya da tanımlama mevcut değildir. Ancak toplumların içinde yaşadığı Devletin siyasal yapısı, güçlü bir Merkezi İdareye ihtiyaç olup olmaması, geleneklerine, toplumsal ve yöresel ekonomik durumuna³¹ ve yine toplumu oluşturan etnik ve mezhepsel temelli farklılıkların beklenti ve taleplerine göre ihtiyaçlar milli ya da mahalli olarak belirlenebilmektedir.

Bu belirleme federal devletlerde belirlenmiş ve anayasal güvenceye alınmış olmasına karşın üniter devletlerde bu yetki Kanun koyucunun inisiyatifinde değişen koşullara göre belirlenebilmektedir³². Bu bağlamda üniter devletlerde bazen genel yetki ilkesi bazen de liste usulü ile yerel yönetimlerin görevleri belirlenmektedir.

1982 Anayasasının Merkezi İdareyi düzenleyen 126. maddesinde Merkezi İdarenin görev alanı ile ilgili bir tanım ya da belirlemede bulunulmamıştır.

³¹ GÜNDAY, s.71; Ahmet ULUSOY/Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama, Maliye**, Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s.66-67

³² PARLAK/ÖKMEN, s.59.

Sadece nasıl bir idari yapılanma olacağı hususu düzenlenmiş ve illerin yönetiminin yetki genişliğine dayanacağını ve yine kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu bir şekilde yürütülebilmesi için birden çok ili içine alan teşkilatlar kurulabileceği düzenlenmiştir. Ancak ne tür kamu hizmetlerinin olduğu hususunda hiçbir belirlemede bulunulmamıştır.

Anayasanın 127/1. maddesinde ise “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları ifade edilerek mahalli idarelerin görev alanlarının mahalli müşterek ihtiyaç olduğu tespiti yapılmış ancak net bir belirlemede bulunulmamıştır. Dolayısıyla Merkezi İdare ve mahalli idare görev ayrımını yapmak konusunda da Anayasa'nın 126 ve 127. maddelerinde ki ilkelerden hareket etmek suretiyle bir belirlemede bulunmak gerekmektedir.

Ülkemizde geçmişte yapılan Anayasalara baktığımızda 1921 Anayasası hariç tüm Anayasaların benzer bir yerel yönetim yapısı öngördüğü görülmektedir. Örneğin 1961 Anayasası bu konuda açık bir belirlemede bulunulmamıştır. Hakeza 1924 Anayasasının 89 ve devamı maddelerinde de açık bir kriter yoktur.

Ancak bu noktada 1921 Anayasa'sına büyük bir parantez açmanın merkezi yönetimin ve yerel yönetimin görev ayrımı noktasında önemli bir ölçü olabileceği düşünülmektedir.

Güçler birliği ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinden yönetimi esas almıştır. 1921 Anayasasının 11. maddesi “Vilayetin mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haiz olduğu belirtilerek; iç ve dış siyasetin, şeri, adli ve askeri konular, uluslararası ekonomik ilişkiler, hükümetin umumi tekalifi (genel vergi) ile menafii ve birden fazla ili ilgilendiren konuları merkezi yönetimin görev alanı içinde saymış bunun dışında kalan; vakıflar, yükseköğretim, eğitim, sağlık, ekonomi, ziraat, nafia ve sosyal yardım işlerinin düzenleme ve idaresi vilayet meclislerine bırakılmıştır.

Günümüzde dahi yerel yönetimlerden esirgenen genel yetki ilkesi ve merkezi yönetim tarafından yerele asla bırakılması düşünülmeyen birçok yetki bu Anayasayla yerel yönetimlere bırakılmıştır.³³ 1921 Anayasası âdemi merkezîyeti esas almış ve asli hizmet yürütücüsü olarak yerel yönetimleri düzenlemiştir.

³³ KARAARSLAN, s.105

1921 Anayasasının öngördüğü görev ayrımı günümüzde de merkez-yerel arasındaki görev dağılımı açısından önemli bir kıstas olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla günümüzde de benzer bir düzenlemenin yapılmasının çok daha doğru bir sonuç olacağı ifade edilmelidir. Zaten doktrinde belediyeler bakımından genel görev ilkesinin kabul edilmiş olduğu dolayısıyla belediyelerin genel görevli bir kamu idaresi oldukları belirtilmektedir³⁴.

Bilindiği üzere genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin, anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka herhangi bir idari kademenin görev alanına girmemiş ve başka herhangi bir idari makama verilmemiş olmak kaydı ve şartıyla, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve yeni fonksiyonlara girişebilmek için her türlü görevi üstlenebilmeleri, bu konuda takdir yetkisine sahip olmaları olarak ifade edilmektedir³⁵. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da genel yetki ilkesini Şartın 4/2. maddesinde açıklamıştır. Şarta göre “yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır” şeklinde belirtilerek yerel yönetimlerin genel yetki ilkesi çerçevesinde faaliyette bulunmaları istenmiştir.

Bu bağlamda ulusal savunma, iç güvenlik, yargı, dış siyaset, dış ticaret, vergi, tabii kaynaklar gibi konular tamamen merkezin yetki ve görev alanında olmalı bunun dışındaki tüm görevler yerel yönetimlere devredilmelidir. Kaldı ki zaten günümüzde neredeyse Avrupa ülkeleri genelinde; eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve asayiş, nüfus işlemleri gibi pek çok hizmet yerel yönetimlerce sunulmaktadır³⁶. Özellikle vergi ve tabii kaynaklar konusunda ulusal ve yerel bazda ayrıma gidilmeli ulusal kaynakların ülke genelinde hakça paylaşılması sağlanmak yanında yerel gelirlerin bölgesel gelişmişlik farklarını körükleyici olarak değil dengeleyici bir unsur olarak yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyelerin görev ve yetkileri sayılmış, hizmet alanları belirlenmiş ve ayrıca kanunlarla

³⁴ KALABALIK, s.313.

³⁵ HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Van den : (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ) **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Ankara 1972 s.24; Muzaffer ÖNDER, “Geleceğin Belediyesi”, **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.420; KALABALIK, s.275.

³⁶ PARLAK/ÖKMEN, s.59.

başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirileceği düzenlenmiş olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi 24.01.2007 tarih ve 2005/95 esas ve 2007/5 sayılı kararla bu düzenlemeyi iptal ederek belediyeler bakımından genel yetki ilkesi ya da bu manaya gelebilecek bir düzenlemenin yapılamayacağına hükmetmiştir. Şüphesiz Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu karara katılmak mümkün değildir. Bu karar yukarı da işaret edildiği üzere yerel yönetimlerin ülkemizdeki reform sürecini ve yine gelişim sürecini olumsuz etkileyen Anayasa mahkemesi kararları arasında yerini almıştır.

Aslında görev ve yetki alanı genişletilmiş, güçlendirilmiş yerel yönetimlerin özellikle etnik ve mezhepsel temelli bir kısım sorunların çözülmesini kolaylaştıracağı söylenebilir. Bireylerin karar mekanizmalarını daha küçük bir ölçekte belirledikleri, yakından tanıdıkları ve çok daha rahat ulaşıp etkileyebildikleri bir yönetimin kendilerine sunulan hizmetlerin çok önemli bir kısmını vermesi; kendi kendilerini yönettikleri düşüncesini yerel de hâkim kılmak suretiyle etnik ve mezhepsel temelli birçok psikolojik bariyerin yıkılmasını sağlayabilecektir.

2.2.2. MAHALLİ MÜŞTEREK İHTİYAÇ ÖLÇÜSÜ

Yerel Yönetimler konusunda ideal bir yapıdan bahsedebilmek için ele alınması gereken önemli bir ölçüt olarak mahalli müşterek ihtiyaç kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Zira mahalli müşterek ihtiyaç kavramı bir kamu hizmetinin ulusal mı yoksa yerel mi olduğu hususunda çok önemli hukuksal bir ölçüt olarak Anayasada zikredilmiştir.

Mahalli müşterek ihtiyaç bir yörede beraber yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlar ve menfaatlerin tamamı olarak ifade edilebilir.³⁷ Örneğin Anayasa Mahkemesinin de belirttiği üzere mahalli müşterek ihtiyaç kavramını “*Herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak*

³⁷ Cengiz DERDİMAN, Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu, **S.D.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, Yıl: 2012, s.58.

beklentiler” olarak belirtmiştir. Yine Alman Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan tanıma göre “bir yerel bölgede doğan ya da o bölge ile özel bağlantısı olan ve insanların o bölgede beraber yaşamaları ile ortaya çıkan ihtiyaçlar ve menfaatler olarak” tanımlanmıştır.³⁸ Dolayısıyla henüz mahalli müşterek ihtiyaçlarla ilgili kavramsal ve ilkesel boyutlarda birlik ya da bütünlük sağlanamamıştır.

Anayasa mahkemesi Mahalli müşterek ihtiyaçların hangi yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği hususunda Kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğuna karar vermiştir.³⁹ Dolayısıyla bir mahalli müşterek ihtiyacın il özel idaresi ya da büyükşehir belediyesi tarafından mı yerine getirileceği hususunda Anayasal bir sınırlama ya da engel yoktur.

Ülkemizde il özel idareleri ile belediyelerin sunduğu kamu hizmeti önemli ölçüde örtüşmektedir. Bu manada bütün yerel yönetim birimlerindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar önemli ölçüde ortaklaşsa da birçok noktada da farklılaşabilmektedir. Zira bu iki yerel idare ile köyler arasında yürütülen hizmetler ve beklentiler bakımından büyük farklılıklar mevcuttur. Örneğin GÖZLER’inde haklı olarak ifade ettiği üzere köylerde hayvanların sulanabilmesi için arazi ve köy meskûn alanlarında çeşme ve kuyulara, kır bekçisine ihtiyaç duyulmakta buna karşın şehirde ise daha farklı mahalli müşterek ihtiyaçlar ön plana çıkmaktadır.⁴⁰ Bu nedenle tek tip bir yerel yönetim modeli ile tüm mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanabilmesi çok da mümkün gözükmemektedir.⁴¹ Zira bazı mahalli hizmetler küçük yerel yönetim birimlerince daha etkin bir şekilde yerine getirilirken bazı hizmetlerinin etkinlik düzeyi ölçek ve model büyüdükçe daha iyi verilebilmektedir.⁴² Bu nedenle kademeli bir yerel yönetim modeli oluşturulmasında büyük fayda vardır.

Bu bağlamda her kademeye gücü ve yetkisi nispetinde görevler yüklenerek mahalli müşterek ihtiyaçlar bakımından da ihtisaslaşma ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde bir yapıya geçilmelidir. Böylece her mahalli müşterek ihtiyaç kendisinden en fazla yararlanacak olanlar tarafından seçilerek oluşturulacak ve yönlendirilebilecek olan bir yerel yönetim tarafından karşılanabilecektir. Bunun sonucu olarak hem subsidiarite ilkesi ve hem de demokratik katılım en üst düzeyde gerçekleştirilebilecektir.

³⁸ Nakleden DERDİMAN, s.58.

³⁹ Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete**, 18.9.2014, S.29123.

⁴⁰ Kemal GÖZLER; “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.htm, s.9-10, 19.

⁴¹ Kemal GÖZLER; 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.34.

⁴² ARIKBOĞA, s.3.

2.3. 6360 SAYILI KANUN

2.3.1. GENEL OLARAK

Kanun'un genel gerekçesinde, etkin, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve yerel yönetim odaklı bir kamu yönetiminin gelişmiş ülkelerin kamusal reformlarının temel ilke ve değerlerinden olduğu bu değişimin aynı zamanda küreselleşmenin bir sonucu olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda vatandaş memnuniyetini artırma ve kamu yönetimine daha fazla katılmasını sağlamak için böyle bir düzenlemeye gidildiği belirtilmiştir.

Yine büyükşehirlerin sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi olması sebebiyle yapılan planların büyükşehir sınırlarında bütüncül olarak ele alınması ve tüm büyükşehir sınırları kapsamında makro politikalar belirlenmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı ifade edilmiştir. Zira geniş ölçekte örgütlenmiş güçlü büyükşehirlerin gelişmiş teknoloji ile donatılabileceği, nitelikli ve uzmanlaşmış personel ile verimliliğin artacağı ve kaynakların etkin kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda Kanun koyucu imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesi için büyükşehir modelini uygulamaya koyduğu görülmektedir. Ayrıca artan çevre kirliliğini azaltabilmek anlamında içme suyu, kanalizasyon, katı atık depolama ve toplu taşıma gibi mahalli müşterek ihtiyaçların tek merkezden koordine edilmesinde büyük fayda sağlanacaktır. 5216 sayılı kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları olması münasebetiyle imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlandığı gerekçesiyle bu iki şehirdeki büyükşehir uygulamasının genişletildiği görülmektedir.

2.3.2. YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU

Türkiye’de 6360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden önce 16 büyükşehir, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1977 belde belediyesi olmak üzere toplam 2950 belediye mevcuttu.

Demokratikleşmenin sağlanması, halkın katılımının artırılması, yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretebilmesi için 6360 sayılı Kanunla büyük değişiklikler yapılarak büyükşehir belediye ve ilçe belediye sayısı artırılmış, belde belediyelerinin sayıları oldukça azaltılmış ve yine büyükşehirlerdeki il özel idareleri ve köyler ise kaldırılmıştır. Bu Kanunla yapılan değişikliklerden sonra Türkiye’de 30’u büyükşehir, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 51’i il belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi ve 397’si ise belde belediyesi olmak üzere yaklaşık 1397 belediye mevcut hale getirilmiştir.

Kanun koyucu imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken hizmetlerin daha etkin yürütülmesi için büyükşehir modelini yaygınlaştırmaya çalışmış bu kapsamda büyükşehir belediye sayısını 30’a yükseltmiştir.

Yine bu Kanunla yapılan değişiklikle yaklaşık 1578 belde belediyesi kaldırılmıştır. Bunların 1076’sı büyükşehir sınırları içinde iken kaldırılmış geri kalan 502 belde belediyesi ise nüfusu 2.000’nin altında olduğu için kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi 1977 olan belde belediyesi sayısı değişiklikle 397’ye düşmüştür. Buda toplam belediye sayısındaki düşüşün ağırlıklı kısmının belde belediyelerinde olduğunu göstermektedir.

Bilindiği üzere ilk kademe belediyeleri 06.03.2008 tarihli 5747 sayılı Kanunla kaldırılarak o tarihte var olan 283 ilk kademe belediyesinin 35’i ilçe belediyesine 8’i büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239’u bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye ve biri de köye dönüştürülmüştü⁴³. 6360 sayılı Kanunla 27 ilçe kurulmuş, 351 ilçe dönüştürülmüş ve eski 143 ilçe ile birlikte toplam 519 büyükşehir ilçe sayısına ulaşılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerde İlçe kurulması için 50.000 olan nüfus şartı 20.000’e düşürülmüş ancak yeni ilçe kurulması ile asıl ya da ayrılan ilçenin nüfusunun 100.000’nin altına düşürülmemesi kuralı getirilmiştir.

⁴³ Kemal GÖZLER; **İdare Hukuku Dersleri**, 12. Baskı, Ekim 2012, Bursa, s.206-207.

Aslında bu noktada tartışılması gereken bir başka husus yerel yönetim yanında Merkezi İdarenin taşra teşkilatının bir bölümü olan ilçe sayısının artmasının doğru olup olmadığıdır. Şüphesiz ki yasa koyucu Anayasaya uygun olmak kaydıyla düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu manada Anayasal bir engel de gözükmemektedir. Ancak ilçe sayısının arttırılması Merkezi İdarenin sahip olduğu yetkileri yerel yönetimlere devretme niyetinde olmadığını da göstermektedir. Zira ilçe teşkilatı kurulması şikâyet edilen bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği çoğaltmaktan ve merkeziyetçi yapıyı güçlendirmekten öteye ciddi hiç bir fayda sağlamayacaktır. Demokrasi geleneği güçlü olan İngiltere, İtalya, Fransa ve İspanya gibi ülkeler yerel yönetimleri güçlendirmek adına merkezi yapıyı küçültmeye hatta tamamen kaldırmaya çalışırken Türkiye'nin yeniden ilçe teşkilatlarını arttırması yerelleşme akımı ile çelişmektedir. Bahsi geçen ülkelerde merkezi yönetimler küçültülmeye ve bu küçültülmeden doğan boşluğun yerel yönetimlerle doldurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Oysa ülkemizde yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanacak makamların çoğaltılması yönünde bir tercihte bulunulduğu gözlemlenmektedir.

Son olarak mülki taksimat ya da devlet genel idaresi gibi belediye sınırlarının bir birine ulaştırılması mahalli müşterek hizmetlerin sunulması bakımından ciddi bir avantaj sağlayacaktır. Bu durum mahalli müşterek hizmet sunumunun tüm ülke sathına yayılmasını sağlayacaktır.

Bu uygulama Fransa'da 1821'den itibaren uygulanagelmektedir.⁴⁴ Böylece Fransız ulusal topraklarında bir belediyenin sınırının bittiği yerde bir başka belediye sınırı başlamaktadır.⁴⁵ Bu manada Türkiye'de de 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ve sınırların bitişik hale getirilmesi oldukça yararlı olmuştur.

Ayrıca köylerin kaldırılması yerine köy yerel yönetimleri yeniden oluşturulmalı ve büyükşehir, ilçe belediyesi ve köyler arasındaki görev ve yetkiler yeniden paylaştırılmalıdır. Görev ve yetkiler konusunda yapılacak bu paylaşımlarla orantılı mali kaynaklar aktarılmalıdır. Görev ve yetkiler hizmet bütünlüğü açısından birbirine entegre edilerek kamu hizmetinin idari ve mali özerklik içinde sunulması sağlanmalıdır.

⁴⁴ Jean RİVERO/Jean WALİNE: **Droit Administratif**, 20. Baskı, Dalloz, Paris, 2004, s.99.

⁴⁵ RİVERO/WALİNE, s.99.

2.3.3. BELDE BELEDİYELERİNİN AZALTILMASI YA DA KALDIRILMASI

1980’li yıllardan itibaren ciddi bir hazırlığı ve yine bilimsel temeli olmaksızın ve idari bir ihtiyacı⁴⁶ karşılamaktan çok siyasi saiklerle köyler, belde belediyelerine dönüştürülerek belde belediye sayısında büyük bir artış yaşanmıştır.

Belde belediyelerinin sayısının çok olması katılımcılık ve yerel demokrasi bakımından olumlu karşılanırsa da kamu hizmeti üretme ve sunma bakımından son derece verimsiz teşkilatlar olarak varlıklarını sürdürme gelmişlerdir. Söz konusu bu belediyeler genel bütçe vergi gelirleri üzerinden kendilerine nüfus oranlarına göre verilen paylar dışında bir gelire sahip olmadıklarından çoğu zaman borç batağına saplanmakta ve beklenen ya da istenen mahalli müşterek hizmeti üretmek bir yana personel giderlerini bile karşılayamamaktadırlar. Şüphesiz ki mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak bakımından belde belediyelerinin mali kaynaklarının yetersizliği gerekçesi ileri sürülebilse de salt bu neden belde belediyelerinin içinde bulunduğu durumu açıklamaya yetmemektedir. Zira daraltılmış olan nüfus ve alanın yönetim giderlerini arttırdığı görülmektedir.⁴⁷ Nüfusu 2000’in altında ve yine biraz üzerinde olan belde belediyelerinin merkezden aldığı kaynaklar çoğu zaman belediye başkanı, makam şoförü, makam arabası ve yine belediye de çalışan birkaç diğer personelin cari giderlerini karşılamaya dahi yetmemektedir. Mahalli müşterek ihtiyaç ve hizmetlerle çok da bağlantılı olmayan bu gider kalemlerine belediye ödeneklerinin çok önemli bir kısmı tahsis edilebilmektedir. Hakeza bu belediyeler gelir gider dengesizliği içinde ciddi yatırımlar yapamamakta merkezden gelen kaynakları da yatırıma dönüştüremediklerinden kaynak israfına neden olmaktadır. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama, verimlilik ve proje üretme bir yana borç batağına saplanmış durumdadırlar. Bu nedenle büyükşehirlerde ki ve yine nüfusu 2.000’nin altına düşmüş olan belde belediyelerinin kaldırılması son derece olumlu olmuştur. Hatta nüfus temelli bu kriterin yükseltilerek verimsiz bu tür bir yerel yönetimin sayısı çok daha aşağılara çekilmelidir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de “Nüfusu 2000’in altında kalan belediyelerin borç yükü altında iş yapamaz durumda buldukları, belli bir

⁴⁶ CANPOLAT, s.93.

⁴⁷ ULUSOY/AKDEMİR, s.82.

coğrafi alanda hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun çok sayıda belediyenin yetkili olmasının ortaya çıkardığı sorunlar dikkate alındığında, dava konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere yüklenen kamusal hizmetlerin etkin biçimde yerine getirilmesini, bir taraftan da merkezî yönetim kuruluşları bakımından, merkezî idare hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesini temin edebilecek, kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak uygun idari büyüklüğün oluşturulması amacıyla, bir başka ifadeyle kamu yararı düşüncesiyle yasalaştırılabileceğine” karar vermiştir.⁴⁸

Aslında belde belediyeleri yerine güçlendirilmiş köy mahalli idarelerine ağırlık verilmelidir. 6360 sayılı Kanun öncesi yaklaşık 34.880 civarında olan köy sayısı değişiklik sonrası 18.336'ya düşürülmek suretiyle son derece yanlış bir tercihte bulunulmuştur.

Gerçi kanun köy ve beldelerin mera, yaylak ve kışlaklar üzerindeki yetkilerini korumaya çalışmış ancak aşağıda köylerin kaldırılması başlığı altında inceleneceği üzere tüzel kişiliği dolayısıyla taraf ve dava ehliyeti olmayan bir topluluğun mahalle olarak bu haklarını koruması mümkün gözükmemektedir. Ayrıca köy yerel idarelerinin sınırlı personeli ve giderleri olduğundan bunların kaldırılmasıyla da iktisadi manada bir tasarruftan bahsedilemeyecektir.

Oysaki nüfusu 2000 civarında olan bir belde belediyesinin sadece başkan, makam şoförü, makam arabası yakıt ve amortisman giderleri toplamının her ay belediyeye maliyetinin 10 ila 15 bin TL olduğu göz önüne alınırsa ve bu giderlerin yıllık tutarları hesaplandığında yatırıma dönüşmeyen büyük bir kaynak israfının olduğu görülecektir. Kaldı ki temiz su, atık su, temizlik ve toplu taşıma gibi yerel hizmetlerin etki ve verimli sunulabilmesi için gerekli kent dolayısıyla yerel yönetim büyüklüklerinin 150.000 ile 623.000 aralığında olduğu varsayıldığında⁴⁹ 2.000 nüfuslu bir belde belediyesinin kendi beldesinde mezkur mahalli müşterek hizmetleri karşılaması imkansızdır. Ayrıca bu hizmetlerin küçük ölçekte kurulmasının maliyeti sağladığı fayda ile mukayese edildiğinde oldukça yüksek dolayısıyla son derece verimsiz yerel idareler olarak gözükmektedirler.

Yine çokça tartışılan optimal yerel yönetim büyüklükleri göz önüne alınarak aynı yetki ve görevlere sahip farklı büyüklükte tek tip yerel yönetim modeli yerine görev ayırımına dayalı farklı nitelikteki yerel yönetim modeline

⁴⁸ Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete**, 18.9.2014, S.29123.

⁴⁹ İsmail CERİTLİ, “Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.2, Nisan 2002, s.22.

geçmenin çok daha doğru olacağı söylenmelidir. Yukarıda ifade edildiği üzere küçük bir belde belediyesindeki başkan eksenli giderlerin yıllık toplamı kadar bir yatırımın maalesef bu beldelerde yapılmadığı ya da yapılamadığı görülmektedir. Bu nedenle beldelerin kaldırılmasıyla tüm diğer kalemler bir yana başkan eksenli giderlerin köy tüzel kişiliklerine aktarılması ve yeni bir köy kanunu ile il ve ilçe belediyelerinin görev alanı dışında kalan mahalli müşterek ihtiyaçların çok daha iyi bir verimlilik ve kalitede karşılanabilecektir. Böylece hem yerellik ilkesi hayata geçirilmiş ve hem de nitelikli hizmetlerin yeterli ve güçlü yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi sağlanmış olacaktır. Zira istisnalar hariç hiçbir belde belediyesi mühendis vb kalifiye personel istihdam edememektedir. Hatta birçok il belediyesinde dahi olmayan şehir plancısı, mimar gibi personelin birkaç bin nüfuslu bir belde belediyesinde istihdam edilmesine imkân yoktur. Öyleyse küçük bir belde belediyesine imar yetkisi, su ve kanalizasyon ya da ulaşım yetkisinin verilmesi ve bu alanda hizmet üretmelerinin beklenmesi doğru değildir. Büyükşehirlerle küçük şehirlerin bile farklı bir yönetim modeline ihtiyaç duyduğu günümüzde tek tip bir yerel yönetim modelini esas almak suretiyle aynı mevzuat, görev ve yetkilerle istenen ve beklenen verim sağlanamayacaktır. Bu nedenle ilin tamamında hizmet yürütecek büyükşehir belediyeleri gibi bir il belediyesi, yine görev ve yetkileri farklı ilçe belediyeleri ve köy yerel yönetimin sistemine gidilmesi en doğru çözüm olarak önerilebilir. Hatta yukarıda da ifade edildiği üzere bunların üzerinde bölgesel boyutta mahalli müşterek eksenli hizmet ve yatırımları organize edecek bir yerel yönetim dahi tartışılmalıdır.

Şüphesiz oluşturulacak çok katmanlı bir yerel yönetim modelinde asli hizmet sunucusu olarak yerel yönetimler kabul edilmelidir. Tüm mahalli müşterek hizmetler yerel yönetimler tarafından üstlenilmelidir. Bu noktada hangi yerel yönetimlerin hangi hizmetleri yerine getireceği ve yine yerel yönetimler arasında çıkabilecek görev ve yetki tartışmaları Kanun koyucunun tafsilatlı düzenlemesine ve takdirine bırakılmalıdır. Günümüzde büyükşehir sınırları içinde çıkan ihtilaflar büyükşehir belediye meclisleri tarafından giderilmektedir. Ancak bu düzenlemenin isabetli olmadığı söylenmelidir. İktidar çoğunluğunu elinde bulunduran büyükşehir belediye meclislerinin ihtilaflı konuları taraflı bir şekilde karara bağladıkları görülmektedir. Özelde büyükşehirlerde bulunan ilçelerin kendi arasında ve yine bunlarla büyükşehir belediyeleri arasında genelde ise tüm yerel yönetimler arasında daha tarafsız karar alabilecek il idare kurulları ya da ihtilafları çözecek yerel yönetim hakem

heyetleri oluşturulmak suretiyle bu çekişmeler daha adil bir şekilde çözümlenebilecektir.

Ülkemizdeki belediye sayılarına ilişkin rakamlar, gelişmiş batılı ülkelerle mukayese edildiğinde çarpıcı bazı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin belediye sayılarımız, idari teşkilatlanmamızın esin kaynağı olan Fransa ile mukayese edilince çokta yüksek rakamlar değildir. Zira Fransa’da nüfusları ve ölçüleri birbirinden farklı 36.786 civarında belediye mevcuttur⁵⁰. Bunların 22700 tanesi 500 kişinin altında nüfusa sahiptirler. Ancak bu belediyeler ülkemizdeki belediyelerle benzeşse de aralarında ciddi farklılıklar vardır. Zira Fransa’da belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olmakla birlikte aynı zamanda devletin yereldeki temsilcisi olarak kolluk görev ve yetkileri ile de donatılmıştır⁵¹. Ayrıca başkan ve yardımcıları aylık almamaktadırlar. Aslında ülkemizde ki köylere benzer bir yapı oldukları söylenebilir.

Ancak aralarında Almanya, İngiltere, Belçika, Norveç ve İsveç gibi ülkelerinde bulunduğu birçok Avrupa ülkesinde de sayıları oldukça çok olan belediyeler bir dönem (1960 ve 1970’li yıllarda) azaltılmaya çalışılmış⁵² ve büyüklüklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesine gidilmiştir⁵³. Zira küçük ve güçsüz belediyelerin halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayamayacağı düşünülmektedir⁵⁴.

Mevcut durumda belde belediyelerin kaldırılmasının demokrasi ve katılımçılık anlamında olumsuz bir durum olacağı açıktır. Bu olumsuzluğu bertaraf edebilmek için köy sathında örgütlenmiş yerel yönetimlere ihtiyaç vardır. Ancak yerel yönetimlerin demokrasiyi ve katılımçılığı öğreten okullar olduğu varsayımıyla hareket edildiğinde köy sakinlerinin ya da belde belediyesinden köye dönüştürülen belde sakinlerinin Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış 442 sayılı Köy Kanunu’yla yönetilen bir yerel yönetim biriminde demokrasi kültürünü alamayacakları şüphesizdir. Aslında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Başbakanlığa sunulan Köy Kanunu Tasarısı Taslağı köylerle ilgili oldukça ileri düzenlemeler (uzman personel istihdamı, seçilmişlerin yargı kararı ile düşürülmesi, geri çağırma⁵⁵ vb) getirmesine karşın

⁵⁰ YILDIZ, s.18.

⁵¹ YILDIZ, s.19.

⁵² Birgül Ayman GÜLER, **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara-Mart 1998, s.111; YILDIZ, s.40.

⁵³ KALABALIK, s.223; CANPOLAT, s.83.

⁵⁴ YILDIZ, s.19.

⁵⁵ Köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları durumunda, Köyde kayıtlı seçmenlerin en az yarısının mahallin en büyük mülki amire yazılı müracaatı üzerine yapılacak halk oylaması sonucu katılanların en az üçte ikisinin

henüz kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla güçlendirilmiş ve köy sathında örgütlenmiş bir yerel yönetim ihtiyacı açıkça görülmektedir. Süreç içerisinde Kanun koyucu bu eksikliği görüp giderecektir.

Ayrıca belde belediyelerinin tamamen kaldırılmasıyla bu alanlarda ihtiyaç duyulan yerel hizmetler ilçe belediyeleri tarafından karşılanacaktır. Yine bir kısım yerel hizmetlerin ise yeni çıkarılacak köy kanunu ile mali ve yapısal anlamda güçlendirilmiş ve yeniden tüzel kişilik kazanmış köy yerel yönetimleri tarafından verilmesi pekala mümkün hale getirilebilir.

2.3.4. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI

İl Özel İdareleri; İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Ülkemizde Merkezi İdarenin gölgesinde ve verimsiz oldukları, yerel yönetimlere ilişkin temel kriterleri tam olarak taşımadıkları ve yine temsiliyet noktasında yetersiz oldukları gerekçesiyle bir yerel yönetim olarak varlıkları tartışılmalıdır. Aslında kısmen farklı nedenlere dayansa da idari teşkilatımızın esin kaynağı olan Fransa'da da il özel idarelerinin varlığı ve gerekliliğinin 2010'lardan itibaren sorgulanmaya başlandığı görülmektedir⁵⁶.

6360 sayılı Kanunla yeni kurulan ve eskiden büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin yürütme organının vali olduğu ve yine Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları⁵⁷ ile valiye meclis kararları üzerinde mutlak veto yetkisi tanınmak⁵⁸ suretiyle vesayet yetkisinin yeniden tahkim edilmesi göz önüne alındığında bu yerel yönetimlerin kaldırılmasının isabetli olduğu söylenmelidir. Zira yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve yerel özerkliği ortadan kaldırmayacak bir idari vesayet yetkisinin Merkezi İdareye tanınmış olması gibi yerel yönetimlere ilişkin temel değer ve kriterlerin il özel idareleri bakımından söz konusu olmadığı açıktır. Valinin yürütme organı olduğu, karar organı olarak kabul edilebilecek il encümeninin yarısının valiler tarafından belirlendiği ve yine meclis tarafından alınan tüm kararların Merkezi İdarenin temsilcisi olarak

geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildiri üzerine bölge idare mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevinin sona ermesi.

⁵⁶ YILDIZ, s.20.

⁵⁷ Ana. Mah. T.18.1.2007, E.2005/32, K.2007/3.

⁵⁸ Yazar; Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararı sonrası valiye mutlak veto yetkisi tanındığını ve meclisin ne yapacağı hususunun ise belli olmadığını belirtmektedir. Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara 2014, s.160.

valinin onayına tabi olduğu bir yapının özerk ve demokratik bir yerel yönetim olmadığı belirtilmelidir.

Buna karşın valinin il özel idarelerinin merkezinde olmasının temel nedeninin idari manadaki özerkliğin üniter yapıyı tehdit ettiği tezine dayandırılmakta⁵⁹ ve valinin yürütme organı olmasının Türk yönetim sistemi bakımından faydalı olduğu iddia edilmektedir⁶⁰.

Yine belediyeler bakımından başkanların faaliyet raporlarının değerlendirilmesi veya gensoru yöntemleriyle düşürülmesi mümkün iken bu iki yöntemin il özel idarelerinin yürütme organı olan valiler bakımından geçerli olmamasının hesap verebilirlik, demokratik katılım ve halk denetimi bakımından büyük bir handikap olduğu dolayısıyla diğer yerel yönetimlerle mukayese edildiğinde bir yerel yönetimden çok Merkezi İdarenin bir taşra örgütüymüş gibi bir izlenim verdiği görülmektedir.

Kaldı ki il özel idarelerinin mali yapısının zayıflığı ve Merkezi İdarenin taşrada yapması gereken işleri yürütme eksenli yoğun faaliyetleri göz önüne alındığında il özel idarelerinin bir yerel yönetim mi yoksa Merkezi İdarenin taşradaki bir idari birimi mi olduğu hususunda ciddi bir tereddüde neden olmaktadır. Zira 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre il özel idareleri Merkezi İdarenin taşradaki yatırımlarına aracılık etmektedirler. Bu nedenle il özel idarelerinin kaldırılarak bu alanda yetkili ve görevli büyükşehir yerel yönetimlerinin kurulması son derece isabetli olmuştur.

Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler tanımlanırken il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak ifade edilmesiyle il sathında mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan bir yerel yönetimden bahsetmekte ancak somut anlamda bir isim belirlememektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin kaldırılması ve yerine büyükşehirlerin kurulmasında Anayasaya aykırılık yoktur.

İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla kural olarak il özel idarelerine ait tüm görev ve yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmesine karşın Maden Kanunu'na göre verilen I (a) grubu maden ruhsatları (İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl) ile 5686 sayılı Kanuna göre ruhsatlandırılan jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin görev ve yetkiler valiliklere bırakılmıştır. Aynı şekilde Maden Kanunu'na göre işletilen üretim alanlarında iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi de valiliklere bırakılmıştır. Yine bu Kanunlara dayanılarak verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir.

⁵⁹ Cemil KAYA, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, Ankara-2007, s.29.

⁶⁰ Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, Kasım 2014, Ankara, s.316.

Bütün bu veriler Merkezin, aslında il özel idarelerini gerçek manada bir yerel yönetim olarak görmediğini ve kabul etmediğini göstermektedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla Merkezi İdare adına taşrada doğacak boşluğu gidermek amacıyla kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) ve yine il özel idarelerince kullanılan bazı yetkilerin valiliklere aktarılması da il özel idarelerinin gerçek anlamda bir yerel idare olmadığını ispat etmektedir.

Şüphesiz Kanun koyucu, il özel idareleri ile ilgili, kısmen yukarı da işaret edilen eksiklik ve aksaklıkları gidermek suretiyle bu idareleri gerçek anlamda bir yerel yönetime dönüştürebilir. Ancak 6360 sayılı Kanunla, Kanun koyucunun il özel idarelerini ıslah etmek niyetinde olmadığını ve bunun yerine büyükşehir belediye modelini tercih etmek suretiyle bu modeli hayata geçirmeye çalıştığı görülmektedir.

2.3.5. KÖYLERİN KALDIRILMASI

Ülkemizde köyler geçmişi çok eskilere dayanan geleneksel bir yerel yönetim modeli olarak örgütlenmiştir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi öngörülerek günümüzdeki yapıya benzer bir yapı oluşturulmuş⁶¹ ancak ilk kez 1924 tarihli 442 sayılı Köy kanunu ile tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak hukuki statüye kavuşturulmuşlardır⁶².

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy; nüfusu 150 ila 2000 arasında olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe tarlalarıyla birlikte oluşturdukları yerleşim yerleridir.

6360 sayılı Kanun öncesi yaklaşık 34.880 civarında olan köy sayısı değişiklik sonrası 18.336'ya düşürülmüştür. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerle İstanbul ve Kocaeli illerinde bulunan Köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmek suretiyle büyükşehir sınırları içinde yer alan yaklaşık 16.544 civarındaki köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Yapılan bu düzenleme hem Anayasa'ya, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına, yerinden yönetim ve katılımcılık ilkelerine açıkça aykırı olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı görmeyerek⁶³ hukuki açıdan yanlış bir karar vermiştir.

Köyler; demokrasinin en saf ve yalın hali olarak düşünebileceğimiz doğrudan demokrasinin günümüzde uygulanabildiği yegâne yönetim

⁶¹ Hasan Nuri YAŞAR, **İdare Hukuku**, İstanbul 2014, s.542.

⁶² AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.344.

⁶³ Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete**, 18.9.2014, S.29123.

birimidirler. Zira köy adına yapılacak bir kısım işlere ilişkin kararlar doğrudan köy halkı tarafından alınmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde; vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı, Avrupa Konseyine üye ülkelerin tümünün paylaştığı ve demokratik ilkelere biri olduğu vurgulanmak suretiyle bireylerin katılımının sağlanması istenilmektedir. Yerel demokrasinin ulusal demokrasiden daha eski olduğu ve yerel demokrasinin temelini de doğrudan demokrasi olduğu⁶⁴ varsayıldığında köylerin kaldırılmasının demokrasi ve katılımcılık adına yanlış bir karar olduğu ve bu yönetim modelinin kaldırılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerel demokrasi ile çeliştiği görülmektedir.

Köy tüzel kişiliğine son verilmesi nedeniyle köy ihtiyar meclislerinin kaldırıldığı böylece köyde yaşayanlar dâhil il mülki sınırları içinde bulunan halkın demokratik temsilinin sadece belediye meclislerince sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda köylerle mukayese edildiğinde ilçe ve büyükşehir belediye ölçeği oldukça büyüdüğünden demokratik temsiliyet gücü oldukça küçülmektedir. Köyün mahalli ihtiyaçları göz önünde bulundurulduğunda bunun demokratik yolla büyükşehir ve ilçe belediyelerine yansıtılması oldukça zorlaşmıştır.

Köylerin kaldırılması hukuki açıdan yanlış olduğu kadar maslahat açısından da yanlış bir uygulamadır. Yukarıda da işaret edildiği üzere 6360 sayılı Kanunla köylerin mera, yaylak ve kışlaklar üzerindeki yetkileri korunmuş olmasına rağmen tüzel kişiliği olmayan en basit ifadeyle taraf ve dava ehliyeti dahi olmayan bu yerel topluluğun bu haklarını mahalle sakinleri ya da bireyler üzerinden koruması imkânsızdır. Örneğin bir köye ait meranın ya da yaylanın dışarıdan gelen sürü sahibi hayvancılara yüzbinlerce TL bedelle yazlık ya da dönemsel olarak kiralandığını ve yine bu gelirin köylerde paylaşıldığı göz önüne alınırsa sadece bu bağlamda çıkabilecek ihtilafların dahi bir bütün olarak köy tarafından çözülmesi oldukça zorlaşmıştır.

Köy yerel idarelerinin yürütme organı olan muhtarın Devletten almış olduğu sınırlı bir aylık dışında Merkezi İdareye külfet olarak düşünülebilen bir gideri yoktur. Kır bekçisi ve köy bekçisi (çok önceleri köy imamları) gibi ücreti köy halkı tarafından karşılanan sınırlı personel görev yapmaktadır. Dolayısıyla köyler sınırlı ve sabit giderleri olan bir yerel yönetim birimidirler.

⁶⁴ Jean-Michel DE FORGES, **Droit administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, PUF, Paris, 2002, s.104.

Ayrıca köy tüzel kişiliklerin kaldırılması sebebiyle mahalleye dönüştürülen o köylerde verilecek mahalli hizmetler, şehirle mukayese edildiğinde öncelik sıralamalarında oldukça gerilerde olacağından ve köy tüzel kişiliği de olmadığı için bu hizmetler o köyler tarafından da yerine getirilemeyeceğinden dolayı hizmet almada ciddi eşitsizlikler ortaya çıkacaktır⁶⁵.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına (AYYÖŞ) göre de bir yerel yönetim biriminin sınırlarının değiştirilmesi durumunda o mahalde yaşayan topluluklara referandum ya da başka yöntemlerle sorulması istenmektedir.⁶⁶ Oysa büyükşehir sınırları içindeki köy tüzel kişilikleri kaldırılmak suretiyle sadece sınırları değil köyler tamamen kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerde model arayışları devam eden ülkemizde AYYÖŞ'ün çekince konulan bu maddesinin doğrudan ve tam olarak uygulanması olanaklı olmasa da demokrasi ve katılımcılık için en azından bu konuda ulusal bir referanduma gidilmesi daha doğru bir yöntem olabilirdi. Binlerce yıllık bir geçmişi ve pratiği olan köylerin halka gidilmeden ve yine kamuoyunda tartışmaya açılmadan bir anda kaldırılması doğru değildir.

2.3.6. YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

6360 sayılı Kanun'un 34. maddesiyle 3152 sayılı Kanun'un 28. maddesinden sonra gelmek üzere 28/A maddesi eklenmiş ve bu madde ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adıyla il özel idarelerinin kaldırılmış olduğu illerde valilikler bünyesinde yeni bir idari birim kurulmuştur. Temel de YİKOB'lar, Merkezi İdarenin il özel idareleri vasıtasıyla taşrada yürüttüğü işleri yapmak üzere kurulmuştur.

Başlangıçta Kanun koyucu hazırlamış olduğu kanun taslağında YİKOB'ları; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi adıyla tüzel kişiliği olan özel bütçeli ve valiliğe bağlı bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak düzenlemeyi öngörmesine karşılık Meclis görüşmeleri sırasında tüzel kişilikten ve özel bütçeden vazgeçilerek Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı içinde valilikler bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları adıyla kurmuştur.

3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesine göre YİKOB, büyükşehir belediyesi olan illerde; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi, koordinasyonu, ilin tanıtımı, afet, acil çağrı, acil yardım hizmetlerinin yapılması ve koordine edilmesi, Merkezi İdarenin

⁶⁵ DERDİMAN, s.73 .

⁶⁶ AYYÖ Şartı; bu danışmanın yapılabilmesi için aynı zamanda mevzuat tarafından öngörülmüş olması koşulunu da getirmektedir.

taşıra da yapacağı yatırımları gerçekleştirme ve koordine etme, temsil, tören, protokol hizmetlerinin yürütülmesi, bunlara rehberlik etme, kaynakları yerinde kullanımını sağlama, hizmet aksamalarına engel olma, ildeki adli ve askeri kurumlar hariç tüm kurum ve kuruluşların hizmet ve faaliyetleri hakkında rapor hazırlamakta ve valinin görüşü ile birlikte başbakanlık ve ilgili bakanlığa göndermek gibi çok geniş bir yelpazede görev ve yetkilere sahip olduğu düzenlenmiştir.

Daha da önemlisi 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin son fıkrasında kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ve bu aksamanın halkın huzur ve esenliği, sağlığı, kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediği vali ya da ilgili bakanlık tarafından tespit edildiği takdirde vali uygun süre vererek bu hizmet ve yatırımın yerine getirilmesini isteyebilmektedir. Eğer verilen bu sürede eksiklikler giderilmez ve hizmetler yerine getirilmez ise vali söz konusu hizmet ya da yatırımı diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi bu yatırım ya da hizmetleri YİKOB vasıtasıyla da yerine getirebilecektir. Bu yatırım ya da hizmetin yerine getirilmesinden kaynaklanan harcama ve giderler, hizmet ya da yatırımı yerine getirmekle görevli kurumun pay ve ödeneklerinden kesilerek hizmet ve yatırımı ifa eden kurumun hesaplarına aktarılmaktadır.

Kanun koyucu hizmetlerde aksama durumunda daha önceden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 40. maddesi ile belediyeler ve il özel idareleri bakımından getirmiş olduğu bu istisnai kuralı 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına teşmil ederek bu yetki alanını oldukça genişletmiştir. Zira bu hüküm ile ildeki Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışındaki belediyeler ve il özel idareleri dışındaki hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi diğer kurum ve kuruluşlar bakımından da hizmet ve yatırımlarda aksama olması durumunda valiye Merkezi İdare adına müdahale etme yetkisi tanınmıştır. Ancak belediyeler ve il özel idareleri bakımından hizmetlerde aksamanın olup olmadığı sulh hukuk mahkemeleri tarafından tespit edilmesine karşın 28/A maddesinde öngörülen müdahale için valilik ya da ilgili bakanlık tarafından tespit yapılmış olması yeterli kabul edilmektedir. Vesayet yetkisinin en ağır şekli olan ikame yetkisinin uygulama alanının bu şekilde genişletilmesi gerek hizmet yerinden yönetim kuruluşları gerekse yerel yönetimler bakımından yanlıştır. Zira bu yetkiyle Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kurum ve kuruluşlara olabildiğince müdahale hakkı tanınmaktadır. Bu uygulama yerel yönetimlerin özerkliğini tehdit ve ihlal ettiği gibi hizmet yerinden yönetimlerinin kuruluş amaçlarıyla da çelişmektedir. Zira Kanun koyucu, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına belli bir faaliyet alanında uzmanlık ilkesi çerçevesinde o hizmete tüzel kişilik tanımak suretiyle ülke sathında merkezin etki ve baskısı dışında kamu hizmeti yürütmesini istemektedir. Oysa bu durumda her iki tür yerinden yönetim kuruluşlarına da vali ve bakanlıklar tarafından olabildiğince müdahale

etme yolu açılmış bulunmaktadır. Hele hele hizmetlerde bir aksama olup olmadığının tespiti hususunda yetkinin valilik ve bakanlıklara bırakılması bu hizmet alanlarının merkezin dolayısıyla siyasetin tam etkisine açılacağı bu durumun ise idarenin tarafsız ve hizmet gerekleri yani kamu yararına uygun hizmet yürütmesi bakımından ciddi olumsuzluklara sebep olacağı açıktır. Örneğin DSİ, KGM ya da bir KİT'in tüm faaliyet alanına bu yetkiyle ya da bu yetkinin kullanılacağı tehdidiyle olabildiğince müdahale edilebilecektir. Getirilen bu hükmün zikredilen olumsuzluklara sebep olmaması için en azından hizmetlerde aksama olup olmadığı hususundaki tespitin belediye ve il özel idarelerinde olduğu gibi mahkemeler tarafından yapılması suretiyle işaret edilen olumsuzlukların en aza indirilebilmesi mümkündür.

Kanun koyucu bu düzenleme ile Merkezi İdarenin görev ve yetki alanında olan ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi bağlamında il özel idareleri vasıtasıyla yerine getirdiği bir kısım hizmet ve yatırımları YİKOB'ları kurmak suretiyle yerine getirmektedir. Pozitif hukukumuza göre bu hizmetlerin önemli bir bölümü Merkezi İdarenin görev ve yetki alanında olan hizmetlerdir.

Yine ilave edelim ki Kanun koyucu; il özel idarelerinin kaldırılmış olduğu illerde Maden Kanunu ve Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre il özel idarelerine verilen görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine vermek yerine bu yetkiyi valiliklere vermiştir. Bu kaynaktan elde edilen gelirlerin genel bütçeye aktarılacağı ve ödenek olarak YİKOB'a gönderilerek yine bu bölgedeki alt yapı hizmetlerinde kullanılacağı belirtilmektedir.

Görev ve yetki alanı oldukça geniş YİKOB'lara yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için Maliye Bakanlığı tarafından yeterli ödeneğin aktarılacağı kanunla düzenlenmiştir. Aslında bu Kanun taslak aşamasında iken YİKOB'lar tüzel kişiliğe haiz, özel bütçeli kuruluşlar olarak düşünülmüş olduğundan bu kuruluşların görevlerini yerine getirebilmeleri için Genel Bütçe gelirleri tahsilatının %0,25'inin YİKOB'lara aktarılacağı şeklinde bir düzenleme öngörülmüştü. Ancak Kanun koyucu, tasarımı yasalaştırırken tüzel kişilik dolayısıyla özel bütçe ve %0,25'lik genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilmesi öngörülen gelirlerden de vazgeçmiş bunun yerine YİKOB'ların görev yetkilerini yerine getirebilmeleri için gerekli ödeneğin Maliye Bakanlığı tarafından verileceğini hükme bağlamıştır.

2.3.7. 6360 SAYILI KANUNUN MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

6360 sayılı Kanunla; Büyükşehir ilçe belediyelerine “genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının” (GBVGTT) %4,5’i, il özel idarelerine %0,5’i ve diğer belediyelere ise %1,5’unun verileceği şeklinde düzenlemeye gidilmiştir. Böylece büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,5 ten 4,5’e çıkarılmıştır. Diğer belediyelerin payı ise %2,85’ten 1,5’e indirilmiştir. Görüldüğü üzere büyükşehir ilçe belediyelerinin payı arttırılmış diğer belediyeler bakımından ise pay oranlarında düşme olmasına karşın toplanan paranın dağıtılacağı nüfusun azalmış olması sebebiyle bu belediyeler bakımından da gelirlerinde önemli bir artışa gidilmiştir.

Büyükşehirlere ise büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6’sının verileceği belirtilerek bu oran %5’ten 6’ya çıkarılmıştır. Bunun yanında büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe gelirleri tahsilatı toplamından verilen %4,5’lik payın %30’nun verileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyelerine verilen %4,5’in %90’nı ilçelerin nüfus oranına göre %10’u ise yüz ölçüme göre dağıtılmaktadır. Buna göre hesaplanan ilçe belediye gelirinden %30’luk büyükşehir payı kesildikten sonra ilçe belediyelerinin payı hesaplarına yatırılmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6’lık kısmının dağıtımını ise %6’lık gelirin; öncelikle %60’ı doğrudan ilgili büyükşehir hesabına aktarılmakta, kalan %40’ın %70’i nüfusa ve %30’u ise yüz ölçüme göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.

Ayrıca kesinleşen en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri kadar bir pay maliye Bakanlığı bütçesine konmakta ve nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak ayrılmaktadır.

Görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanunla yerel yönetimlerin gelirleri görece olarak arttırılmış ve yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır.⁶⁷ Ancak yetki ve sorumlulukları ve faaliyet alanları oldukça geniş olan yerel yönetimlerin gelirlerinde yapılan bu iyileştirmelerin hala çok yetersiz olduğu tartışmadan uzaktır. Zira mezkûr Kanun yerel yönetimlerin özgelir yaratma kapasitelerini arttırmaya yönelik hiçbir düzenleme yapmamıştır⁶⁸. Aslında belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi

⁶⁷ Emre KOYUNCU, “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” **TEPAV** Kasım 2012, (www.tepav.org.tr), s.2.

⁶⁸ KOYUNCU, s.2.

1930'lu yıllardan bu yana hemen tüm hükümetlerin programlarında yer verdikleri ancak bir türlü hayata geçirmedikleri bir hedef olarak kalmaya devam etmiştir⁶⁹. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile kendilerine yüklenen görevler arasında ki bu uyumsuzluk⁷⁰ yerel yönetimlerin başarısızlığında en önemli etken olarak öne çıkmıştır⁷¹.

Genel de yerel yönetimler özelde ise belediyelerin yönetiminde etkin ve tarafsız bir şekilde görevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli mali kaynakların sağlanması gerekmektedir.⁷² Özellikle belediyeler tarafsızlık biryana yeterli mali kaynakları olmadığı için ticari itibarları çoğu yerlerde yok olmuş durumdadır. Gerek çalışanların gerekse bunlarla iş ilişkisi içinde olan müteşebbis ve vatandaşların bu tür belediyelerden olan ilamlı ya da ilamsız alacaklarını alamamaları bu idarelerin toplum nezdinde ki itibarlarını oldukça zayıflatmaktadır. Ayrıca bu tür belediyelerle bu tür uyumsuzlukları olan çalışan ya da vatandaşların siyasal partiler veya illegal yapılarla bağlantı kurması için yönlendirilebilmektedirler. Hatta bu sorunlar sebebiyle her siyasal yapı kendi çalışanını, müteşebbisini kendi paralel yapısını yaratmaya çalışmaktadır. Aksi takdirde belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerden ilamlı ya da ilamsız, ticari ya da hizmet ilişkisinden kaynaklanan alacaklar tahsil edilememekte, iş ve hizmet ilişkisi kurulamamaktadır. Zira belediyelerin özel malları ve özel gelirleri dışındaki hiçbir hesabına ya da menkul ya da gayrimenkullerine haciz konulamamaktadır. Ayrıca borçları olan belediyelerin özel malları ve özel gelirleri yok denecek kadar azdır. Var olan gelirlerde hukuk kurallarının zorlanması suretiyle alacaklılardan kaçırılmaktadır. Dolayısıyla yerel idarecilerin memnun edilmediği hiçbir durumda sonuç alınamamaktadır. Bu gibi durumlarda alacaklılar hukuk dışı yapı ve yollarla ilişki kurmak zorunda kalmak yanında siyasal yapıların hukuk dışı istek ve taleplerini karşılamak zorunda da bırakılmaktadırlar. Bu nedenlerle mezkûr yerel idarelerle güçlü bağları olmayanlar bu alanlardan çekilmektedirler. Bu gibi durumlar rekabet koşullarını olumsuz etkilediğinden özellikle kamu alımlarında ciddi manada yerel kaynak israfına neden olmaktadır.

Bu durumun hukuk devleti ve hukuka bağlı idare, vatandaşların kamu idareleri karşısında eşitliği gibi ilke ve kavramlarla bağdaşmadığı ve hukuk devleti adına büyük bir geri gidişi ifade ettiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği nedeni ile kamu hizmetlerinde bir aksama olmaması için tanınan haciz yasağı gibi muafiyetler ile yerel yönetimlerin karar organlarına karşı yeterli yaptırımın uygulanmaması yukarıda zikredilen hukuk dışılıkları teşvik ve dolayısıyla hukuk devletini ciddi manada tehdit etmektedir.

⁶⁹ GÜLER, s.147-148.

⁷⁰ Nuri TORTOP, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, 1999, s.39.

⁷¹ KALABALIK, s.306-307.

⁷² TORTOP, s.37.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirler konusunda yapılan düzenlemelerin büyükşehirler ve ilçe belediyeleri bakımından çalışma ve hizmet alanlarını olabildiğince genişlettiğini ve sorumluluklarını arttırdığı göz önüne alındığında bu düzenlemeden kaynaklanan giderlerin merkez tarafından karşılanması gerekmektedir. Zira Avrupa Konseyi'nin "Yerel ve Bölgesel Kamu Hizmetleri Hakkında R(2007)4 Sayılı Tavsiye Kararının" 3. maddesi ulusal düzeyde merkezin almış olduğu önlemlerin bölgesel ve yerel düzeyde yükümlülük getirdiği durumlarda mali önlemler başta olmak üzere tüm önlemlerin merkez tarafından alınmasına işaret etmektedir.

Genelde yerel yönetimler özelde ise belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi için yapılacak olan reformlarda bölgesel gelişmişlik farkları göz önüne alınmak suretiyle adil bir gelir paylaşımı yapılması gerekmektedir. Zira ticari hayatın gelişmiş olduğu vergi gelirleri yüksek Kocaeli ili ile Diyarbakır ya da Erzurum Belediyeleri aynı statüye tabi tutulmamalı ve aralarındaki gelir uçurumu Merkezi İdare tarafından telafi edilebilmelidir.

2.3.8. 6360 SAYILI KANUNUN ANAYASAYA AYKIRILIK SORUNU

Bilindiği üzere Anayasanın 127 maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda Kanun koyucu 1984 yılından itibaren büyük yerleşim yerleri için büyükşehir belediyeleri kurmuştur. Ancak Erzurum, Muğla ya da Mardin gibi illerin büyük yerleşim merkezi olmadıklarını⁷³ dolayısıyla bu iller bakımından özel yönetim biçimi olarak düşünülen büyükşehir belediyelerinin kurulamayacağı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. 6360 ve 6447 sayılı Kanunlarla 13+1 ilde büyükşehir kurulmasının ve Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine müracaat edilmiştir. Anayasa Mahkemesi idarenin bütünlüğü ilkesinin Merkezi İdare ya da mahalli idarelerin tekdüze bir yapı olarak oluşturulması anlamına gelmediğini belirterek iptal istemini red etmiştir⁷⁴.

Anayasanın 127. maddesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin önü açılmış ancak büyük yerleşim merkezlerinin ne olduğu hususunda hiçbir kriter belirlenmemiştir. Dolayısıyla büyük yerleşim merkeziyle ne tür bir nüfus ya da coğrafi büyüklüğün kastedildiği belli değildir. Dolayısıyla bu hükmü yorumlayan hukukçuların kent büyüklüğü ile ilgili ortaya attıkları fikirlerin tamamen sübjektif değerlendirmelerinden ibaret olduğu söylenmelidir.

⁷³ GÖZLER, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.1, 11-12.

⁷⁴ Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete**, 18.9.2014, S.29123 .

Hakeza Anayasanın 127. maddesinin yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan tüzel kişiler olarak ifade etmesiyle il özel idareleri, belediye ve köy yerel yönetimlerini Anayasal güvenceye alındığı dolayısıyla bu madde ile ilgili bir Anayasal değişikliğe gidilmeden il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılamayacağı ileri sürülmektedir⁷⁵. Bu yoruma köyler bakımından katılmak mümkün olsa da il özel idareler bakımından katılmak mümkün değildir.

Öncelikle Anayasa koyucu bu ifadeyle mezkûr alanlarda yaşayanların ihtiyaçlarının karşılanmasını kastetmektedir. Dolayısıyla il boyutunda hizmet sunan bir yerel yönetim biriminin olması yeterlidir. İlle de bu yerel yönetimin isminin il özel idaresi olmasına gerek yoktur. Pekala il özel idareleri yerine il mülki sınırlarını esas alan büyükşehir ya da il belediyelerinin kurulmasında Anayasaya aykırı bir durum yoktur⁷⁶.

Zira Anayasa koyucu aynı madde de belediye kavramını da kullanmış olmasına karşın belediyelerle ilgili hiçbir sınır, ölçek ya da kritere yer vermemiştir. Dolayısıyla anayasa koyucu, Kanun koyucuya belediye sınırları ve kriterleri konusunda takdir yetkisi tanımıştır. Kanun koyucuda belediyeler konusunda ki bu yetkisini sadece meskûn mahaller olarak değil tüm mülki sınırlar olarak kullanmıştır. Aksi bir yorumda belde belediyelerinin Anayasal temeli olmadığı sonucu ortaya çıkar ki bu güne kadar bu konuda muhalif bir düşüncenin olmadığı söylenmelidir.

Ancak köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusunda Anayasa Mahkemesi tarafından verilen Anayasa'ya uygunluk kararına rağmen bu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ve ciddi manada tartışılması gerektiğini ifade etmek gerekir. Zira Anayasa koyucu il halkının mahalli müşterek ihtiyacının karşılanmasını istemiş ancak bunun kim tarafından karşılanacağı gerektiği hususunda bir belirlemede bulunmamış diğer bir ifadeyle model belirlemediği. Dolayısıyla il boyutunda ki bu ihtiyaçların il özel idareleri ya da büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanması arasında hiçbir farklılık yoktur. Ancak köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılama bakımından köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim birimi büyükşehir belediyesi olan illerde mevcut değildir. Daha büyük çapta bir mahalli idare olan ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi tarafından köy halkının da ihtiyaçlarının karşılanacağı düzenlenmiştir. Ancak burada ismi köy ya da belde belediyesi ya da bir başka şey olsun köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim yoktur. Dolayısıyla köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim oluşturulması Anayasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

⁷⁵ GÖZLER, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.2,5,7,17,18.

⁷⁶ ÇAĞLAYAN, s.152.

Buna karşın Anayasa Mahkemesi, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesine ilişkin düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını kabul etmemiş ve iptal istemini red etmiştir.

Yine belde belediyelerinin kaldırılmasına ilişkin yapılan düzenlemelerin de Anayasa'ya aykırı olmadığı söylenmelidir. Zira Anayasa koyucu belediyelerle ilgili olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması dışında hiçbir kriter getirmemiştir. Dolayısıyla Kanun koyucu; tıpkı geçmişte getirmiş olduğu nüfus, alan ve mesafe gibi kriterlere göre belde belediyelerinin kurulmasına ilişkin düzenleme yapmış olduğu gibi şimdi de bu kriterleri değiştirmek suretiyle 2.000 kişinin altına düşen beldelerin kaldırılmasını ve yine büyükşehir belediye sınırları içindeki beldelerin nüfusuna da bakmaksızın bunların sınırları içinde oldukları ilçe belediyelerine katılmasını kanunla düzenlemiştir. Dolayısıyla belde belediyeleri hususunda Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararın isabetli olduğu görülmektedir.

Bunun yanında YİKOB'ların kurulması ile ilgili düzenlemenin de Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin istem de haklı olarak red edilmiştir. Yukarıda il özel idarelerinin kaldırılması başlığı altında tartışıldığı üzere 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 6. maddesinde il özel idareleri tarafından Merkezi İdare adına yapılması gereken görevler belirtilmiştir. Bir yerel yönetim olarak il özel idareleri adeta Merkezi İdarenin ildeki taşeronu olarak çoğu zaman görülmüş ve uygulamada bu şekilde devam edegelmiştir. Ancak yürütme organı vali olan ve merkezin bir uzantısı olarak kamu hizmeti yürüten ve yine sert bir vesayet yetkisi altında olan il özel idarelerinin yerel yönetim olma niteliğini tartışmalı hale getiren birçok görev ve yetkinin devri amacıyla oluşturulan bir birim olarak YİKOB'ların Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülemez. Bilakis il özel idarelerinin bugüne kadar ki Anayasa'ya aykırılık durumu bu düzenlemeyle rayına oturmuş gözükmektedir. Yerel idareler kendi tabi görev ve sınırları içindeki kamu hizmetlerini yürütecekler Merkezi İdare ise taşrada yapmak zorunda olduğu işleri kendi hiyerarşik yapısı içindeki teşkilatlar veya YİKOB'lar vasıtasıyla yerine getirecektir.

SONUÇ

Dünyada, yerel yönetimler alanında farklı ölçek ve modelde sayılamayacak kadar çok seçenek uygulanmaktadır. Her ülke kendi ihtiyaçları, tarihsel kurumları ve demokrasi gelenekleri ile bağlantılı yerel yönetim modellerine idari teşkilatı içinde yer vermektedir. Ancak Türkiye, zikredilen kriterlerden çok etnik ve toplumsal temelli kaygılarla hareket etmek suretiyle merkezi yönetim yapısı ve yerel idarelerini belirlemiştir. Buna karşın zamanın ve koşulların değişmesiyle oluşturulmuş olan klasik yerel yönetim yapısı,

birazda Avrupa Birliği gibi uluslarüstü yapı ve kurumların dayatmasıyla bu yapıda 2000'li yıllardan sonra önemli bir değişime gitmiş ve bu değişim süreci hala devam etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler konusunda model ve ölçek belirlemede Yasama organının geniş anlamda bir takdir yetkisi bulunsa da ülke içindeki etnik, mezhepsel ve geniş anlamda toplumsal talep ve dinamikler, merkezi bürokrasi, yüksek yargı ve yine birleşme ve küreselleşme sürecindeki uluslarüstü yapı ve dinamikler bu süreci önemli ölçüde etkilemektedirler.

Ancak ülkemizdeki etnik, mezhepsel ve toplumsal talepler göz önüne alındığında salt idari âdemi merkeziyetin sorunların çözülebilmesi ve taleplerin karşılanabilmesi için yeterli olmayabileceği belki siyasal âdemi merkeziyetin ilke ve kurumlarından kısmen de olsa faydalanılması gerektiği söylenmelidir.

Bu bağlamda yerel yönetim alanında görev, yetki, ölçek ve mali kaynaklar bakımından farklı kademeli yerel yönetim modelinin en doğru tercih olacağı söylenebilir. Zira bütçesi personel giderlerini karşılamaya dahi yetmeyen bir belde belediyesinin ya da köyün kalifiye personel istihdam edebilmesi imkansızdır. Ancak büyükşehir ya da il mülki sınırlarını kapsayan güçlü bir yerel yönetim modelinin kendi bünyelerinde şehir plancısı, hukukçu, ekonomist, ihale hukuku uzmanı, farklı alanlarda uzmanlaşmış mühendisler, mimarlar istihdam etmesi, halk sağlığı laboratuvarları kurması, bu alanda uzmanlar istihdam etmesi ve yine bu uzman personellerle daha alt kademedeki yerel yönetimlere hizmet ya da destek sunması mümkündür. Aksi takdirde bir il sınırı içinde bulunan her köyün, beldenin ya da ilçe belediyesinin kendi su sorununu çözmeye çalışması, atık depolama alanı, arıtma tesisi, kanalizasyon şebekesi kurması ve bunları ekonomik bir şekilde işletmesi gerekir ki bu durumun pek mümkün olmayacağı aşikârdır. Bu nedenle bu tür işlerin, il boyutunda uzman personeller vasıtasıyla planlanması, programa alınması ve hayata geçirilmesi mali kaynak başta olmak üzere kaynakların israfını çok önemli ölçüde azaltacaktır. Zira aralarında birkaç km mesafe olan farklı yerel yönetimlerin her biri kendi su sorununu çözmek için çoğu zaman hizmet alımı yöntemi ile birçok proje hazırlamaya çalışmaktadırlar. Bu projeler kaynak yetersizliği ya da proje çakışması ya da daha masumane hatalarla çok büyük bir nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir kaynak küçük bir kitlenin hizmetine sunulacak tabii kaynaklar heba edilebilmektedir. Bu nedenle görevleri, yetkileri, kaynakları, görevli oldukları ölçek farklı olan kademeli bir yerel yönetim modeline geçilmelidir.

Hele hele 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde ayrı diğer illerde ayrı yerel yönetim modeli oluşturulması mevzuatın geliştirilmesi ve yine denetimin sağlanması bakımından ciddi olumsuzluklar getirmektedir.

Öncelikle belirtelim ki yerel yönetimlerin nasıl isimlendirildiğinin hiçbir önemi yoktur. Asıl olan kurulacak olan yerel yönetimlerin işlevleri ve sahip

olacakları yetkililerdir. Bu nedenle gerekirse Anayasanın 127. maddesinin de değiştirilmesi suretiyle belediye, köy ve il şeklindeki dayatmadan kurtulmak gerekmektedir. Belki bu noktada bölgesel yerel yönetimlerin tartışmaya açılması veya mahalli idare birliklerinin etkinlik ve faaliyet alanı konusunda yasal bir düzenleme yapılmak suretiyle kalkınma ajansları vb bölgesel ölçekte yürütülen hizmetleri de içine alacak şekilde il sınırlarının üstünde bir yerel yönetim modelinin hayata geçirilmesi gerekir. Nitekim Fransa'da da bölgesel yerel yönetimler⁷⁷ üniter yapıyı bozacağı kaygısıyla önceleri kamu kurumu olarak kurulmuş ve akabinde bir yerel yönetim olarak düzenlenmiş ve hukuki statüleri belirlenmiştir⁷⁸. Söz konusu kaygıların ülkemizde de aynen taşındığı görülmektedir.

Yine bunlar kadar önemli bir başka sorun ise yerel yönetimlerde hukuk devletine yakışır bir kurumsallaşmanın olmamasıdır. Devlet ya da idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu idareleri hukuka bağlı kalmak zorundadırlar. Özellikle yerel yönetimlerin karar mekanizmasında yer alan yöneticilerin ciddi hiçbir hukuki sorumluluğa ya da yaptırıma tabi olmadıkları belirtilmelidir. Yöneticisi olduğu bir kurumun geleceğini ipotek altına alarak giden bir yerel yöneticinin ya da mahkeme kararlarını uydurma sebeplerle yerine getirmeyen bir yöneticinin gerçek anlamda bir hukuki sorumluluğu yoktur. Bu nedenle de keyfi uygulama ve icraatlar her yönüyle devam etmektedir. Bu noktada var olan yasal eksiklerin 6360 sayılı Kanun'la da giderilmediği görülmektedir.

Belki bu noktada yerel yönetimlerin tüm seçilmiş yöneticileri bakımından geri çağırma müessesesinin hayata geçirilmesinin hesap verilebilirliği ve yine demokratik katılımı arttıracığı ve dolayısıyla hukuk devletini hayata geçirebileceği düşüncesiyle önerilmesinde yarar vardır.

⁷⁷ Fransa'da Bölgesel yerel yönetimlerin kurulmasına ilişkin ilk teşebbüs olarak kabul edilen Anayasa metni 7 Nisan 1969 tarihli referandumla red edilmiştir. ŞİNİK, s.254.

⁷⁸ YILDIZ, s.20-21, ŞİNİK, s.254-255.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar /SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil :**Türk İdare Hukuku**, Kasım 2014, Ankara
- ARIKBOĞA, Erbay :Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, V. Kamu Yönetimi Forumu 18-20 Ekim 2007, (KAYFOR 2007)
- ATMACA, Yıldız : “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası” Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, Y.2013, C.3, S.2
- CANPOLAT, Hasan :“Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:467, Haziran 2010
- CERİTLİ, İsmail “Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.2, Nisan 2002
- ÇAĞLAYAN, Ramazan : **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara 2014
- DE FORGES, Jean-Michel :**Droit administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, PUF, Paris, 2002
- DERDİMAN, Cengiz : Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu, S.D.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.1, Yıl: 2012
- DURAN, Lütfi :**İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982
- ERYILMAZ, Bilal :Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, **Çağdaş Yerel yönetimler**, C.11, S. 3, Temmuz 2002
- GENÇOĞLU, Mustafa :**1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma**, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2(1): 29-50
- GÖZLER, Kemal :**İdare Hukuku Dersleri**, 12. Baskı Bursa, Ekim 2012

Mehmet KARAARSLAN

- GÖZLER, Kemal : “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”,
www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref :**Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964
- GÜLER, Birgül Ayman :**Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara-Mart 1998
- GÜNDAY, Metin :**İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara, 2011
- HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Van den : (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ) **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Ankara 1972
- KALABALIK, Halil :**Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Ankara 2005
- KAPLAN, Gürsel :“Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi Ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi**, C.54, S.3
- KARAARSLAN, Mehmet :**Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Ankara 2008
- KAYA, Cemil :**Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, Ankara-2007
- KELEŞ, Ruşen / YAVUZ, Fehmi :**Yerel yönetimler**, Ankara 1983
- KELEŞ, Ruşen :**Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000
- KOYUNCU, Emre : “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” TEPAV Kasım 2012, (www.tepav.org.tr),
- NADAROĞLU, Halil :**Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001
- ONAR, Sıddık Sami :**İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu**, (Kısaltma: Bugünkü Durum), İstanbul 1956
- ONAR, Sıddık Sami :**İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966

- ORTAYLI, İlber :**Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, 1985
- ÖNDER, Muzaffer “Geleceğin Belediyesi”, **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995
- ÖZER, M. Akif :Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, s.425, Aralık 1999
- PARLAK, Bekir/ÖKMEN, Mustafa :“Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslar Arası Belgeler”, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler**, İstanbul 2009
- RİVERO, Jean / WALİNE, Jean :**Droit Administratif**, 1992, 20. édition, Dalloz, Paris, 2004
- ŞENGÜL, Ramazan :**Yerel Yönetimler**, Kocaeli 2010
- ŞİNİK, Bilal :“Fransa’da Ademi Merkezileşme Süreci”, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler**, İstanbul 2009
- TOPRAK, Zerrin :**Yerel Yönetimler**, Ankara, Kasım 2006
- TORTOP, Nuri : **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, 1999
- TORTOP, Nuri/AYKAÇ, Burhan/YAYMAN, Hüseyin/ÖZER, Akif :**Mahalli İdareler**, Ankara, Eylül 2006
- ULUSOY, Ahmet /AKDEMİR, Tekin :**Mahalli İdareler, Teori-Uygulama, Maliye**, Seçkin Yayınları, Ankara 2004
- YAŞAR, Hasan Nuri :**İdare Hukuku**, İstanbul 2014
- YAYLA, Yıldızhan :**Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İstanbul 1982
- YILDIRIM, Turan :**Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, İstanbul, Alkım Yayınevi