

Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YÜZÜNCÜ YILINDA YEREL YÖNETİMLER

İlker GÜNDÜZÖZ*¹

ÖZ

Türkiye’de yerel yönetimler Osmanlı mirasıdır. Yerel yönetim sistemi Cumhuriyet Rejiminde ilk ele alınan konular arasındadır. 1924 yılında Köy Kanunu, 1930 yılında yeni Belediye Kanunu yasalaşmıştır. 1982 ve 2004 sonrası yapılan reformlar yerel yönetimleri önemli birimler haline getirmiştir. Bugün, Türkiye’de yerel yönetimlerde 126.000 kişi seçilmekte; yaklaşık 800 bin personel istihdam edilmekte; yerel yönetim harcamaları Gayri Safi Milli Hasılanın (GSMH’nin) %3,42’sine tekabül etmektedir. Bu büyümenin devam edeceği öngörülebilir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Cumhuriyet, Belediye

* Doç. Dr., Vali, mülkiye başmüfettişi, e-posta: ilkertahirgunduzoz@yahoo.com , ORCID ID:0000-0001-9582-0367

¹ Bu çalışmada özgün kaynak ve yazımlarla birlikte, yazarın “Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri. Marife, Yaz 2012, ss. 113-130.”; “Reformun reformu: 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış. KAYFOR Bildiriler.” yayınlarından da çerçeve olarak yararlanılmıştır.

LOCAL GOVERNMENTS IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE

ABSTRACT

Local governments in Türkiye are an Ottoman legacy. The local government system is among the first issues addressed in the Republican regime. The village law was enacted in 1924, and the new municipality law was enacted in 1930. After 1982 and 2004 reforms made local governments important units. Today, 126,000 people are elected in local governments in Türkiye; Approximately 800 thousand personnel are employed; Local government expenditures correspond to 3.42% of the GNP. It can be predicted that this growth will continue.

Keywords: *Local Government, Republic, Municipality*

GİRİŞ

2023 yılında, Türkiye Cumhuriyeti yüzüncü yılını tamamladı. Hiç şüphesiz yerel yönetimler Cumhuriyet'le birlikte değişim ve gelişim gösterdi. Ancak kökü mazide olan kurumların değişim ve gelişimini analiz için ilk ortaya çıktıkları dönemleri anlamak; ardından kırılma anları olan reform düzenlemelerine değinmek gereklidir. Bu çalışmada, Cumhuriyet'in yüzüncü yılında Türk yerel yönetimlerin anatomisi böyle bir bakış açısı ve analitik bir yöntemle ortaya konacaktır.

Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemde belediye hizmetleri merkezi yönetimin taşradaki atanmış memurları eliyle yürütülmüştür. Belediye yönetimlerinin ortaya çıkışı için uzun bir müddet beklemek gerekmiştir. Devletin işleyişinin sorunsuz olduğu asırlarda kurulmuş model fonksiyoneldir; merkezden tayin olunan kadılar ve onlara kentsel nitelikli olan işlerde yardımcı olan subaşılar marifetiyle yerel nitelikli kentsel hizmetler olumsuzlukla karşılaşmadan –hatta Batıdaki emsallerinden daha iyi- yürümüştür. Yerel niteliği ağır basan lonca ve vakıf idareleri de bu yerel hizmetlerin bir kısmında paydaş olmuştur. Ancak devletin entropik sona doğru yaklaşması; işlerin beklendiği gibi gitmediği ve dahası siyasal çözülme tehdidi karşısında çareler aranmıştır. Ayrıca Osmanlı Devleti'ni parçalayıp kaynaklarını sömürmek isteyen emperyalist devletler çeşitli bahanelerle -insan hakkı ihlalleri, azınlıkların durumu gibi- Osmanlı yönetiminin yerel temsili de öngören belediye ve il özel idaresi seçeneğini üretmesini zorlamıştır. "Zorlamış" ifadesi bilinçli olarak kullanılmış bir tercihtir. Türkiye'de dış baskı ve devleti çözülmeden koruma motivasyonu belediye ve il özel idarelerin doğuşunda çok etkili bir unsur olmuştur.

1. TÜRKİYE'DE TARİHİ SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı'daki eski bürokratik yapının yerini alan Tanzimat bürokrasisi, devletin siyasal, sosyal ve kültürel açıdan Batılılaşması için çok büyük bir çaba sarfetti (Gümüş, 2008: 216). Türk yönetim tarihinde, ilk belediye, "İstanbul Şehremaneti" adıyla 1854 yılında bir nizamname ile kurulmuştur. Kurulan bu belediye idaresinin başında merkezi hükümet tarafından atanan şehremini vardı. Bugünkü İstanbul'da Şehremini Semti bu atanmış görevlinin ve karargâhının bulunduğu binaya atfen ortaya çıkmıştır. Semte isim babalığı yapan şehremini

teşkilatı, danışma organı niteliğinde bir meclise de sahipti. Burada esnaf temsilcileri ve atanmış memurlar görev ifa ediyorlardı. 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname bu belediye teşkilatının hukuki dayanağı olmuştur. Nizamname ile temizlik, pazar denetimi, yol yapımı, kaldırımların düzenlenmesi, yerel vergilerin toplanması gibi görevler bu teşkilata verilmiştir. Ayrıca zorunlu ihtiyaç mallarının temin edilme işi de şehremanetinin görevleri arasındaydı.

Bu çok merkeze bağımlı yapının belediye teşkilatı olmadığı görüşünü ileri sürenler vardır. Ama en azından İstanbul Şehremaneti, belediye teşkilatlarının öncülü olarak kabul edilmelidir. Şehremanetinin başarısızlığı bu teşkilatı kapatmaksızın altında belediyelerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Ancak alt belediyelerle şehremaneti arasındaki yetki ve görev paylaşımı açık bir şekilde tanımlanmadığından bir başka sorun ortaya çıkacaktır. Bu durumu akılda tutarak diyebiliriz ki ilk belediye, Altıncı Belediye Dairesi (1855), İstanbul'un Beyoğlu ve Galata Semtinde kurulmuştur. Bunun temel nedeni İstanbul'un finans piyasalarının kalbi durumundaki bu semt emperyalist devletlerin bahanesine konu olan azınlıkların hâkim olduğu bir bölgedir. İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması planlanmıştır. İlk tecrübe Beyoğlu ve Galata Semtlerinde yapılmıştır. Şehremaneti teşkilatı memurlarından ve çok önemli bir esere imza atmış olan Ergin konuyu şu şekilde açıklamaktadır (Ergin, 1921: 1307): "İlk defa olarak açılan bir numune dairesine "Birinci daire" demek lazım gelir iken Altıncı Daire denilmesinin sebebi: Belediye teşkilatında numune ittihaz edilen Paris'in en ma'mur yerini Altıncı Daire-i belediyye itibar olunan kısmı teşkil etmiş ve İstanbul'un da –tebligat-ı resmîyyede ima edildiği üzere- nispeten ma'mur yerinin Galata ve Beyoğlu cihetleri olmasıdır. Hatta bu cihet 1285 tarihli İdare-i Belediye Nizamnamesi'nde nazarı dikkate alındığı gibi 1293 Belediye Kanunu'nun hın-i tanziminde muhafaza edilmiştir. Ezcümle yapılan taksimata göre sıra itibarıyla beşinci Eyüp Dairesi'nden sonra Hasköy "Altıncı Daire" addedilmek lazım gelir iken orası Yedinci ve Beyoğlu kemafı's-sabık "Altıncı Daire" ittihaz olunmuştur. 1296'da devair-i belediyyenin adedi ona tenzil edildiği zaman Bayezid Birinci, Fatih İkinci, Cerrahpaşa üçüncü daire itibar olunmuş ve gözetilen sıraya nazaran Beyoğlu Dördüncü Daire olmak icab ederken yine hal-i sabıkında bırakılıp Dördüncü Daire Beşiktaş addolunmuştur. Ancak 1328 Teşkilatı'nda dairenin bu tarihi ismi Üsküdar'a verilerek Beyoğlu cihetine "Üçüncü Daire" namı verilmiştir."

İlk belediyenin İstanbul ve daha sonra diğer yerlerde kurulması planlanmıştır. Bu hem aksayan yerel hizmetleri etkili bir şekilde yürütme olanağı verecek; hem de azınlıkların yönetime katılmaları sağlanmış olacaktır. Osmanlı yönetimi, Batı'nın azınlık kartını elinden almak istiyordu. Tabii, hukuksal çerçeve de giderek geliştirildi; önce, Dersaadet Belediye Kanunu (1877), sonra, İstanbul dışında efektif olacak Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girdi (Altan, 2009: 305). Fakat uygulama beklendiği gibi olmadı. Belediyeler istenilen sayılara ulaşamadığı gibi, azınlık kartı da hala Batı için kullanılan bir koz olarak devam etti. Osmanlı devlet yöneticilerinin "akıllıca" bulduğu çözüm etkili sonuçlar doğurmadan devlet sona doğru hızla gelecekti.

Cumhuriyet'le birlikte, belediyecilik önemsendi; Cumhuriyet konuyla yakından ilgili olduğunu 1930 yılında kabul ettiği belediye kanunu ile ispatlamıştır. Bu 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe girmiş ve 74 yıl uygulanmıştır. Belediye Kanunu 24/12/2004 tarihinde yerini 5272 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Kısa süre sonra 5272 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesince iptal edilince; bugün de mer'i olan 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Şüphesiz, Türk belediyeciliği, devlet yapılanmasının temelini oluşturan eski Türk devletlerinden (Orta Asya'dan) getirdiği güçlü hakan ama bunun yanında meşveret geleneği ile İslam medeniyeti kaynaklı hisbe (ya da iyiliklere teşvik, kötülüklerden men) teşkilatı anlayışına dayanan Selçuklu ve Osmanlı geleneğiyle Cumhuriyete ulaşmıştır. Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinin yanı başlarında duran Roma ve Bizans devlet geleneğinden de etkilenmemeleri olası değildir. İmparatorluğun çöküşü ile paradoksal bir biçimde dağılmayı önlemenin yolu dağılmaya neden olan etnik unsurları sisteme dahil etmeye yönelik "Fransa kaynaklı belediyecilik" olmuştur (Gündüzöz, 2012a: 127).

1.1. Atatürk ve Yerel Yönetimler

Atatürk, yerel yönetimlere ve şehirlere özel önem vermekte idi. 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanunu bunun açık bir göstergesidir. Aslında Köy Kanunu taslağında yerel yönetim sistemi il özel idareler istisna tutulursa, köy, kasaba, şehir ve büyükşehir olarak dört kademe olarak tesis edilmekteydi.

Ardından her biri için müstakil kanun çıkarılacaktı. Nüfusu 300 bin üstü şehirler büyükşehir olacaktı. TBMM’de bu dört kademe üç kademeye inerek 442 sayılı Köy Kanununa yansdı.

442 sayılı halen yürürlükte olan Köy Kanununun 1. maddesine bu kademelenme yansdı. Şöyle ki; “Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir.”

Belediye Kanunu (1930) belediye-köy olarak iki kademeyi öngördü. Böylece Köy Kanununda yazılı olmasına rağmen kasaba ve büyükşehirler gündemden düştü. Atatürk, özellikle, bazı şehirlerin şehir planlarını ve imge oluşturacak sembolik değere sahip binaları yurtdışından da getirdiği mimar ve şehir plancılarıyla bizzat kendi tasarlatmış ve takip etmiştir. Ankara için Lörcher Planı ve sonrasında Jansen Planı, Atatürk Dönemi şehirleşme çabaları arasındadır. Atatürk, merkezi hükümetin yerel yönetimleri izlemesi için merkezde bir daire kurulmasını da gerekli görmüştür.

1.2. Dünyadaki Gelişmelerin Türk Yerel Yönetimlerine Etkileri

Türkiye açısından gelişmiş ülkelerdeki gelişmeler, özellikle globalizasyon (ya da küreselleşme) son dönem belediye reformlarında etkili olmuştur. Globalizasyonun, tüm dünyayı reform yaklaşımları ve uygulamalarla zorladığı ya da motive ettiği bir dönemde, Türkiye’de yerel yönetimler tekrar ele alınmıştır. Bunun bir sonucu ise deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme gibi globalizasyon ilkeleri yeni belediye kanununda (2005) kendine yer bulmuştur (Gündüzöz, 2012b). 1980’lerde de belediyelere önem verilmiş; ancak süreç mali kaynakların artırılması ile sınırlı kalmıştır. 2005 reformu ise yetki, görev alanında belediyelere daha çok genişleme olanağı sunmuş; idari vesayeti de daraltmıştır. Bu reformda Avrupa Birliği süreci de etkili olmuştur. Hizmette yerellik/subsidiarite de reformun felsefi lokomotifi olarak rol oynamıştır.

2. YILLARA GÖRE YEREL YÖNETİM SAYILARI

Tablo 1’den de görülebileceği gibi Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne 389 belediye intikal etmiştir. Belediye sayıları 1950’de 628 iken 1960’da 995, 1970’de

1.303, 1980'de 1.727, 1990'da 2.061, 1995'de 2.801, ve nihayet 2005'de 3.225 sayısı ile zirve yapmıştır. Bundan sonra ise belediye sayılarında azaltıma gidilmiş; önce nüfusu iki binden az belediyeler köye dönüştürülmüş; yeni büyükşehir reformuyla da büyükşehirlerdeki belde belediyeleri mahalle statüsüne alınmıştır. Halen 1.390 belediye mevcuttur. Çok partili dönemde belediye sayıları sürekli artmıştır. Son dönem reformu -ayrık bir durum olarak- azaltma gerçekleştirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti olarak devralınan belediye sayısı, 2023 yılı itibarıyla yaklaşık 3,5 kat artmıştır.

Tablo 1. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Belediye Sayıları

Yılı	Sayı	İndeks
1923 öncesi	389	100
1923	421	108
1930	492	126
1940	549	141
1950	628	161
1960	995	256
1970	1.303	335
1980	1.727	444
1990	2.061	530
1995	2.801	720
2000	3.215	826
2005	3.225	829
2.009	2.949	758
2023	1.390	357

Kaynak: Gündüzöz, Dr. İlker, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği, Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon, 2005, s.61'den geliştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunla köy sayılarında da azaltıma gidilmiş; birçok köy mahalleye dönüştürülmüştür. Köy-kent kavramına öykünerek kavramlaştırma yaparsak kırsal olan, geleneksel olarak köy yapıları, kentlerin mahalleleri olarak "kent-köy" denebilecek yeni bir model ortaya çıkarmıştır. Böylece Türkiye'de, uzun yıllar, yaklaşık 35 bin dolayında olan köy sayısı önemli bir düşüş yaşamıştır. Bugün itibarıyla 18.275 köy yerel yönetimi mevcuttur. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde il özel idareleri kapatılmış; böylece Cumhuriyet Döneminde daha önce daima mevcut il sayısına paralel olan il özel idaresi sayısı, yeni yaklaşımla 51'e inmiştir.

3. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN MEVCUT DURUMU

Türkiye’de 51 il özel idaresi vardır. Belediye sayıları ise Cumhuriyet tarihinde özellikle çok partili dönemle birlikte, önce yükselmiş sonra keskin bir düşüş yaşamıştır. Bugün, 1.390 belediye vardır. 6360 sayılı Kanunla gelenen yeni durumda (yeni büyükşehir reformu) köy sayıları dramatik düşüşle 2023 yılı itibarıyla 18.275’dir. Ayrıca, Lozan Antlaşması hükümleri çerçevesinde, Gökçeada (İmroz) ve Bozcaada’da ayrı birer yerel yönetim mevcuttur.

3.1. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl özel idarelerinin başında merkezi hükümetin taşradaki en büyük kamu ajanı olan vali vardır. Bu açıdan idari vesayetin çok daha kuvvetli uygulandığı bir yerel yönetimdir. Yürütme organı olarak vali yanında, il encümeni de vardır. Genel karar organı ise il genel meclisidir.

İl özel idareleri köylerde, şehirlerde belediyelerin yaptığı işleri yaparken, tüm il genelinde de kanunda sayılan eğitim, sağlık, spor, kültür gibi birçok alanda görev ifa eder. Türkiye’de belediye serüveni ile birlikte il özel idaresi serüveni de yaşanmıştır. İl özel idaresi 1913 yılında çıkarılan bir geçici yasayla (13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat) kapsamlı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Eryılmaz, Eken ve Şen, 2007: 42-70). 1913 yılında yürürlüğe giren geçici nitelikteki bu yasa 2005 yılında yeni İl Özel İdaresi Kanunu kabulüyle yürürlükten kalkmıştır.

3.2. Belediyeler

Bugün de mer’i olan 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediyenin organları, genel karar organı olarak belediye meclisi, yürütme organları olarak belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Yürürlükteki kanuna göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması

zorunludur. 5393 sayılı Kanundan önce, 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu, ondan önce de 3/4/1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun yürürlükteydi. Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla kanunda sayılan ve benzeri görevleri yapar.²

2023 yılı itibarıyla, nüfusu 2.000'in altında 136, 5.000'in altında 539, 10.000'in altında 703 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %50,5'tir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 251 belediye bulunmaktadır. Türkiye'deki toplam nüfusun (85.279.553 kişi) %78,15'i büyükşehir belediyesi sınırları %16,60'ı diğer belediye sınırları içerisinde olmak üzere %94,76'sı belediye sınırları içinde %5,24'ü köy sınırları içinde yaşamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 66.653.949, il belediyelerinde 7.735.058, ilçe belediyelerinde 5.247.414, belde belediyelerinde 1.174.239 kişi olmak üzere toplam 80.810.660 kişi belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır.

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyesinin organları ise, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşur. Büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesidir. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. 5216 sayılı Kanundan önce, 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükteydi.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanunda liste usulü ile belirlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri daha sınırlı görevlere sahiptir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine göre patron ve koordinatör bir belediyedir.³ Türkiye büyükşehir modelinde 2012 reformu ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırlarında genişleme yaşanmıştır. Büyükşehir belediyeleri il, büyükşehir ilçe belediyeleri ise ilçe mülki sınırlarına genişletilmiştir.

² Belediye görevlerinin ayrıntısı için 5393 sayılı Kanunun 14 üncü maddesine bakınız.

³ Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinin ayrıntısı için 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine bakınız.

3.3. Köy İdareleri

1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu, köyü 2. maddesinde tanımlamaktadır: “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”

Köy idarelerinin muhtar, ihtiyar meclisi ve 18 yaşından büyük tüm erkek ve kadın vatandaşlardan oluşan köy derneği adında üç organı vardır. Köy derneği doğrudan demokrasinin bir örneği olmakla birlikte uygulamada işlevsizdir. Köy Kanunu, “mecburi olan işler; köylünün isteğine bağlı olan işler” şeklinde köyün görevlerini liste usulü belirlemiştir.

Türkiye’de köy sayıları 6360 sayılı Kanunun kabulüyle dramatik bir şekilde düşmüştür. Bu durum bu yerleşimlerin köy iken mahalleye dönüştürülmesi ile ilgilidir. Yoksa bunların kırsal özelliği bir anda değişmemiştir. Uygulamada bir takım sıkıntılar yaşanmış, kanun koyucu bazı önlemlerle bu sorunları gidermeye çalışmıştır. Örneğin “kırsal mahalle” adıyla yeni bir statü belirlenmiş; büyükşehir belediye meclisinin kabulü ile kırsal mahalle ilan edilen yerlerden bazı vergi ve ücretlerin daha az alınması sağlanmıştır. Cumhuriyet kurulduğunda önemli oranda (%90) nüfus köylerde yaşamaktaydı. Zaman içinde köy nüfusu kentlere göç etmiş; kentler özellikle 1950’lerden itibaren hızla büyümüştür. Köy idarelerinde başlangıçta önemli olan gelirler önemini kaybetmiştir. Salma ve imece gelir olmaktan çıkmıştır. Köylerin nüfusunun azalması kadar sosyolojik değişimi de imece kültürünü ortadan kaldırmıştır.

Kırsal alanlarda uygulanacak kalkınma yöntemlerine her ülke ayrı önem vermektedir. Çünkü kırsal alanlar kentlere göre nispi olarak az gelişmiş bölgelerdir. Kırsal alt yapı yatırımları kırsal kalkınma ile yakından ilgilidir. Köylerin düzenli gelirleri yoktur. Köy yönetimleri genellikle yardımlara dayalı olarak finansman sağlamaktadır. Burada da baskın bağışçı idare il özel idareleridir. Köylerin mali yetersizliği merkezi yönetimi çeşitli önlemler almaya yöneltmiştir. Bunların başında YSE, toprak su tecrübeleri ile başlayıp nihayet Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü şeklindeki merkezi örgütlenme ile sonuçlanan yapı sayılabilir. Köylerin mali ve idari yapılarının yetersizliği köyle ilgili hizmetleri merkezi hükümet teşkilatlarına gördürme çözümünü ortaya çıkarmıştır. Bununla beraber mahalli

çözümlere yönelik arayışlar da söz konusu olmuştur. Kırsal kalkınmayı tesis etmek için Cumhuriyetle birlikte çeşitli projeler hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki, daha Atatürk Döneminde uygulamaya konan “örnek köy” projesidir. Toplum kalkınması, köykent, tarım kent, merkez köy şeklinde liste uzayabilir. Bunlardan bazıları belli bir başarıya ulaşmış iken bazıları istenen sonuçları vermemiştir. Toplum kalkınması, köykent uygulamaları önemli çıktılar vermeyen teşebbüsler olarak kalmıştır. Merkez köy uygulamaları ise daha çok merkezi hükümet kuruluşlarına yön verme, yatırım konusunda referans teşkil etme amacıyla ortaya konmuştur. 1983 yılında 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ülke genelinde 4.319 yerleşim birimi merkez köy olarak kabul edilmiştir. 4.319 merkez köy içinde bazı belde belediyeleri ve ilçe belediyeleri de vardır. Merkez köy olarak kabul edilen belediyelerin toplam sayısı 1983 yılında 736’dır. 1990 yılında, DPT tarafından yapılan bir araştırma Türkiye’de merkez köylerin başarı sağlamadığını saptamıştır (Gündüzöz, 2011a).

Bu çerçevede, 2005 yılından başlayarak hayata geçirilen Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES Projesi) ise etkili sonuçlar veren projeler arasında yerini almıştır. Köy idarelerinin yetersiz kapasitelerine çare olmak için İçişleri Bakanlığı tarafından bir genelgeyle başlayan köylere hizmet götürme birlikleri zamanla daha kurumsal bir yapı kazanmıştır. Bu birlikleri kırsal alt yapıyı güçlendirmek için bir araç olarak kullanmayı öngören KÖYDES Projesi, vali ve kaymakamların etkili çalışmaları, devlet ve vatandaş işbirliği, emanet yöntemlerinin kullanılması ile birlikte başarı sağlamıştır. Ancak son dönemde proje, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Böylece, proje bu bakanlığın bir taşra uygulamasına dönüşmüş; proje uygulaması, işlerin çoğunlukla özel sektöre ihale edildiği, hak ediş karşılığının merkezden gönderildiği bir modele evrilmiştir. Projede, İçişleri Bakanlığı tarafından koordine edildiği dönemde ödeneklerin hak edişlere bağlı olmadan önceden birlik hesaplarına aktarımı sağlanmakta; vali ve kaymakamlar ile köy idareleri başta olmak üzere yerel paydaşlar uygulamada etkin rol almaktaydı. Ödeneklerin faiz gelirleri ile de önemli ilave yatırımlar tesis edilmekteydi. Şimdi ise, faiz geliri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca değerlendirilmekte; emanet yöntemi yerine ihale modeli kullanılmaktadır. Bu durum, projenin çıkışındaki ruhun değişerek projenin merkezi bir kimliğe yerini bırakmasına yol açmaktadır.

3.3.1. KÖYDES Projesi

Köylerin dezavantajlarını telafi edecek idari yapılanma kurulması kırsal kalkınma çabaları ile de yakından ilgilidir. Güçlü köy idarelerinin sosyal yapıyı geliştireceği, sosyal hayatı canlandıracağı da değerlendirilmektedir. 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan, Türkiye'nin 21 Kasım 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 3. bendinde “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” düzenlemesi vardır.

Bir kırsal kalkınma yöntemi olarak KÖYDES Projesi ile başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Köy idareleri kırsal kalkınmada anahtar kavramdır. Bu bağlamda köy idarelerinin idari ve mali kapasitelerini artırmaya yönelik olarak Köy Kanununun revizyonu gerekmektedir (Gündüzöz, 2011a)

2005-2023 Yılları Proje Ödenekleri Projenin başlangıç tarihi olan 2005 yılından 2023 yılına kadar 23.741.180.000.000 TL ödenek tahsis edilmiştir (ÇSİDB, 2023).

3.4. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, 5355 sayılı Kanun çerçevesinde yerel yönetimlerin bir aya gelerek kurdukları birliklerdir. Bunların tüzel kişilikleri vardır. Türkiye’de 2’si ülke düzeyinde birlik, 42’si belediye hizmet birliği, 9’u özel idare-belediye hizmet birliği, 5’i kalkınma birliği, 67’si çevre altyapı hizmet birliği, 31’i turizm altyapı hizmet birliği, 75’i içme suyu birliği, 451’i köylere hizmet götürme birliği (KHGB) ve 12’si diğer birlikler olmak üzere toplam birlik sayısı 694’tür (ÇSİDB, 2023).

3.5. Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Görevlerine İlişkin Bilgiler

Anayasamız, yerel yönetimlerin karar organlarının seçikle oluşturulacağı temel kuralını getirmiştir. Yerel yönetimlerde seçimler beş yılda bir, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı ve muhtar seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir. 2839 sayılı

Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, muhtarlığa, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilmektedir.

2014 yılı yerel yönetimler genel seçimi ile seçilen yerel yönetim görevlilerine ilişkin bilgilere bakarsak; 291.401 seçilmiş, belediye başkanı, meclis üyesi, muhtar gibi görevli mevcuttur. Bunun 134.362 'si yerel yönetim olmayan mahallelerin ihtiyar heyeti üyeleridir. Mahalle muhtarı sayısı ise 31.013'dür. Bunları toplamdan düştüğümüzde yerel yönetimlerde 126.000 dolayında seçilmiş görevli vardır (ÇŞİDB, 2023: 38). 2014 yılı yerel yönetimler genel seçimi ile 2019 yılı yerel yönetimler genel seçim sonuçlarına bakıldığında; seçilmiş kadın sayısının 7.404'ten 7.883'e çıktığı görülmektedir (ÇŞİDB, 2023:39).

3.6. Yerel Yönetimlerin Personel Durumu

Yerel yönetimlerin bir ülke içindeki ağırlığını ölçmenin bir önemli ölçütü de personel istihdam sayısı ve oranıdır. Türkiye'de kamuda istihdam edilen personel sayısı 4.328.197'dir. Bunun 205.884'ü yerel yönetimler personeleridir. Yerel yönetimlerin kamu istihdamı içindeki payı %4,76'ya karşılık gelmektedir. Yerel yönetimlerdeki memur sayısının kamuda çalışan toplam memur sayısı içindeki oranı %3,55, yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personel sayısının kamuda çalışan toplam sözleşmeli personel sayısı içindeki oranı %5,99, yerel yönetimlerdeki sürekli işçi sayısının kamuda çalışan toplam sürekli işçi sayısı içindeki oranı %9,61, yerel yönetimlerdeki geçici işçi sayısının kamuda çalışan toplam geçici işçi sayısı içindeki oranı ise %7,52'dir. Öte yandan yerel yönetim şirketlerinde çalışan 574.763 personel bu orana dahil edilmemiş olup, söz konusu şirketlerde çalışanlar da bu orana dahil edildiğinde yerel yönetimlerin kamu istihdamı içindeki payı %18,04 olmaktadır.

3.7. Yerel Yönetimlerin Mali büyüklükleri

Yerel yönetimlerin dengeli bir mali yapıda olmaları son derece önemlidir. Ülke içinde ağırlıkları nispetinde makro ekonomik dengeleri etkileme ihtimalleri artacaktır. Bu açıdan merkezi hükümetin, yerel yönetimleri iyi bir şekilde izlemesi önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin etkin yönetilip yönetilmediği de bu göstergelerden anlaşılıp analiz edilebilecektir.

2022 yılı itibarıyla, belediyeler, il özel idareleri ve yerel yönetim birliklerinin sahip olduğu maddi varlıkların %67,95'ini arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin oluşturduğu ifade edilmelidir (ÇŞİDB, 2023: 74).

2022 yılı itibarıyla belediyelerde toplam 97.790, bağlı idarelerde 15.212, yerel yönetim birliklerinde 380 olmak üzere toplam 114.382 demirbaş taşıt bulunmaktadır. 2022 yılı itibarıyla belediyelerde toplam 31.841, bağlı idarelerde 8.085, yerel yönetim birliklerinde 113 olmak üzere toplam 40.039 kiralık taşıt vardır. Bununun 28.311'inin binek vb taşıt olması ise manidardır. Yalnızca. 2.905'i iş makinası, 5.127'si ise yük taşıyıcılarıdır. İtfaiye, cenaze, ambulans, traktör gibi "diğerleri" ise 3.696'dır (ÇŞİDB, 2023: 76).

3.7.1. Yerel Yönetimlerin Bilançosu

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde, dönen varlıkların 174.113.915.000 TL, duran varlıkların 871.419.046.000 TL, kısa vadeli yabancı kaynakların 162.517.051.000 TL, uzun vadeli yabancı kaynakların 184.514.365.000 TL ve öz kaynakların 698.501.544.000 TL olduğu tespit edilmiştir (ÇŞİDB, 2023:80). Türkiye'de yerel yönetimlerin büyük bir bölümü merkezi hükümet yardımlarına bağımlıdır. Pay dağıtımında büyük belediyelerin fonlanmasına önem verilmektedir.

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin faaliyet gelirlerinin 511.041.800.000 TL, faaliyet giderlerinin 400.434.784.000 TL ve net faaliyet sonucunun 110.607.016.000 TL olduğu görülmektedir (ÇŞİDB, 2023: 80). Türk yerel yönetimlerinin, 2021 yılı itibarıyla toplam yükümlülükleri 239.952.128.000 TL iken, 2022 yılı itibarıyla, 347.031.417.000 TL olmuştur (MG, 2023).

Ülkeler kendi iç dinamiklerine bağılı olarak yerel yönetim sistemlerine sahiptir. Bu kapsamda, serbest sistemlerin yaygın olarak küçük nüfuslu, küçük yüzölçümlü ve belediye sayısı az olan ülkelerde uygulanabildiği söylenebilir. İsveç gibi nispeten nüfus ve yüzölçümü olarak büyük, belediye sayısı çok olan ülkelerde de gelişmiş mali sistem ve gelişmiş demokratik kontrol mekanizmaları sayesinde bu sistemin uygulandığı görülmektedir. Ancak, birbirinden farklı mali ve demokratik gelişmişlik seviyesinde olan, nüfus ve yüzölçümü açısından da belli bir düzeyin üstündeki çoğu ülke sıkı-hafif gevşetilmiş sıkı borç sistemini uygulamaktadır. Gündüzöz (2008) tarafından incelenen 31 ülkenin 21'i yani %67,74'ü sıkı-hafif gevşetilmiş sıkı belediye borç sistemlerini uygulamaktadır.

Türk belediyelerinin borç yükünün aşırı olmadığı kabul edilebilir. Ancak, borç dağılımının dengesiz olduğu hususunda önemli argümanlar vardır. Türkiye’de küçük ölçekli belediyeler sorunu belediye borç sorununda önemli bir problematik olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediye borç dağılımın küçük ölçekli belediyeler aleyhine dengesiz bir dağılım gösterdiği düşünülmektedir (Gündüzöz, 2008).

3.7.2. Yerel Yönetimlerin Bütçe Gerçekleşmeleri

2022 yılında belediyeler 397.489.254.000 TL, belediye bağlı idareleri 87.232.682.000 TL, il özel idareleri 27.975.436.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 7.733.422.000 TL harcamada bulunmuştur. İl özel idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %16,2 oranında 2022 yılında %6 oranında fazla verdiği görülmektedir Belediye bağlı idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %13,9, 2022 yılında %26,6 oranında açık verdiği görülmektedir. Yerel yönetim birliklerinin bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında bütçenin 2021 yılında %10,8, 2022 yılında %4,8 oranında fazla verdiği görülmektedir (MGM, 2023)

Yerel yönetim harcamalarının %95,1’i belediyeler ve bağlı idareler tarafından gerçekleştirilmiştir. 2021 yılında belediyeler 183.962.486.000 TL, belediye bağlı idareleri 39.050.183.000 TL, il özel idareleri 13.259.122.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 4.039.501.000 TL harcamada bulunmuştur. Yerel yönetimlerin bütçe gelirleri 2021 yılında %2,4 oranında fazla vermiş, 2022 yılında % 8,9 oranında açık vermiştir. Belediyelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %4,3 oranında fazla verdiği, 2022 yılında %6,6 oranında açık verdiği görülmektedir (MGM, 2023).

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin; personel harcamaları 45.219.978.000 TL, SGK devlet primi harcamaları 6.852.292.000 TL, mal ve hizmet alımları 235.885.998.000 TL, faiz harcamaları 11.265.011.000 TL, cari transferleri 22.565.721.000 TL, sermaye giderleri 175.660.705.000 TL, sermaye transferleri 6.550.477.000 TL, borç verme kalemi 5.769.312.000 TL’dir. Yerel yönetimlerin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam harcamanın %80,7’sini oluşturmaktadır (MGM, 2023).

2022 yılında cari transferler olarak; belediyeler 26.170.403.000 TL, belediye bağlı idareleri 456.957.000 TL, il özel idareleri 715.595.000 TL ve yerel yönetim

birlikleri 278.149.000 TL harcamıştır. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde toplam harcamalar içindeki cari transfer harcamalarının payı %4,43'tür. Bu oran belediyelerde %6,58, belediye bağlı idarelerinde %0,52, il özel idarelerinde %2,56, yerel yönetim birliklerinde %3,60'tır (ÇŞİDB: 2023: 106). 2022 yılında cari transferler olarak; büyükşehir belediyeleri 20.655.649.000 TL, il belediyeleri 832.856.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 4.842.863.000 TL harcamıştır. 2022 yılında cari transferlerin toplam harcamalar içerisindeki oranı büyükşehir belediyelerinde %10,42, il belediyelerinde %2,74, ilçe ve belde belediyelerinde %2,86'dır (ÇŞİDB, 2023: 107).

2022 yılında sermaye giderleri olarak; belediyeler 130.606.768.000 TL, belediye bağlı idareleri 28.055.141.000 TL, il özel idareleri 13.684.785.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 3.671.321.000 TL harcamıştır. Sermaye harcamaları tamamıyla yatırım amaçlı olup toplam harcamalar içindeki payı %34,46'dır. 2022 yılı itibarıyla sermaye harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı belediyelerde %32,86, belediye bağlı idarelerinde %32,16, il özel idarelerinde %48,92, yerel yönetim birliklerinde %47,47'dir. 2022 yılında sermaye harcamaları olarak; büyükşehir belediyeleri 79.299.242.000 TL, il belediyeleri 9.467.553.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 41.839.972.000 TL harcamıştır. Belediyelerde ölçek büyüdükçe yatırım harcamalarının arttığı görülmektedir. 2022 yılı itibarıyla sermaye harcamalarının toplam harcamalar içinde en yüksek paya sahip olduğu yerel yönetim türü %39,99 ile büyükşehir belediyeleridir. Bu pay il belediyelerinde %31,10, ilçe ve belde belediyelerinde ise %24,75'tir (ÇŞİDB, 2023: 109).

Yatırım harcaması; yerel yönetimlerin sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımlarından gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri olarak değerlendirilmiştir. 2022 yılında belediyeler 139.739.934.000 TL, belediye bağlı idareleri 28.797.633.000 TL, il özel idareleri 14.761.308.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 5.233.928.000 TL yatırım harcaması yapmıştır. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde yatırım harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı %36,90'dır. Bu pay belediyelerde %35,16, belediye bağlı idarelerinde %33,01, yerel yönetim birliklerinde %67,68 ve il özel idarelerinde %52,77'dir (ÇŞİDB, 2023: 114). 2022 yılında yatırım harcamalarına ilişkin olarak; büyükşehir belediyeleri 81.311.813.000 TL, il belediyeleri 10.468.316.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 47.959.805.000 TL harcamıştır. 2022 yılında yatırım harcamalarının

toplam harcamalar içerisindeki oranı büyükşehir belediyelerinde %41,01, il belediyelerinde %34,39, ilçe ve belde belediyelerinde %28,37'dir (ÇŞİDB, 2023: 115). Bu rakamlardan yola çıkarak il özel idarelerinin en büyük yatırımcı yerel yönetim birimleri oldukları ifade edilebilir. Belediyelerde ise yatırımcı olma özelliği ölçeklerle yakından ilgili durmaktadır. Bunlar arasında en büyük yatırımcı belediyeler, büyükşehir belediyeleridir.

2022 yılında belediyeler 372.749.078.000 TL, belediye bağlı idareleri 68.879.337.000 TL, il özel idareleri 29.759.115.000 TL ve mahalli idare birlikleri 8.124.790.000 TL gelir elde etmiştir. Belediye ve bağlı idarelerin elde ettiği gelirin mahalli idarelerin toplam geliri içindeki payının %93,74 olduğu görülmektedir. Mahalli idare gelirleri 2022 yılında bir önceki yıla göre %93,78 artış göstermiştir. Bu artış Belediyelerde %93,96, belediye bağlı idarelerinde %101, il özel idarelerinde %88,15, mahalli idare birliklerinde %79,45 olarak gerçekleşmiştir (ÇŞİDB: 2023: 141).

Yerel yönetimler çeşitli ve farklı etkiler altındadır. Yerel yönetimin, ülkenin gelişmiş bölgesinde bulunup bulunmaması ya da coğrafi, topografik, iklime dayalı pek çok özellik hizmet sunumlarında maliyet ve etkinlikleri belirler. Bu özellikler çeşitlilik içinde yerel yönetimleri etkilediğinden bazı yerel yönetimler diğerlerine göre dezavantajlı konumda olabilir.

Öz gelir olanaklarının farklılıklar göstermesi, yukarıda bir kısmı belirtilen özellik farkları nedeniyle merkezi hükümet yardımları/transferleri ya da bağışları söz konusudur. Bu durum mali tevzin olarak literatürde incelenen bir husustur. Türkiye'de de il özel idareleri ve belediyeler merkezi hükümet yardımları almaktadır. Bazı yardımlar belli bir sisteme ve periyoda bağlıdır. Zaman zaman proje bazlı palyatif yardımlar da söz konusudur.

3.8. Türkiye'de Merkezi Hükümet Yardımları/Transferleri

Türkiye'de merkezi hükümetten yerel yönetimlere kaynak transferi temel olarak 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. Genel bir tespitten sonra, konu il özel idareleri, il-ilçe ve belde belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı ele alınmalıdır (Gündüzöz, 2011b).

Türkiye’de yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %0,15’i il özel idarelerine ayrılır. Pay dağıtımında köylerin bu olanağı söz konusu değildir. Bu bakımdan en dezavantajlı yerel yönetimler köylerdir. Merkezi yönetim, bu dezavantajı da değerlendirerek köy birliklerine yönelik KÖYDES adıyla bir proje başlatmıştır. Pay dağıtımında ikinci dezavantajlı birim il özel idareleridir. Belediyeler ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı dağılımı şöyledir; büyükşehir dışındaki belediyelere %1,50’i, büyükşehir ilçe belediyelerine %4,50’i verilir. Büyükşehir belediyelerinin durumu farklıdır. Bu belediyelere ise “kendi belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının” %6’sı verilir. Ayrıca, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30’u büyükşehir belediyelerine aktarılır.

2022 yılında belediyeler 372.749.078.000 TL, belediye bağlı idareleri 68.879.337.000 TL, il özel idareleri 29.759.115.000 TL gelir sağlamıştır. Belediye ve bağlı idarelerin gelirinin yerel yönetimlerin toplam geliri içindeki payı %93,74’tür. Yerel yönetim gelirleri 2022 yılında bir önceki yıla göre %93,78 artmıştır. Bu artış il özel idarelerinde %88,15, belediyelerde %93,96, belediye bağlı idarelerinde %101, yerel yönetim birliklerinde %79,45 olarak gerçekleşmiştir (ÇŞİDB, 2023).

3.9. Yerel Yönetim Türlerine Göre Öz Gelirleri

Öz gelir; yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler olarak değerlendirilmiştir.

2022 yılında belediyeler 123.310.840.000 TL, belediye bağlı idareleri 50.448.226.000 TL, il özel idareleri 2.519.463.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 2.480.006.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı %38,03’tür. Bu pay belediyelerde %33,08, belediye bağlı idarelerinde %73,24, yerel yönetim birliklerinde %30,52 ve il özel idarelerinde %8,47’dir (ÇŞİDB, 2023: 122). Bu çerçevede, Türk yerel yönetimlerinin türlerine göre özel kapasiteleri değişiklik göstermekle birlikte, öz gelir üretme kapasitelerinin düşük olduğu değerlendirilebilir. İl özel idareleri en düşük orana (%8,47) sahip görülmektedir. Ancak burada dikkate alınması gereken çok önemli bir husus vardır. O da il özel idarelerinin merkezi hükümetin yerelde

yatırımcı ajanı olarak görev yaptığı ve şartlı merkezi bütçe ödeneklerini kullandığı gerçeğidir. Bu husus dikkate alınarak il özel idarelerinin öz gelir kapasiteleri değerlendirilmelidir.

2022 yılında büyükşehir belediyeleri 30.347.672.000 TL, il belediyeleri 9.241.126.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 83.909.455.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %33,08'dir. Bu pay büyükşehir belediyelerinde %16,44, il belediyelerinde %34,44, ilçe ve belde belediyelerinde %51,89'dur (ÇŞİDB, 2023: 123). Türkiye'de, belediyelerin merkezi yönetim yardımlarına bağımlılık oranı yüksektir. Bağımlılık oranı ölçek büyüdükçe artmaktadır. Büyükşehir belediyeleri en bağımlı belediye iken ilçe ve belde belediyeleri daha az bağımlıdır. Türk yerel yönetimlerinin öz gelir üretme kapasiteleri artırılmazsa -idari vesayetin de sınırlı uygulandığı gerçeği altında- bu durum sıkıntılara yol açabilir.

2022 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay olarak; büyükşehir belediyeleri 152.329.832.000 TL, il belediyeleri 16.698.288.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 70.634.562.000 TL gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı büyükşehir belediyelerinde %82,54, il belediyelerinde %62,24, ilçe ve belde belediyelerinde ise %43,68'dir (ÇŞİDB, 2023: 123). Bu rakamlar, bağımlılığa ilişkin yukarıdaki tespitleri teyit etmektedir.

3.10. Bağlı İdareler

Bağlı idareler, büyükşehir belediyelerine bağlı, ulaşım ve su tedariki için kurulmuş ayrı tüzel kişiliği olan birimlerdir. İSKİ, ASKİ, EGO örnek verilebilir. Bu bağlı idareler şirket statüsünde değildirler. Ancak bazı Avrupa ülkelerinde bu tip teşkilatlar şirket statüsünde olabilmektedir. Büyükşehir belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere Su ve Kanalizasyon İdareleri kurulmuştur (2560 s. Kanun). Bugün için bağlı idare sayısı 33'dür.

3.11. Belediye Şirketleri

Yerel yönetimleri inceleyen bir çalışmada belediye şirketlerinden de söz edilmelidir. Çünkü kesin bilgiler olmamakla birlikte, belediye şirketlerinin büyük

mali kaynakları kontrol ettikleri değerlendirilmektedir. Belediye şirketi kavramı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Her şeyden önce belediye şirketleri kamu kesimi/kamu sektörü içinde yer alırlar. Ticaret hukuku kurallarına göre faaliyet göstermekle birlikte kamu tüzel kişisi de sayılmaktadırlar. Yerel kamu şirketlerinin genel olarak kabul görmüş bir tanımı olmadığı gibi oluşumu, yapısı ve görevleri hakkında Avrupa genelinde farklı model uygulamalarından kaynaklanan bir çeşitlilik vardır. Türkiye'de genel olarak belediye şirketleri diye bilinmektedir (Demirkaya, 2010):

✓ Şirket sermayesinin çoğunluğu kamuya ait olmalıdır,

✓ Şirket yönetiminde kamu kontrolü hâkim olmalıdır,

✓ Şirket yönetim kurulu ve danışma kurulunun üye sayısının yarısından fazlası kamuya ait olmalıdır (EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2).

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesine göre, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." 5302 İl Özel İdaresi Kanununun 52. maddesine göre, "İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir." 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26. maddesinde ise "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." hükmü yer almaktadır.

2012 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'de belediye şirketi olgusu ile ilgili özetle aşağıdaki hususlar belirtilmelidir: Büyük ölçekli belediyeler şirketleşme açısından diğer belediyelere kıyasla daha ileri düzeydedir. Belediyelerde şirketleşme özellikle 25.000 nüfus ölçeğinden sonra söz konusudur. 25.000 nüfustan büyük belediyeler tüm belediye şirketlerinin % 83,70'ine sahiptir. 5 bin nüfustan küçük belediyeler için ise bu oran 6,29'dur. Büyükşehir

belediyeleri şirketleşme açısından diğer belediyelere kıyasla daha ileri düzeydedir. Belediyelerde şirketleşme olgusu Avrupa Birliği'nin pek çok ülkesine göre daha zayıftır. Türkiye % 9,15 ile belediye sayılarına nispetle belediye şirketlerinin az olduğu ülkeler arasında yer almaktadır (Gündüzöz, 2012c).

4. YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ VESAYET VE DENETİM

İdari vesayet kavramı, kamu yönetiminde idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin kararları, organları, harcamaları ve personeli üzerinde merkezi hükümetin yaptırımı dayalı denetim yetkisini ifade etmek için kullanılmaktadır. İdari vesayet, bu açıdan merkezi hükümetin taşra teşkilatı ile olan hiyerarşi ilişkisinden farklıdır. Hiyerarşi ilişkisinde “yap-yapma” şeklinde olan denetim ve uygulama vardır. İdari vesayette ise sınırlı ve kanunla tanımlanmış bir denetim ilişkisi söz konusudur. Bu denetim yerel yönetimin yerine geçerek karar almadan ziyade kararları onama-onamama şeklindedir. 1930 yılında kabul edilmiş 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda mevcut olan idari vesayet, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun kabulü ile büyük ölçüde daraltılmıştır. Ancak bir takım zorunluluklar nedeniyle -2005 yılındaki durumun tersine- vesayet genişleyerek günümüze ulaşmıştır. Ancak -terör olaylarına karışan belediye ve görevlileri ayrık olmak üzere- mevcut idari vesayetin de 1580 sayılı Kanunla kıyas götürmez bir şekilde hala dar olduğu belirtilmelidir. Mahalle, cadde, park isimlerinin mülki idare amirine onaya sunulması gibi çok az husus onaya tabi hale gelmiştir.

Türkiye'de terörle mücadele etmeye yönelik “kayım ataması modeli” geliştirilmiştir. Kayıym modeli, terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları ile ilişkilendirilmiştir. Kayıym ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi halleri ile sınırlanmıştır (Bilgin, Gündüzöz ve Oflaslı, 2019). Sonuç olarak kayıym ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları durumunda vali ve İçişleri Bakanı'na verilmiş olağan hukuk düzeninde yer alan bir yetkidir.

4.1. Yerel Yönetimlerde Dış Denetim

Yerel yönetimler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre iç denetim ve dış denetime tabidir. İç denetim yerel yönetimin kendi rutinindeki kontrol süreçlerini ifade etmektedir. Dış denetim ise Sayıştay

tarafından yapılmaktadır. Sayıştay'ın yaptığı denetim mali çerçevededir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı da yerel yönetimleri denetlemektedir. Türkiye'de idari vesayet büyük ölçüde mülki idare amirleri ve İçişleri Bakanlığı eliyle uygulanmaktadır.

Yerel yönetimleri yönlendirme ve denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı'nda iken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuş; İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Ancak il özel idareleri, köyler ve idari vesayete ilişkin yetki ve görev İçişleri Bakanlığında kalmıştır. Bu bakımdan İçişleri Bakanlığının yerel yönetimlere dönük işlevlerini görmek için İller İdaresi Genel Müdürlüğü büyütülmek suretiyle yeniden yapılandırılmıştır. Burada, yasal zeminde köye ilişkin işlevler İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülürken köyler için hayati olan KÖYDES Projesinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde yürütülmesi dikkate değer bir husus olarak belirtilmelidir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Osmanlı'nın çöküşe giden yolda, devletin bu durumdan kurtulması için çözüm yolları aranmıştır. Bu devlet reformu şeklinde kendisini gösterdiği durumlarda bir yönü ile yerel yönetimlerin tesisi ve yerel katılım alanlarında tezahür etmiştir. Yerel hizmetlerdeki etkin olmayan durumu ortadan kaldırmak kadar, devleti kurtarmak saiki de yerel yönetimlerin Türkiye'de ortaya çıkışında etkili olmuştur. Hatta bu ikinci sebep yerel yönetimlerin ortaya çıkışında daha ağırlıklı rol oynamıştır. Bu çerçevede, il özel idareleri ve şehremaneti kurulmuştur. Ardından diğer belediye birimleri tesis edilerek yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır.

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne yerel yönetim uygulamaları miras kalmıştır. Yeni Cumhuriyet Rejimi, artık bu meseleyi dağılma ve devletin çöküşünü önleme aracı olarak değil, yerel hizmetlerin etkin şekilde ifası amacıyla erken dönemlerinde ele almıştır. Zira artık olan olmuş, Osmanlı çökmüş; azınlıklara gösterilen "havuç" yarar sağlamamıştır. Cumhuriyet yönetimi kendi vatandaşlarının refahı noktasında köy, belediye ve il özel idarelere yaklaşmıştır.

Türkiye'de 1982 yılından sonra belediyelerin mali kaynakları artırılmaya çalışılmıştır. İkinci dalga reformda ise, 2004 yılından itibaren yerel yönetim alanında radikal bir dönüşüm amaçlanmıştır. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler yetki, görev ve mali kaynak açısından güçlendirilmiştir.

Ancak, 2013 yılından itibaren, reformun yetki ayağında kırılma ya da tersine dönüş olarak ifade edilecek bazı gelişmeler de söz konusudur. 2004 yılında başlayan ve günümüze uzanan reform sürecinde mali kaynak unsuru bakımından bir tersine dönüş gözlenmemektedir. Görev unsuru bakımından ise -mali kaynak da olduğu kadar bir kesinlikle olmamakla birlikte- reform sürecinde bir kırılma ve tersine dönüşten söz edilemeyeceği vurgulanmalıdır (Gündüzöz, 2014). Yetki ve idari vesayet konusunda yaşanan değişimlerin bir kısmı kamu düzeni açısından zorunlu olmuştur. Bazı belediye görevlilerinin kamu imkânlarını kullanmak suretiyle teröre destek olmalarına karşı yeni bir idari vesayet uygulaması geliştirilmek durumu ortaya çıkmıştır.

Yeni belediye sistemi reformu ölçek bakımından da incelenmelidir. Küçük ölçekli belediyeler kapatılmıştır. Bu çeşitli şekillerde gerçekleşmiştir. İlk, iki bin nüfus ölçütünü karşılamayan belediyeler kanunla köy idarelerine dönüştürülmüştür. İkinci olarak, zaman bakımından da birkaç yıl sonra 6360 sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediye anlayışı ortaya konmuş; büyükşehirlerdeki belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüştür. Bu çerçevede, il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüşmüş, sınırları da genişleyerek il mülki sınırları ile örtüşmüştür. İlçe belediyeleri de ilçe mülki sınırları esas alınarak genişletilmiş ya da bu doğrultuda yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Son 70 yılda Avrupa ülkeleri de belediye ölçeklerini büyütülmüştür.

Türkiye’de yeniden düzenlemeler elbette yalnızca yapısal değişikliklerle sınırlı kalmamış, ayrıca görev ve kaynakların yeniden dağılımı da söz konusu olmuştur. Yeni büyükşehir modeli alan yönetimi olarak tanımlanabilir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir sayısını artırmıştır. Hâlihazırda otuz büyükşehir belediyesi vardır. Bu artışın dolaylı bir sonucu olarak il özel idaresi sayısı da 51’e inmiştir. Diğer otuz ilde merkezi hükümet yatırımlarını takibe yönelik olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) oluşturulmuştur. YİKOB’ların birçok düzenlemeden sonra tüzel kişilikleri oluşturulmuştur. Bunlar yerel yönetim olmamalarına rağmen, ulusal düzeyde bir yerel yönetim birliği olan “Vilayet Hizmet Birliği”ne de il özel idareleri gibi üye olmaları sağlanmıştır.

SONUÇ

Başlangıçta, il özel idareleri ile belediyeler Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasına karşı bir çare olarak tasarlanmış, Batının da baskı ve talepleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Ancak bu reformlar ve yeni idareler, parçalanmayı durduramamıştır. Cumhuriyet'le birlikte Batı değerlerini paylaşma ve demokratikleşme adımları ile il özel idareleri ve belediyeler kuvvetli bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Artık bu idareler yerel hizmet üreticisi, yerel kalkınma aktörü ve yerel demokrasi hedefi için uygun milli vasıtalar olarak görülmüştür. Cumhuriyet Rejimi'nin ilk kabul ettiği kanunlardan biri 1924 tarihli Köy Kanunu'dur. Ülkenin büyük çoğunluğunun köylerde yaşadığı düşünüldüğünde ilk ele alınan yerel yönetim düzenlemesinin köyler olması şaşırtıcı değildir. 1930 yılında ise yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1982 yılından sonra belediyelere yönelik olarak mali kaynaklar artırılmıştır. Ancak radikal reformlar 2004 yılından sonra yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve bu kanunlarda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun gibi birçok düzenleme son yirmi yılın ürünüdür. Türk yerel yönetiminin başat unsuru belediyelerdir. Burada da en önemli belediye türü büyükşehir belediyeleri olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim sisteminde her alanda olduğu gibi, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli gelişmeler olmuştur.

Bugün yerel yönetimlere 126.000 kişi seçilmekte; yaklaşık 800 bin personel istihdam edilmekte; yerel yönetim harcamaları GSMH'nin %3,42'sine tekabül etmektedir. Bu büyümenin devam edeceği öngörülebilir. Yerel yönetimler, bugün Türk vatandaşlarının gündelik hayatında Osmanlı'ya ve Cumhuriyet'in geçmişte kalan yıllarına göre şüphesiz daha önemli bir yer tutmaktadır.

KAYNAKÇA

Altan, Y. (2009). Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri Üzerinden (1293=1877) Türk Belediyeciliğini Anlamak. *SDÜİİBFD*, C. 14, S. 2, s. 305, 293-310.

Aslan S. ve Yılmaz A. (2011). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi. *CÜİİBD*, C.2, S. 1, 287-297.

Bilgin K. U., Gündüzöz İ. ve Ofıaslı A. (2019). Teröre Sivil Önlem “Kayyım Belediyecilik” Muş-Bulanık Belediyesi Örneği (2016-2018). *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 205-225.

ÇSİDB (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) (2023). 2022 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (MİGFR). Ankara.

Ergin, N. (1921). *Mecelle-i Umur-u Belediyeye*, C. 3, S. 1307, 119-1584.

Demirkaya, Y. (2010). Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. Yıl 2010, Cilt: 7 Sayı: 13, 420 – 444.

Eryılmaz, E. ve Şen (Der.) M. L. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Yazıları içinde (ss. 42–70).

Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşrûti Yönetime Medhal: 1856 İslahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi. *BİLİG (TDSBD)*, S. 47 Güz 2008, 215-239.

Gündüzöz, İ. (2005). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği*, Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon, 2005.

Gündüzöz, İ. (2012a). Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri. *Marife*, Yaz 2012, 113-130.

Gündüzöz, İ. (2012b). Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye'de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 474, Haziran 2012.

Gündüzöz, İ. (2012c). Belediye Ekonomisi, Türkiye'de Belediyelerin Ekonomik Organizasyonları Ekseninde Belediye Şirketleri. Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

Gündüzöz, İ. (2011a). Kırsal Kalkınma Ekseninde Köydes Projesi ve Köy Reformu. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:83, Haziran-Eylül 2011, Sayı: 471-472, 117-142.

Gündüzöz, İ. (2011b). *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.

Gündüzöz, İ. (2008). Avrupa Konseyi CDLR Raporları Bağlamında Belediye Borç Sistemleri, *Ekev Akademi Dergisi* Y:12, S:36, Yaz.

Gündüzöz, İlker (2014). *Reformun reformu: 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış*. KAYFOR Bildiriler, Yayınlanmamış Tebliğ.

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2023). 2022 yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Ankara.

Mevzuat Kaynakları

Belediye Kanunu. 7/2005 tarih ve 5393 sayılı.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı.

EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2.

İl Özel İdaresi Kanunu, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. 20/11/1981 tarihli ve 2560 sayılı.

Köy Kanunu. 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. 26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı.

Ondört İlde Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun.12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı.