

# AVRUPA'DA BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMİ

VE

## TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ



DEMOKRATİK  
YÖNETİM



YERİNDEN  
YÖNETİM



KATILIMCILIK



ŞEFFAFLIK VE  
HESAP VEREBİLİRLİK



SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Ferhat GÜNGÖR  
Kemal YAMAN

**KARABÜK**  
ÜNİVERSİTESİ

# AVRUPA'DA BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

---

## Yazarlar

Ferhat Güngör ♦ Prof. Dr. Kemal YAMAN

## Grafik Tasarımı

Deniz TANIR

## İrtibat

Karabük Üniversitesi

<https://www.karabuk.edu.tr/tr>–<https://www.karabuk.edu.tr/en>

Karabük Üniversitesi Merkez Kampüs

444 0 478

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları Karabük  
Üniversitesi'ne aittir.

**Karabük Üniversitesi Yayınları**

# KARABÜK ÜNİVERSİTESİ

## YAZARLAR

Ferhat GÜNGÖR

ORCID: 0009-0008-9813-2592

Kemal YAMAN

ORCID: 0000-0001-9844-4264

### Kütüphane Kartı

Avrupa'da Belediye Başkanlığı Sistemi ve Türkiye için Bir Model Önerisi

GÜNGÖR, Ferhat – YAMAN, Kemal

184 sayfa, Kaynakça var, Dizin yok.

Her hakkı saklıdır.

Yayıncının izni olmadan hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Kaynak gösterilmek şartıyla iktibas edilebilir.

Eserde yayınlanan yazıların her türlü sorumluluğu yazarlara aittir.

KARABÜK ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI – 160

E-ISBN: 978-625-92456-8-3

NİSAN 2026

# İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	vii
GİRİŞ .....	9
1.AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMİ.....	11
1.1. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi.....	11
1.2. Almanya'nın Yönetim Yapısı.....	15
1.2.1. Federal Yönetim .....	19
1.2.2. Eyalet Yönetimi.....	21
1.2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler.....	23
1.2.3.1. İlçe Yönetimi (Kreise).....	26
1.2.3.2. Belediye Yönetimi.....	28
1.2.3.3. Belediyelerin Organları .....	30
1.2.3.4. Belediye Başkanlığı Sistemi.....	31
1.3. Fransa'nın Yönetim Yapısı .....	34
1.3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler.....	36
1.3.1.1. Bölge (Région) Yönetimi .....	42
1.3.1.2. İl (Département) Yönetimi.....	47
1.3.1.3. Özel Statüye Sahip ve Denizaşırı Topraklar Yönetimi.....	52
1.3.1.4. Belediye (La Commune) Yönetimi.....	54
1.3.1.5. Belediyelerin Organları .....	55
1.3.1.6. Belediye Başkanlığı Sistemi.....	57
1.4. İngiltere'nin Yönetim Yapısı.....	60
1.4.1. İngiltere'de Yerel Yönetimler.....	61

1.4.1.1. İl (County Management) Yönetimi .....	65
1.4.1.2. Bölge (Disrict Management) Yönetimi.....	66
1.4.1.3. Mahalle (Parish Management) Yönetimi.....	67
1.4.1.4. Belediye Yönetimi.....	69
1.4.1.5. Büyük Londra (Gereater London Management) Yönetimi.....	69
1.4.1.6. Belediyelerin Organları .....	71
1.4.1.7. Belediye Başkanlığı Sistemi.....	72
1.5. Finlandiya'nın Yönetim Yapısı .....	75
1.5.1.Finlandiya'da Yerel Yönetimler .....	76
1.5.1.1.Bölge (Alueella) Yönetimi.....	78
1.5.1.2.Belediye (Neuvosta) Yönetimi.....	79
1.5.1.3.Belediyelerin Organları .....	85
1.5.1.4.Belediye Başkanlığı Sistemi.....	87
1.6. İtalya'nın Yönetim Yapısı .....	91
1.6.1.İtalya'da Yerel Yönetimler .....	93
1.6.1.1.Bölge (La zone) Yönetimi .....	96
1.6.1.2.Metropol Kent Yönetimi .....	99
1.6.1.3.İl (Provincia) Yönetimi.....	100
1.6.1.4.Belediye (Consiglio) Yönetimi.....	102
1.6.1.5.Belediyelerin Organları .....	104
1.6.1.6.Belediye Başkanlığı Sistemi.....	105
2.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ .....	109
2.1.İl Özel İdareleri .....	110
2.2.Belediye Yönetimi.....	112
2.3.Büyükşehir Belediyeleri.....	116

2.4. Köy Yönetimi.....	120
2.5. Türkiye’de Belediye Başkanlığı Sistemi.....	121
3.AVRUPA VE TÜRKİYE’DE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	126
3.1. Türkiye İçin Belediye Başkanlığı Model Önerisi .....	132
3.2. Türkiye İçin Belediye Başkanlığı Model Önerisinin Gerekçesi .....	134
3.3. Yeni Modelde Belediye Örgütü.....	145
3.3.1. Belediye Meclisi.....	146
3.3.2. Belediye Encümeni.....	152
3.3.3. Belediye Başkanı .....	155
SONUÇ.....	166
KAYNAKÇA.....	172

## ÖN SÖZ

Yerel yönetimler, modern devlet yapılanmalarının en dinamik ve en doğrudan vatandaşla temas eden unsurlarından biri olarak, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve katılımcı bir anlayışla sunulmasında kritik bir rol üstlenmektedir. Özellikle belediyeler ve bu yapıların en önemli yürütme organı olan belediye başkanlığı sistemi, yerel demokrasinin işleyişi, yönetim kalitesi ve kamu hizmetlerinin niteliği açısından belirleyici bir konumdadır.

Küreselleşme, yerelleşme ve yönetim paradigmasındaki dönüşümler, yerel yönetimlerin yalnızca hizmet sunan birimler olmaktan çıkarak, aynı zamanda karar alma süreçlerine katılımı artıran, hesap verebilirliği güçlendiren ve yerel kalkınmayı yönlendiren aktörler haline gelmesine neden olmuştur. Bu bağlamda, farklı ülkelerde uygulanan belediye başkanlığı sistemlerinin incelenmesi hem kuramsal hem de uygulamaya dönük önemli çıkarımlar sunmaktadır.

Bu eser, Avrupa'da yerel yönetimlerin gelişim sürecini ve farklı ülkelerde uygulanan belediye başkanlığı sistemlerini karşılaştırmalı bir perspektifle ele almakta; Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya örnekleri üzerinden yerel yönetim modellerinin yapısal ve işlevsel özelliklerini ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye'deki yerel yönetim sistemi bütüncül bir şekilde değerlendirilmekte ve elde edilen bulgular doğrultusunda Türkiye'ye özgü bir belediye başkanlığı model önerisi geliştirilmektedir.

Çalışmanın en önemli katkılarından biri, farklı yönetim geleneklerine sahip ülkelerin deneyimlerini analiz ederek, Türkiye'nin tarihsel, sosyo-kültürel ve idari yapısını dikkate alan özgün bir model önerisi

sunmasıdır. Bu yönüyle eser, yalnızca mevcut durumu betimlemekle kalmayıp, aynı zamanda politika yapıcılara, uygulayıcılara ve akademisyenlere yol gösterici nitelikte bir çerçeve ortaya koymaktadır.

Yerel yönetim sistemine ilişkin tartışmaların yoğunlaştığı günümüzde, belediye başkanlığı sisteminin yeniden ele alınması ve geliştirilmesi yönündeki arayışlar, bu çalışmanın önemini daha da artırmaktadır. Bu eser, söz konusu tartışmalara bilimsel bir katkı sunmayı ve yerel yönetimlerin daha etkin, şeffaf ve katılımcı bir yapıya kavuşmasına yönelik düşünsel bir zemin oluşturmayı amaçlamaktadır. Eserin akademik camiaya, uygulayıcılara ve konuya ilgi duyan tüm okuyuculara faydalı olmasını temenni ederiz.

# GİRİŞ<sup>1</sup>

Yönetim kavramı, başkaları aracılığıyla iş görmenin ve önceden belirlenen hedeflere ulaşmanın söz konusu olduğu her durum için geçerlidir. Yönetim, en az iki kişinin belli bir amaç uğruna faaliyet göstermesi, başkaları aracılığıyla iş gördürmesidir. Yönetim, bir kurum veya kuruluşta amaca ulaşmak için girişilen çalışmaların belli bir düzen içinde ortak bir amaca yöneltme faaliyetidir. Yönetim deyince bir kuruluş, birim veya bir devletin yönetilmesi akla gelmektedir.

Bir ülkede vatandaşların tüm gereksinimlerini bir merkezden, yani merkezi hükümet tarafından karşılamak oldukça zordur. Buna olanak olsa bile ülkenin her tarafına sunulacak hizmetlerin önceliğine karar vermek, bunları planlamak ve sunmak çok da kolay olmamaktadır. Ülkeler bu hizmetleri daha etkin, ekonomik, yerinde ve zamanında verebilmek için kendi taşra birimlerinin yanında yerel bir yönetim yapısına da ihtiyaç duymaktadırlar. Duyulan bu ihtiyaçlar sonucu da yerel yönetimler ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimler dünyada olduğu gibi Avrupa'da da özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlı bir gelişim göstermiştir. Dolayısıyla Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Finlandiya ve Türkiye gibi ülkeler bu süreçten en çok etkilenenlerin başında yer almıştır. Bu ülkelerde yerelleşme adına yapılan reformlar neticesinde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki etkisi zamanla azalmış ve yerel yönetimler bu süreçten güçlenerek çıkmıştır. Ancak yerel yönetimler adına reformlar yapıp politika geliştiren tüm ülkelerde aynı etkinin olduğu ve benzer sonuçların ortaya çıktığı söylenemez. Nihayetinde bütün ülkeler için geçerli olan ve tek tipe indirgenen bir yönetim ve yerel yönetim sistemi de bulunmamaktadır.

Ülkeler yönetim yapılarını oluştururken başka ülkelerden etkilenmenin yanında, kendi iç ve özel dinamikleri doğrultusunda yine kendilerine has bir yerel yönetim yapısı oluşturup geliştirmişlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi gibi birtakım standartlar ülkelere göre farklılıklar gösterebilmekte, ancak genel anlamda hizmet sunumları birbirine benzemektedir. Nihayetinde ülkeler yerel yönetimlerini oluştururken, geçmişten gelen yönetim geleneklerini, demokrasi düzeylerini, iç dinamiklerini ve demografik yapılarını da dikkate almaktadırlar.

Bu çalışmada incelenen ülkelerin biri federal, diğerleri ise üniter devlet yönetimine sahiptir. Federal yönetime sahip ülkelerde yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınmış ve yetkileri artırılmışken, bu

---

<sup>1</sup> Bu kitap "Avrupa'da Belediye Başkanlığı Sistemi Üzerine Bir Araştırma ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi" isimli yüksek lisans çalışmasından türetilmiştir

konuda üniter devletler biraz daha temkinli yaklaşmışlardır.

Çalışmaya konu edinilen ülkelerin yönetim yapıları, yerel yönetimleri ile uygulamış oldukları belediye başkanlığı sistemleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimler, yerel yönetimlerin organları, görevleri ve uygulanan belediye başkanlığı sistemi araştırılmıştır. Yapılan araştırmalar sonucu Avrupa’dan örnek seçilen ülkeler (Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya) ile Türkiye’nin uygulamış olduğu belediye başkanlığı sistemleri karşılaştırılmıştır.

Öte yandan Türkiye’nin kendi geçmişten gelen yönetim geleneği, jeopolitik konumu ve demografik yapısı da dikkate alınarak belediye başkanlığı sistemine yönelik yeni bir model önerisi kurgulanmıştır. Model önerisi oluşturulurken Türkiye’de son yıllarda başlayan ve günümüzde de devam eden bazı belediyelerin kamu hizmetlerinin dışında farklı konularla anılması da göz önünde bulundurulmuştur.

Merkezi yönetim, yasaların kendisine vermiş olduğu yetkiler dâhilinde terörle iltisaklı bulunan belediyelere belediye başkan vekili/kayyım ataması yapmakta, iltisaklı olmayanlarda ise meclis tarafından seçilmektedir. Çoğunluğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde olmak üzere 2016 yılının ikinci yarısından itibaren bazı belediyelere belediye başkan vekili/kayyım atamaları yapılmıştır. Atamalar 1 Eylül 2016 tarihinde çıkarılan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanun’una yapılan ek maddelere istinaden yapılmıştır. Yapılan atamalar bazı siyasi partiler ve çeşitli çevreler tarafından eleştirilirken, bazıları tarafından ise olumlu karşılanmıştır. Bu ve buna benzer tartışmaların önüne geçebilmek adına Türkiye’de yeni bir belediye başkanlığı modeline ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir.

Bu yönde Cumhurbaşkanı’nın 14 Mayıs 2025 tarihinde yaptığı Grup Toplantısında dile getirdiği üzere; “yeni bir belediye yönetimi statüsüne ihtiyaç var. Yetki paylaşımı gözden geçirilmeli. Yerel yönetim sistemi ıslah edilmeli” diyerek, yeni model önerisine bir nevi ışık tutmuştur.

# 1.AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMİ

## 1.1. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Tarihsel bir olgu olan devletin ne zaman oluştuğu kesin olarak bilinmemekle birlikte, yerel yönetimlerin oluşumuyla aynı zamana rastlamaktadır (Nadaroğlu, 1994, s.17). Yerel yönetimlerin Avrupa'da ortaya çıkışı ve gelişimi zamana ve devletlere göre farklılıklar göstermiştir. Buna göre Avrupa'nın yerel yönetimleri, farklı zaman dilimlerinde ve farklı özelliklerle teşekkül etmiş olan yerel yönetimlerin izlerini taşımaktadır (Erdem, 2016, s. 4).

Avrupa'da yerel yönetimlerin temellerini Eski Yunan (Cite) ve Roma şehir (Municipe) tarzı yönetimlere kadar dayandırmak mümkündür. İngilizcede bugünkü "Municipality" (Belediye) terimi Roma şehrini ifade eden "Municipe" kelimesinin kökeninden gelmektedir (Dalduş Koç, 2019, s. 56).

Avrupa'da 11. yüzyıldan 16. yüzyıla kadar feodal yönetimlere karşı burjuva meclisi oluşturulmuş ve bunun sonucu olarak yeni bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır. Böylece Avrupa'da kentlerin mali ve idari özerklik kazanıp birer tüzel kişiliğe dönüşmeleri bu döneme denk gelmektedir. Avrupa toplumlarında bu yönetim yapısının oluşmasında siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşümlerde etkili olmuş ve böylece kentler, belediye (komün) halinde burjuva sınıfının örgütlendiği alanlara dönüşmüştür. Bu örgütlenmede kentler, kendi kaynaklarını kendi karar organları aracılığıyla kullanma imkânı sağlayarak özerk bir mali ve idari yapı ile tüzel kişilik kazanmışlardır (Görmez, 2015'den akt. Akarca, 2023, s. 1546).

Bir başka deyişle Avrupa Kıtası'nda yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı belli bir bölgede yaşayan halkın bağımsızlık elde ederek güçlenmesiyle birlikte 1100'lü yıllardan itibaren ortaya çıktığı söylenmektedir. 1500'lü yıllardan itibaren imparatorlukların merkezi yönetimleri güç kazanmış ve bu durumda bölgesel yönetimlerin imparatorlukların etkisi altına girmelerine neden olmuştur. 1600'lü yıllara gelindiğinde demokratikleşme hareketleri ile birlikte yerel yönetimler güçlenmeye başlamıştır. Ancak 1618-1648 yılları arasında yapılan 30 Yıl Savaşları sırasında şehirlerin birçoğu eski gücünü kaybetmiştir. Böylece bölgede bulunan yerel topluluklar, Kutsal Roma İmparatorluğu'ndan ayrılarak bölgelerindeki prensliklere bağlanmıştır (Dalduş Koç, 2019, s. 56).

Avrupa'da yerel yönetimlerin Orta Çağ ile Yeni Çağ arasında herhangi bir gelişim gösterdiği söylenemez. Ancak 18. yüzyıl sonlarına doğru, Avrupa'da yaşanan Fransız ve Sanayi Devrimlerinin de etkisiyle,

yerel yönetimler yeniden gelişim sağlamaya başlamıştır. Bu gelişimde, kentlerin sanayi merkezi haline gelmesi ve kırsaldan yoğun göç alması etkili olmuştur. Bu gelişmeler neticesinde Avrupa'da 19. yüzyılda çeşitli sorunlar (hava kirliliği, çarpık kentleşme, alt ve üst yapı yetersizliği vb.) ortaya çıkmıştır. Avrupa Devletleri bu sorunları giderebilmek için yerel yönetimlerini daha güçlü hale getirmiştir (Uyar, 2004, s. 31).

Avrupa'da yerel yönetimlerin çağdaş anlamda oluşumu ise 19. yüzyılın ortalarında devlet teşkilatından ayrı bir yasal statüye sahip yerel yönetimlerin varlığı ile mümkün olmuştur. 19. yüzyıla gelinceye kadar yerel yönetimler yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle birlikte bugünkü yerel yönetimlerin elinde bulundurduğu bazı niteliklere (tüzel kişiliği, mal varlığı, bütçesi, seçilmiş bir karar organı ile belirli ölçüde özerkliği gibi) sahip olmamışlardır (Nadaroğlu, 1994, s. 17).

Avrupa'da I. ve II. Dünya Savaşı arası ve II. Dünya Savaşı sürecinde hızla yükselişe geçen bir merkezîyetçilik dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde merkezîyetçilik özellikle Hitler Almanya'sı ile Mussolini'nin Faşist İtalya'sında zirve yapmıştır. Bu durum, başta bu ülkelerde olmak üzere Avrupa'nın genelinde yerel yönetimlerin gelişimine olumsuz etki etmiştir. Orta Çağ ve Yeni Çağ arasındaki dönemde olduğu gibi bu dönemde Avrupa'da merkezi yönetimlerin yükselişe geçtiği ve bu bağlamda yerel yönetimlerin hiçbir gelişim göstermediği bir dönem yaşanmıştır (Uyar, 2004, s. 31; Turan, 2021, s. 86; Coşkun, vd. 2019, s. 307).

Avrupa ülkelerinde II. Dünya Savaşı sonrası devletlerin yeniden yapılanmaları ile birlikte özellikle yerelleşme ve bölgeselleşme adımları hız kazanmıştır. Yerelleşme ve bölgeselleşme adımlarının hız kazanmasında küreselleşmenin yanında, gelecekte birleşik bir Avrupa Birliği gerçekleştirme düşüncesi de etkili olmuştur. Gelecekte birleşik bir Avrupa tesis edebilmek adına yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünden faydalanılmaya çalışılmıştır. Avrupa'da bu süreçte yaşanan gelişmeler, yerelleşme ve bölgeselleşmenin Avrupa Devletleri'nin toprak bütünlüğü ile ulusal birliğine zarar yerine, yarar sağlayacağı yönünde olmuştur (Turan, 2021: s. 86; Kerman, 2009, s. 276; Işıkçı Mamur, 2018, s. 203).

Bu bağlamda Avrupa'da yerel ve bölgesel demokrasiyi geliştirmek amacıyla 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı imzaya açılmış ve 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Şart, yerelde özerkliğin gerçek ve uygulanabilir olması için gerekli yerel özerklik ve yerel mali konuların temel ilkelerini tanımlamıştır. Bu metin, halkın yerel yönetimlere katılımı ve demokrasiye yaklaşımı gibi etmenlerde temel kaynak olarak kullanılmaktadır. Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin özerkliklerini hem yetki yönünden hem de mali yönden tam olarak koruma niyetindedir (Alodalı, Özcan, Çelik ve Usta, 2007, s. 3). Yine Avrupa Kentsel Şartı II'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin yönetişim

(governance) ve mali özerkliği maddelerine vurgu yapmıştır (Erbay, vd. 2023, s. 18).

Öte yandan, 1992 yılında Hollanda'nın Maastricht Kasabası'nda görüşülüp imza altına alınan ve 1993 yılının Kasım ayında yürürlüğe giren Avrupa Birliği'nin Maastricht Antlaşması ile yerel yönetimlerde subsidiarity (yerellik) ilkesi tesis edilmiştir. Subsidiarity ilkesi Avrupa'da yerel yönetimlerin gelişimi yönünde atılmış etkili bir adım olmuştur (Kerman, 2009, s. 275).

Yine yerel yönetimler için oldukça önemli bir kazanım da Avrupa Kentsel Şartı' dır. Avrupa Kentsel Şartını, 1992 yılında Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda kabul etmiştir. Kentsel Şart, yerel yönetimlerin doğrudan taraf olduğu bir sözleşmedir. Şartın önemi; yaşanabilir bir kent oluşturmak için yerel yönetimlere yol gösterici olmasıdır (Erbay, Arapgirlioğlu ve Alataş, 2023, s. 13). Avrupa Kentsel Şartı, 20 maddelik bir bildirme ile 13 maddelik şart ilkelerinden oluşmakta ve yerel yönetim ilkesine açık ve belirgin bir şekilde vurgu yapmaktadır. Avrupa Kentsel Şartı'nda 20 madde olarak tanımlanan kentli hakları şunlardan oluşmaktadır: Güvenlik, sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, sağlık, trafik, spor, dinlenme ve kültür faaliyetlerinin sağlanması, kültürler arası bütünleşme, nitelikli mimari ve fiziksel çevre, işlevlerin uyumu, katılım, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, mal ve hizmet temini, doğal kaynaklar ile zenginlikler, kişisel bütünlük, yerel yönetimler arası iş birliği, finansal kaynaklar ve eşitlik (Tuğaç, 2020, s. 232).

Ayrıca Avrupa Kentsel Şartı'nın bazı amaçları vardır. Bu amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yerel yönetimler için yol gösterici olmak,
- Kentsel gelişmeyi yönetiminden sorumlu tutmak,
- Üye ülkelere kentsel yaşam kalitesini yükseltebilmek için olanaklar sunmak, politika oluşturmayı ve kaynak aktarımını merkezden yerele yaymayı amaçlamak,
- Yerel yönetimlerin hizmet alanlarında kentlerin sorunlarını daha iyi anlamak ve kent sakinlerini karar verme süreçlerine dâhil etmek,
- Yerel yönetimler arasında iş birliği ile dayanışmayı artırmak,
- Yerde kalkınma stratejileri oluşturmak,
- Kentli hakları konusunda yerel ve bölgesel yönetimleri korumaktır (Erbay ve vd. 2023, s. 13).

Yukarıda bahsi geçen konular, Avrupa Birliği'nin bütünleşmesinde, bölgesel ve yerel yönetimlerin önemine vurgu yapmıştır. Bu doğrultuda Avrupa Birliği'ne üye ülkeler bütünleşme sürecine girmiş ve kendi yönetim yapılarında bir takım yasal düzenlemeler yapmıştır. Yapılan

düzenlemeler tüm alanda olduğu gibi yerel yönetimlere yönelik önemli değişimin başlamasını sağlamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin belirli nitelikleri;

- Anayasal yönden merkezi yönetimden ayrı tutulan bir yerel idare olması,
- Yerel halk tarafından seçilmiş bir yerel meclisinin bulunması,
- Yerel yönetim idaresinin kendine ait bir bütçesinin bulunması,
- İdarenin kendine ait yeterli teknik personel kadrosu ihtiyacının giderilmesi,
- Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde bir etkisinin bulunmaması (Yıldırım, 2023, s. 39) şeklinde sıralanmıştır.

Avrupa’da günümüz yerel yönetimleri ise şehir yönetimi, komün ya da belediye kavramları ile genel manada belli bir yerde yaşayan yerel topluluğa hizmet etmekle görevli kamu kurumlarını ifade etmektedir. Hâlbuki geçmişte ilk yerel yönetimlerin daha çok korunma ve güvenlik amacıyla ortaya çıktığı söylenmektedir. Günümüzde ise bu tür görevleri daha çok devletlerin merkezi yönetimleri yerine getirmektedir (Erdem, 2016, s. 4).

Günümüzde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılıklarda ülkelerin tarihsel gelişimi, devlet felsefesi, yönetim yapısı, kültürü, geleneği, sosyoekonomik yapısı ve durumu, siyasi partilerinin ideolojileri, halkın yönetim ile ilişki düzeyi, sivil toplum kuruluşlarının rolü gibi pek çok etkene bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Dünya üzerinde ülkelerin yönetim biçimleri bire bir örtüşmediğinden, her ülkeyi aynı kategoride değerlendirmek mümkün değildir. Birbirine yakın yönetim modeline sahip olan ülkeleri sınıflandırma yaparak değerlendirmek daha olasıdır. Bu bağlamda ülkeleri siyasi bakımdan üniter, federal ve bölgesel, idari bakımdan ise merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi (merkezîyetçilikten uzak) şeklinde (Sevinç, 2024, s. 2-3) sınıflandırıp inceleyebiliriz.

Modern devletlerin yönetim şekillerini “üniter devlet”, “federal devlet” ve “bölgesel devlet” şeklinde sıralamak mümkündür. Ülkelerin yönetim şekillerinin tam olarak anlaşılabilmesi için anayasalarında belirtilmiş olan yönetim biçimine bakılması önemlidir (Sevinç, 2024, s. 3-4). Fransa, Türkiye ve İtalya merkezi yönetim açısından oldukça güçlü bir üniter yapıya sahipken, İngiltere ve Finlandiya üniter yapıda olmasına rağmen merkezi yönetimin etkisinden uzaktırlar. Almanya ise federal yapısı ile merkezîyetçilikten oldukça uzaktır. Bu bağlamda Almanya federal yapıda iken İngiltere ve Finlandiya’yı da federal yapıya yakın ülkeler arasında görebiliriz. Dolayısıyla aynı gruptaki ülkelerin bile zamanla iç yönetim biçimlerinin farklılaşabildiğini söylemek mümkündür (Keskin,

2022, s. 108-109; Gülcüoğlu, 2020, s. 28; Turan, 2018, s. 85; Küçük, 2016, s. 37).

Üniter devlet modeli Fransız Devrimi'nden sonraki süreçte Avrupa devletlerini büyük ölçüde etkilemiştir. Üniter devlet yapısında merkezi yönetim tektir ve ilke olarak devlet “merkeziyetçilik” üzerine kurulmuştur. Merkeziyetçilikte tüm kararlar bir merkezden alınır ve alınan kararlar merkezin hiyerarşisi altında uygulanır. Bu hiyerarşik yapıya da merkezi yönetim denir. Üniter devlet yapısında merkezi yönetim oldukça güçlüdür ve kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetimin hâkimiyeti esastır. Bu tür devlet yapılarında yerel yönetimler daha çok merkezi yönetime bağımlı halde ve merkezin verdiği yetkiler dâhilinde iş ve işlemlerini yürütürler (Küçük, 2019, s. 5; Turan, 2018, s. 85-86).

Federal devlet, âdem-i merkeziyetçilik üzerine kurulmuştur. Âdem-i merkeziyetçilikte, kurucu iktidar yetkilerinin belirli bir kısmını diğer alt merkez yönetimlerle paylaşmaktadır. Federal devlet yönetimlerinde tüm ülkeyi kapsayan yasaların yanında ülkenin diğer kısımlarını da kapsayan ikinci bir yasa bulunmakta ve merkez-çevre ilişkisi bu doğrultuda gerçekleşmektedir. Öte yandan federal devletlerde her federal yapı, kendisine ait görevlerden doğan gelir kaynaklarına, mal varlığına ve personele sahiptir. Dolayısıyla federal yönetimlerin yönetim kademeleri kendi görevleriyle ilgili karar alabilme, kararları yürütme ve serbestçe harcama yapabilme yetkisine de sahiptir (Küçük, 2019, s. 5-6).

Bölgeci devlet ya da bölgesel devlet ise içinde çeşitli kimliklere sahip olan topluluklara birtakım yetkilerin tanınmasına dayalı siyasal yönetim modelidir. Bölgeci devlette hâkimiyet merkezi yönetimle birlikte bölgeler arasında dağıtmakta ve bölgelere belirli oranda siyasal özerklik verilmektedir. Bölgeci devletlerin kurucu kavramını siyasal özerklik oluşturmaktadır. Dolayısıyla siyasal özerkliği, bölgeci devletlerin oluşumunu sağlayan bir kavram olarak görmekte mümkündür. Siyasal özerkliği, küçük grupların dilsel, dinsel ve kültürel olarak yaşadığı belirli bir bölgeye, kendileriyle ilgili konularla sınırlı kalmak kaydıyla yasa yapma yetkisi verilmesi (Keskin, 2022, s. 106-107) şeklinde tanımlamakta mümkündür.

## **1.2. Almanya'nın Yönetim Yapısı**

Dünyada birçok devlette olduğu gibi Federal Almanya'nın da yönetim geleneği tarihsel bir geçmişe ve köklü bir geleneğe sahiptir (Turan, 2021, s. 84). Federal Almanya tarihinde ilk uygarlık kalıntıları milattan önceki yüzyıllara kadar dayandırılmaktadır. Tarihi süreçte bölgedeki klanlara Romalılar, Germen ismini vermişlerdir. Federal Almanya 8. yüzyılda Hıristiyanlıkla tanışmış ve 751 yılında Ren Vadisi dışında kalan topraklarda imparatorluğunu oluşturmuştur. İmparatorluğun kurucusu Charlemagne 843 yılında Germen İmparatorluğu'nu kurmuştur. Yine 14.

yüzyıl ortalarında Habsburg Hanedanlığı ile güçlenen Federal Almanya, Roma Germen İmparatorluğu'nu oluşturmuştur (Yılmaz, 2020, s. 41). Aynı zamanda Federal Almanya'nın federal devlet yapılanmasının kökenleri de o döneme kadar götürülmektedir. O dönemde Roma Germen İmparatorluğu parçalı yapısıyla federal devlet yapılanma örneği olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda Almanya'nın federal örgütlenmesinin de tarihi oldukça eskiye dayandırılmaktadır (Turan, 2021, s. 84).

1618 yılında başlayan "30 Yıl Savaşları" ile beraber Almanya hem nüfus kaybı yaşamış hem de ülkede Prusya Hanedanlığı yükselişe geçmiştir. Almanya'nın mevcut siyasi ve idari yapısını, Germen İmparatorluğu ile birlikte ülkede son iki yüzyıldaki gelişmeler şekillendirmiştir. Yine Almanya tarihi için 1848 yılında Batı Avrupa'da etkili olan devrimler, 1918-1933 yıllarını kapsayan Weimar Cumhuriyeti'nin etkisinin yanında Hitler'in Nasyonal Sosyalizmi, Yahudi Soykırımı, II. Dünya Savaşı'nın etkileri ile 1990 yılında Doğu ve Batı olmak üzere iki Almanya'nın birleşmesi önemli gelişmeler olarak görülmektedir (Yılmaz, 2020, s. 41).

Federal Almanya, coğrafi bakımdan Avrupa'nın ortasında yer alır. Ülkenin yüz ölçümü 357.588 km<sup>2</sup>'dir (Sadioğu, 2022, s. 3). Nüfusu ise 2024 verilerine göre 83.255.249'dur. Almanya nüfus yoğunluğu bakımından Avrupa ülkeleri arasında en fazla nüfusa sahiptir. Ülke gelişmiş alt ve üst yapısı ve nitelikli iş gücü ile Avrupa kıtasının siyasi, sosyal ve ekonomik bir gücü olarak AB, BM, NATO ve OECD gibi ulus üstü ve uluslararası kuruluşların üyesidir (Sadioğu, 2022, s. 3-4).

Ülkenin devlet örgütlenmesinde anayasal olarak görülen en önemli ilke federalizmdir. Federalizm ilkesinin özünü anayasanın 20. ve 28. maddeleri oluşturmaktadır (Yaman ve Büyükyılmaz, 2021, s. 81). Anayasanın 20. maddesinde; "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir." denilirken, 28. maddesinde ise "Eyaletlerdeki anayasal düzen, bu anayasada belirtilen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır." (1949 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, md. 20-28) denilmiştir. Anayasanın 20. ve 28. maddelerinde devletin örgütlenmesinde iki düzeyden bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi, merkezi idare düzeyi ve diğeri ise eyalet yönetimi düzeyidir. Almanya'nın federal yönetim sistemini benimsemesinde ülkenin geçmişten gelen çok parçalı yönetim biçiminin etkisi oldukça fazladır. Çünkü Almanya'nın federal yönetim sistemi kendine özgü bir yapıya sahiptir ve bu kendine özgü yapıyı geliştirebilmesinde ülkenin tarihsel ve kültürel zenginliği etkili olmuştur (Yaman ve Büyükyılmaz, 2021, s. 81-85).

Almanya günümüz modern devlet yapılanmasının temellerini 19. ve 20. yüzyıllarda parlamenter siyasi rejim ve federalizm ile harmanlayarak şekillendirmiştir. Bu şekillendirmenin arka planında ülkenin geçmişinden

taşıdığı desantralizasyon (yerelleşme), siyasal ve yönetsel sistemi ve hukuksallık ilkesine dayanan rasyonel bürokratik yapısı da etkili olmuştur. 20. yüzyılla birlikte Almanya'da yönetimin gelişmesinin arkasındaki itici gücün başında bürokrasi gelmektedir (Sadioğlu, 2022, s. 3). Bürokrasi, 20. yüzyılda ortaya çıkan hem kamu hem de özel işletmelerde uygulama alanı bulan, bilimsel bir paradigmaya dayanan Alman sosyolog Max Weber tarafından kurumsallaştırılan, belirli yöntem ve ilkeleri bulunan, uluslararası bir niteliğe kavuşmuş, modern bir yönetme biçimi ve örgütlenme modelidir. Bürokrasi, devlet yönetiminde genel kurallar ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir (Özkaral, 2020, s. 4-5).

Almanya'nın yönetim örgütlenmesinde görev yapan bürokratlar öngörülmuş eğitimleri aldıktan sonra göreve gelebilmektedirler. Bu durumda alanında uzmanlaşmış, anayasal devlet düşüncesini benimsemiş, yasaların uygulanmasını gözeten bir yaklaşımı ortaya çıkarılmıştır. Dolayısıyla 20. yüzyılın başından itibaren Almanya'nın kamu yönetiminin gelişiminde kendi alanında uzmanlaşmış bürokratlar etkili olmuştur (Sadioğlu, 2022, s. 8).

Almanya'nın kamu yönetimi, anayasa hukuku ile idare hukukuna dayalı kökleşmiş anayasal devlet ve hukuk devleti özelliği taşır ve değişen çevresel faktörler karşısında anayasal ilkeleri esas alır (Sadioğlu, 2022, s. 3). Federal Almanya'nın kamu yönetimi genel olarak beş basamaktan oluşmaktadır. Bu beş basamak:

- 1) Federal Yönetim-Merkezi Hükümet,
- 2) Eyalet Yönetimleri,
- 3) İller,
- 4) İlçe Sistemi İçindeki Belediyeler,
- 5) İlçe Sistemi Dışındaki Belediyeler.

Bu yönetim basamaklarının içerisinde belediyeler ve ilçeler yerel yönetim kuruluşları olarak görülür. İllerin tüzel kişiliği olmamakla birlikte eyaletlerin taşra birimi niteliğini taşımaktadır (Canalp, 2006, s. 62).

Almanya'nın anayasası Konrad Adenauer'un başkanlığındaki kurulca hazırlanmıştır. Anayasa eyalet meclislerinin onayı alınarak 23 Mayıs 1949 tarihinde imzalanarak ilan edilmiş ve bu anayasa ile Almanya'nın federal devlet yapısı kabul edilmiştir. Almanya anayasası 12 bölüm ve 146 maddeden oluşmaktadır. Anayasa ile Almanya'nın hem federal devlet yapısı korunmuş hem de federasyon ve eyaletlerin yetki ve sorumlulukları düzenlemiştir. Federal Almanya'nın parlamentosu Federal Meclis ve Federal Konsey olmak üzere iki meclisli bir yapıya sahiptir (Yılmaz, 2020, s. 44; Erkul, Kara ve Şimşek, 2016, s. 42).

Almanya'da anayasa, devletin federal yapısı, yasama ve yürütme

organlarının işleyişi ile ilgili en temel düzenlemedir. Anayasal olarak federal devlet, eyalet yönetimleri ve yerel idareler tamamen ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Devlet ve federal yönetimin örgütlenme şekli genel anlamda anayasa ile belirlenmiştir. Dolayısıyla Anayasa, federal yönetimin işleyişinden, federal yasaların uygulanmasından ve kamu yönetiminin hukuki çerçevede ve hukukun üstünlüğü ilkesine göre işleyeceğinin garantisini olmuştur. Almanya'nın devlet otoritesi, federal devlet ve eyalet yönetimleri şeklinde ayrılmıştır. Eyaletler kendi egemen devlet otoriteleri ile birlikte federasyonun bir parçasıdır (Sadioğlu, 2022, s. 17).

Federal Almanya anayasasına göre, Almanya'nın devlet şeklini belirleyen ilkeler; hukuk devleti, demokrasi, sosyal ve federatif devlet şeklinde sıralanmıştır. Bu ilkelerden federalizm, ülkenin siyasi ve idari yapısına yön veren ilkedir. Bunun anlamı ise Almanya'nın kendi içinde birer devlet niteliği taşıyan 16 eyaletten oluşmasıdır. Keza Almanya'da temel olarak kamu hizmetlerinin görülmesi devlet, eyaletler ve yerel idareler arasında paylaşılmıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin başlıca yönetim organları; Cumhurbaşkanı, Federal Meclis, Federal Başbakan ve Hükümet, Federal Konsey ile Anayasa Mahkemesinden oluşmaktadır (Batal, 2010, s. 3).

Anayasal düzeyde yürütme yetkisini, Federal Cumhurbaşkanı ve Federal Başbakan ile bakanlarından oluşan Federal Hükümet ifa etmektedir. Yargı gücünü ise Federal Anayasa Mahkemesi yerine getirmektedir. Almanya Anayasasında egemenliğin tamamen halka ait olduğu ve halkın egemenlik konusunda yasama, yürütme ve yargı alanındaki görev ve yetkisi tayin edilmiştir (Yılmaz, 2020, s. 44).

1949 Federal Almanya Anayasa'sının 54. maddesinde de belirtildiği üzere, cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve Federal Asamble tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı görev süresi bitiminde bir defa daha seçilebilir (1949 Federal Almanya Anayasası, md. 54). Esas itibarıyla cumhurbaşkanının görevleri temsili olup devletler hukukuna göre Federal Cumhuriyeti temsil eder. Başbakan, cumhurbaşkanının teklifi ile Federal Meclis tarafından seçilir. Bakanlar ise seçilen başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanının onayı sonucu atanırlar. Anayasa, hükümetin işlerliğini teminat altına almak için önemli gördüğü yetki ve gücü başbakana vermiştir. Gücü elinde bulunduran başbakan, hükümet politikalarının ana ilkelerini belirler. Bakanlar da bu ilkeler çerçevesinde kendi idari alanlarından sorumlu bir şekilde görev yaparlar. Anayasa Mahkemesi ise Federal Hükümet ile eyaletler ve çeşitli hükümet organları arasındaki anlaşmazlıkları giderir. Bununla birlikte, Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Parlamento tarafından çıkarılan yasaların ve eyalet parlamentolarının çıkardığı eyalet yasalarının Anayasa'ya uygunluğunu denetler (Batal, 2010, s. 4).

Federal Almanya'nın kamu yönetimi yapısı, beş kademededen oluşmaktadır. Bu yönetim yapısı; anayasal olarak farklı ve yasal olarak bağımsız düzeydedir. Yukarıdan aşağıya bu yönetim düzeyleri:

- Avrupa'da bulunan çeşitli ulusal ülkelerin birliği olarak Avrupa Birliği'nin düzeyi,
- Almanya'nın diğer devletler karşısında anayasal egemenliği olan bir ulusal ülke düzeyi,
- 16 Eyalet yönetimi, üye veya bağımlı ülkeler olarak, ülke ara makamları dâhil olmak üzere başka ülkeler karşısında egemenliği olmayan düzey,
- Herhangi bir ilçe ve ilçeye bağlı olmayan ilçelerin düzeyi,
- Belde ve belediyelerin düzeyi (Toprak, 2021, s. 366), şeklinde sıralanmıştır.

Federal Almanya adından da anlaşılacağı üzere, federal yönetim yapısına sahip bir ülkedir. Ülkede, yasama yetkisinin korunması anayasanın güvencesi altındadır (Tuncer, 2019, s. 17).

Tarihsel olarak bakıldığında, Almanya'nın yönetim sistemi modern devlet olma sürecinde "iş birliği federalizmi" üzerine şekillenmiştir. İş birliği federalizminin rolü parçalı bir sistemi birleştirmede oldukça etkili olmuştur. Bu bağlamda Almanya'nın ulusal birliği, küçük devletlerin egemenliklerini koruyarak federal bir birlik inşa ederek sağlanmıştır. İş birliği federalizmi parçalanmışlığı değil, yönetsel birliği esas almıştır. Dolayısıyla bu durum siyasal sistemi oluşturan tüm parçaların dengeli bir şekilde varlığını sürdürmesini ve ülkede kamu hizmetlerinin eşit düzeyde sunulmasını sağlamayı amaçlamıştır (Sadioğlu, 2022, s. 34).

### **1.2.1. Federal Yönetim**

Federalizm, merkezi hükümet ile devlet, eyalet, kanton gibi federasyona üye birimlerin kendi aralarındaki yönetimlerini anayasal olarak güvence altına alarak iktidarı paylaşmalarıdır (Yılmaz, 2020, s. 42). Federalizm TDK (Türk Dil Kurumu) sözlüğünde ise; "birçok devletin özel yasalara ve bağımsızlığa sahip olarak tek bir devlet durumunda birleşmeleri yöntemi." şeklinde verilmiştir. Federal devlet yapılanmalarında, bir merkezi hükümet (federal devlet) ve birden çok federe devlet bulunmaktadır. Bu yapılarda; iki meclisli bir sistem, yazılı anayasa, federal ve federe kanunlar, yerel yönetim uygulamaları, küçük kurucu yapıların federal mecliste eşit ya da oranlarının üstünde temsili bulunmaktadır (Yılmaz, 2020, s. 42).

Federal Almanya, federal bir cumhuriyettir ve federasyon yapısı anayasa ile kabul edilmiştir (Erkul vd. 2016, s. 42). Almanya Anayasa'sının 28. maddesinin 1 ve 2. paragrafları, yerel özerkliğin federal düzeyde teminatıdır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 192). Federal Almanya

Cumhuriyeti'nde yapılacak işleri federal yönetim düzeyi paylaşım yapmaktadır. Kurallar koyma, standartları belirleme federal düzeyde yapılırken, uygulamalar ise kent düzeyine doğru yerel otoritelere dağıtılmaktadır (Demir Kesmece, 2023, s. 31). Önemli bütün konularda politikayı federal yönetim belirler, ancak birkaç alanda onları uygulayabilir. Anayasaya göre, federal yönetimin belirli ve sayılı olan yetkilerinin dışında kalan tüm yetkileri federe yönetimler kullanır (Batal, 2010, s. 3).

Almanya'nın yönetsel federalizminin kendine özgü özellikleri vardır. Federal yönetim görece küçük olmakla birlikte ileri düzeyde uzmanlaşmış ve parçalı bir yapıya sahiptir. Almanya'da 1960'lı yıllardan günümüze hükümetlere göre değişmekle birlikte bakanlıkların sayısı 13 ile 19 arasında değişmektedir. Bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı alt birimlerin genel yapısı Weberyan bürokratik özelliklere göre oluşturulmuştur. Weberyan bürokratik özellikler, sınırları belirli kurullarla belirlenmiş, uzmanlaşma ve iş bölümünü esas almaktadır (Sadioğlu, 2022, s. 19).

Almanya'da hükümetin idari yapısını federal meclis tarafından seçilen başbakan (Şansölye) ve bakanlar oluşturmaktadır. Seçimlerde çoğunluğu elde eden partinin lideri başbakanlık görevini üstlenmekte ve kabineyi oluşturmaktadır. Almanya'da bakanlıklar bürokratik örgütlerdir. Bakanlıkların başında, Şansölye tarafından belirlenip, yine Şansölye tarafından teklif edilen ve cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar yer alır. Genel hatlarını Şansölyenin belirlediği bakanlıklar kendi görev alanlarında bağımsız şekilde görev yaparlar. Bakanlar genellikle siyasi yöneticiler olurken, nadiren de olsa politika dışından, yani özel sektörden seçilebilmektedirler. Bakanlıklarda daha çok Weberyan bürokratik yapı ön plana çıkmakta ve bu yapı, uzmanlaşma ve iş bölümünü esas almaktadır. Bu yapıyı daha çok bürokratlar (memurlar) oluşturmaktadır (Yaman ve Büyükyılmaz, 2021, s. 81; Sadioğlu, 2022, s. 19).

Almanya'nın federal yönetimi daha çok Şansölye (Başbakan) liderliği üzerine şekillenmiştir. Şansölyenin liderliğinde federal yönetimin temel politikalarını belirleyen, planlayan ve koordinesini sağlayan Şansölyelik Ofisi de bulunmaktadır. Şansölyelik Ofisi'ni doğrudan Şansölyeye bağlı federal bir bakan yönetir ve bakan Şansölyeye karşı sorumludur. Bu bakan gündemi belirler, bakanlar kurulu toplantılarını organize eder ve bakanlıklar arası koordineyi sağlar. Bunun yanında Ofis; Federal Yönetim'den, Askeri İstihbarat Teşkilatı'ndan, Federal İstihbarat Servisi'nden ve Anayasa Koruma Kurumu'ndan sorumludur. Şansölyelik Ofisi 7 genel müdürlükten oluşmaktadır. Bu genel müdürlükler AB konularına, bakanlıkların politika alanlarına ve istihbarat teşkilatlarının görev alanlarına göre şekillenmiştir (Sadioğlu, 2022, s. 19).

Anayasada 23 başlıkta düzenlenen ve ortak yetki alanına giren görevler bakımından federal yönetim yetkilidir. Ortak yetki alanına giren

konularda hem federal hem de eyalet yönetimleri düzenleme yapabilirler. Ancak federal yönetim bir alanda düzenleme yaparsa o alanda eyalet yönetimlerinin yetkisi sona erer (Batal, 2010, s. 4).

Federasyon ve eyaletlere, Federal Almanya Anayasa'sının ikinci bölümünde yer verilmiştir. Federal Almanya Anayasa'sının 73. maddesine göre federasyonun; milli savunma, dışişleri, pasaport, federasyon vatandaşlığı, kültür varlıklarının korunması, hava ve demiryolu ulaşımı, gümrük, posta ve telekomünikasyon işleri, uluslararası terörizmle mücadele, atom enerjisinin kullanımı ile federal istatistik gibi konularda yalnız başına yasa yapma yetkisi bulunmaktadır (Yılmaz, 2020, s. 41; Erkul vd. 2016, s. 42).

### 1.2.2. Eyalet Yönetimi

Federal Almanya, isminden de anlaşıldığı üzere federal bir yapıya sahiptir. Federal yapı içerisinde 16 eyalet bulunmaktadır (Batal, 2010: s. 4). Bunlar; “Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vopommern, Niedersachsen, Kuzey Ren-Vestfalya, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein ve Thuringen” (Erkul vd. 2016, s. 44) eyaletleridir.

Almanya yönetim yapısında hem federal hem de eyalet yönetimlerinin kendilerine özgü yetki alanları vardır. Eyalet yönetimleri iç güvenlik, eğitim, kültür, yükseköğretim ile yerel yönetimlere yönelik özerk kararlar alabilirlerken, federal yasaların yanında kendi yasalarını da yapıp uygulayabilmektedirler. Her eyaletin kendi yasama ve yürütme organı vardır. Eyaletlerin yönetsel ve örgütsel yapıları farklılık göstermekte; büyük, küçük ve kent şeklinde üç gruba ayrılmaktadır. Büyük eyaletler aynı zamanda bölge yönetimlerine de sahiptirler, küçük eyaletlerde ise bölge yönetimi bulunmamaktadır. Bölge yönetimlerine büyük eyaletlerin taşra teşkilatı da denilmekte, ayrıca kent eyaletlerinde aynı görevi gören kent bölgeleri de bulunmaktadır (Yaman ve Büyükyılmaz, 2021, s. 81).

Öte yandan eyaletlerde bakanlıkların örgütleri de yer almakta ve bakanlık örgütlerinin altında, eyalet yönetimleri ile yerel yönetimler arasında (orta düzey) bölgesel yönetim yapıları da bulunmaktadır. Bölgesel yönetimler eyaletlerin meclisleri tarafından “Eyalet Organizasyon Kanunu” kapsamında kurulurlar. Orta düzey teknik ve idari görevleri yerine getirmek ve çeşitli birimleri koordine etmekle görevlidirler. 1990 yılında Doğu-Batı Almanya birleşmesinde eyalet, bölge ve yerel yönetimlere yönelik çeşitli reformlar yapılmıştır. Yapılan reformlarla özellikle kırsal alanlara yönelik ilçe yerel yönetimi ve kentsel alanlara yönelik ise büyükşehir yönetimi kurulmuş ve bu kuruluşların ölçeği genişletilmiştir. Bu bağlamda bölge yönetimlerinin görevleri yeniden düzenlemiş ve yapılan düzenleme ile eyaletlere bağlı bölge yönetimleri kaldırılmıştır (Sadioğru, 2022, s. 23).

Eyaletlerin temel özelliği, egemen devlet olmalarında yatmaktadır. Eyalet yönetimlerinin anayasa ile belirlenmiş olan cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uymaları gereken eyalet anayasaları vardır. Eyaletlerde yasal düzen, anayasada belirtildiği üzere cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. Eyaletlerde yaşayan halk, ilçe ve belediyelerde kendisini temsil edecek olan organları genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylama ile seçme hakkına sahiptir. Öte yandan her eyaletin seçilerek oluşturulan hükümeti, meclisi ve bir yargı düzeni bulunmaktadır (Erkul vd. 2016, s. 44; Özer, 2006, s. 21).

Eyalet hükümetinin seçimle oluşmuş meclisi ve yargı sistemi vardır. Federal düzeyde, Federal Meclis ve Eyaletler Meclisi olmak üzere iki meclisi bulunmaktadır. Federal Meclis, tüm halk tarafından seçilerek oluşturulur, Eyalet Meclisleri ise eyalet yönetimlerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Federal Meclisin üye sayısı 630'dur. Siyasi partilerin seçime girebilmeleri için seçim barajı %5'tir. Federal Meclisin; yasa yapmak, başbakanı seçmek, hükümeti denetlemek gibi görevleri mevcuttur (Tuncer, 2019, s. 18).

Federal Almanya'da Berlin, Bremen ve Hamburg şehir eyaletleri dışında kalan her eyalet yerel özerklik ilkelerini, eyalet anayasası hükümlerine uygun şekilde belediye ve kırsal bölge yönetmelikleri ile belirlemektedir. Bu temel yasaların yanında, yerel seçim, yerel çalışma, yerel vergi yasaları ile bazı eyaletlerde yerel idare kademelerini ilgilendiren özel yasalar gibi düzenlemelerde vardır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 192). Berlin, Bremen ve Hamburg şehir eyaletlerinin kendine özgü bir yapısı vardır ve bu şehir eyaletlerinin belediye yönetimi ile eyalet yönetimleri bir arada bulunmaktadır. Şehir eyaletlerinin aynı zamanda ilçelere bölünmüş ve kendilerine bağlı belediye yönetimleri de bulunmaktadır (Sadioğu, 2022, s. 26).

Eyaletlerin herhangi bir konuda yasal düzenleme yapma isteği varsa ve bu konu federal devletin yetki alanına giriyorsa, federal devletin kanun yoluyla kendisine hak tanıması lazımdır. Her iki yönetim düzeyini ilgilendiren bir konuda yasal düzenleme yapılacaksa, eyaletlerin karar alabilmesi için federal yasa çıkmamış olması gerekmektedir. Sorumluluğu ortak ve eyaletlere terk edilemeyecek konularda ancak federal hükümet yasa yapabilmektedir (Tuncer, 2019, s. 18).

Anayasa'ya göre Almanya'da devlet tüm gücünü yerel halktan alır. Devlet, ülkede yapılan çeşitli seçimler ve referandumlarla yine halk aracılığı ile yasama, yürütme, yargı organları ile birlikte idare edilir. Bu nedenle eyaletler, bu ilkeyi daha detaylı bir şekilde özgünleştirmek konusunda serbesttirler (Erbay ve Akgün, 2023, s. 193).

Federal Almanya'nın yönetim sistemi, federal yönetim yapısına

sahip olduğu için üniter devlet yapısında olduğu gibi merkez-taşra ayrımı formüle etmek mümkün değildir. Çünkü Almanya'nın eyalet idare sistemi, gerek yasama ve yürütme içindeki görevleri, gerekse yönetsel yapı içindeki etkinlikleri açısından belli bir özerlik ve ağırlığa sahiptir. Almanya'da politik yerinden yönetim prensibiyle karakterize edilen federal yapı ve bunun içinde geniş yetkilerle etkinlik alanına sahip yerel idareler bulunmaktadır (Bağlı, 2011, s. 46).

### 1.2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler

Almanya'nın yerel yönetim geleneğinin temelleri 1808 yılına kadar dayandırılmaktadır. Bu tarih, Almanya yerel yönetim geleneğinin başlangıcı olarak görülmektedir. 1808 yılı Prusya Kentler Şartı yerel özerklik ilkesini oluşturmuş ve o iki yüzyılda geçen süreçle, güçlenerek bugüne gelmiştir. Almanya'da Nazi diktatörlüğünün hâkim olduğu 1933-1945 yılları arasında yerel yönetim geleneği askıya alınmış ve 1949 yılında yürürlüğe giren Federal Anayasa ile birlikte tekrar uygulamaya konulmuştur (Sadioğlu, 2022, s. 23-24; Yaman ve Büyükyılmaz, 2021, s. 83).

Federal Almanya'da 1933 yılında Weimar Cumhuriyeti'nin yıkılmasıyla birlikte Nazi dönemi başlamış ve hızla yükselişe geçmiştir. Nazi döneminde merkezi yapı oldukça güçlü duruma gelmiştir ve bu güçlü yapı, II. Dünya Savaşı'nı Nazilerin kaybetmesi ile birlikte de son bulmuştur. Almanya yerel yönetimleri, Nazi döneminin merkezi yapısından ancak II. Dünya Savaşı sonrasında kurtulmuş ve özerk bir hale kavuşmuştur. Bunda II. Dünya Savaşı'nın galip devletlerinin rolü de oldukça fazla olmuştur (Demir Kesmece, 2023, s. 29).

II. Dünya Savaşını kazanan galip devletlerin ana tartışma konularının başında Almanya'nın yönetim yapısının nasıl şekilleneceği yönünde olmuştur. O süreçte Almanya'nın yönetsel yapısı ile ilgili galip devletler arasında merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yapıya yönelik öneriler ortaya konmuştur. Dolayısıyla 4-11 Şubat 1945 tarihleri arasında yapılan Yalta Konferansında taraflar, siyasi gücün tek elde toplanmasının kötü sonuçlar doğurabileceği düşüncesiyle Almanya'nın yönetim yapısında fikir birliğine varmışlardır. Varılan fikir birliğinde, Almanya'nın yönetim yapısının federal yapı olması, gücün tek elde toplanmaması yönünde olmuştur (Turan, 2021, s. 87).

Öte yandan galip devletler Almanya yerel yönetimlerini siyasi ve kültürel olarak yeniden şekillendirmişlerdir. Daha sonrasında 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması, Doğu Almanya'nın Batı Almanya ile birleşmesi sonrası yapılan yenilikler yerel yönetimlerin bugünkü halini almasında etkili olmuştur. Bu etkiye Avrupa Birliği'nin getirmiş olduğu kıstaslarda önemli katkı sağlamıştır (Demir Kesmece, 2023, s. 30).

Federal Almanya'da yerel yönetimler temel olarak iki yapıdan oluşmaktadır. Bu iki yapıdan birincisi belediyeler, ikincisi ise ilçelerdir. Bunların dışında büyükşehir belediyeleri de bulunmaktadır. İlçeden bağımsız büyükşehir belediyeleri daha çok herhangi bir ilçeye bağlı bulunmayan belediye görevleri ile diğer ilçe görevlerini beraber sağlayan kentlerdir (Özer, 2006, s. 21).

Almanya yerel yönetimleri için yerellik ilkesi de önemli bir kazanımdır ve ilke merkezîyetçiliğin güçlü olmadığı devletlerde daha kolay uygulanmaktadır. Bu ilke federal devlet yapısına sahip olan Almanya'da daha aktif kullanılmaktadır. Dolayısıyla federal yapıli devletlerde yetkiler daha çok yerel yönetimlerce kullanılmaktadır. Federal devletlerde sorumluluklar yerel yönetimler, yerel devlet ve federal devlet arasında paylaşırılmıştır. Bu bağlamda yerellik ilkesinin federalizmde daha iyi yorumlanarak kendisine uygulama alanı bulduğu düşünülmektedir (Dalduş Koç, 2019, s. 82).

Almanya'nın yerel yönetim sistemi iş birliği ve ortaklık ilkelerine göre oluşturulmuştur. Yerel yönetimler tüzel kişiliklerini, yasaların kendilerine vermiş olduğu yetki ve görevlerini saklı tutmakla birlikte; bazı durumlarda yasalarında öngördüğü şekliyle iş ve güç birliği de yapabilmektedirler (Özer, 2006, s. 21).

Federal Almanya'nın önemli yönetim kademeleri arasında yer alan yerel yönetimler, yerel özerklik ilkesine göre hareket ederler. Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına alır (Sadioğru, 2022, s. 22) ve yerel yönetimlere kendi görevleri ile ilgili kaynak yaratıp bu kaynakları kullanabilme imkânı sağlar. Ayrıca yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayabilme yetkisi vermekte ve görevlerini de güvence altına almaktadır. Bu doğrultuda Almanya yerel yönetimleri özerkliğini anayasa ile güvence altına almıştır. Öte yandan yerel özerklik ilkesi Almanya yönetiminde yeni bir kavram da değildir. İlke, 1808 Prusya Kentler Şartı'ndan bu yana geçen iki yüzyıldır inişli çıkışlı da olsa güçlenerek bugünlere gelmiştir (Sadioğru, 2022, s. 23-24).

Yerel yönetimler yasal olarak eyaletlerin birer parçasıdır, onların gözetimi altında bulunurlar ve bu nedenle eyaletlerin devredilmiş işlerini yerine getirirler. Bu durum, yerel hizmetlerin görülmesinde tamamen eyaletlerin isteğine göre hareket edecekleri anlamına gelmez. Kendilerinin sorumlu tutuldukları yerel hizmetlerden yine kendileri sorumludurlar. Ayrıca, yerel hizmet sunumlarında, federal yönetim ve eyalet yönetimleri ile eş değer tutulmuşlardır (Sadioğru, 2022, s. 22-23).

Federal Almanya'nın yerel yönetim yapısı içinde belediyelerde ilçe içinde ve ilçe dışında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Almanya'da kırsal kesimde kalan belediyeler ilçelere bağlı bulunur iken, kentsel alanlarda kalan belediyeler ise ilçelerden bağımsızdır. Söz konusu belediyelerin

görev ve örgütlenme biçimlerinde de iki temel fark bulunmaktadır. Bu farklar; ilçe dışında kalan belediyeler hem ilçenin görevlerini üstlenmekte hem de bu belediyelerin denetim yetkisi valilerdedir. Dolayısıyla belediye yönetimleri ilçelerden bağımsız büyük şehirler, ilçeler ve belediyeler olarak üç kategoriye sahiptir (Bağlı, 2011, s. 50).

Yerel yönetimlerin yapısı, siyasal katılım esasına göre oluşmakta, geleneği yerinden yönetim anlayışına dayanmakta (Demir Kesmece, 2023, s. 30) ve modeli ise idari verimliliği ve iş birliğini esas almaktadır. Yerel yönetimler büyük ölçüde coğrafi özerklik sağladığı için yerel hizmetlerden tamamen sorumludur. Politika oluşturma seviyeleri ise ancak federal düzeyde yapılabilmektedir (Shahand Shah 2006'dan akt. Tuncer, 2019, s. 17). Bu kapsamda Almanya'nın yerel yönetimleri geniş bir özerkliğe sahiptir denilebilir. Özellikle küreselleşme, yerelleşme ile özelleştirme sürecinin birlikte yaşandığı dönemlerde, yönetsel özerklik alanında en serbest yerel yönetimlerin Almanya yerel yönetimlerinin olduğu söylenmektedir (Sadioğlu, 2022, s. 34).

Yerel yönetimlerle ilgili politikalar, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yöneliktir. Yerel yönetimlerin self determinasyon (kendi kaderini tayin hakkı) hakkının korunması ile birlikte geliştirilmesi hem hükümetin hem de muhalefetin politikaları arasında yer almaktadır. Almanya'da yerel hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim birimi tarafından verilmesi hedeflenmektedir. Bu da vatandaşa en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler eliyle yapılmaktadır (Demir Kesmece, 2023, s. 30-31).

Federal Almanya yerel yönetimleri hukukilik denetimine tabidir. Hukukilik denetimi eyaletlerin ilgili birimlerince yapılır ve denetimin kapsamı yerinden yönetim hizmetleridir. Bunun yanında, merkezi yönetim yerel yönetimlere kamu düzeni, imar denetimi, kimlik bildirim gibi denetimlerde yapmaktadır. Bu denetimler ise hem yerindelik hem de hukukilik denetimleridir. Federal devlet ya da eyalet denetim birimleri hizmetlerle ilgili karar ve işlemleri hem iptal etme hem de değiştirme hakkına sahiptirler. Ülkede merkezi yönetimin yerel yönetimlerin denetimine yönelik geniş yetkilere sahip olduğu söylenmektedir. Burada denetimin amacının, federal sistemle yapılanmış ülkede, uygulamalarda standardı sağlamanın yanında ulusal birliği korumanın da olduğu görülebilir (Özer, 2006, s. 22).

Federal Almanya'da pek çok kamu hizmeti yerelleştirilmiştir. Almanya yerel yönetimleri kamu yatırımlarının 2/3'üne karar vermekte ve toplamda kamu çalışanlarının %32'sini istihdam etmektedirler. Yerel yönetimler istihdam oranları bakımından diğer yönetim kademelerine göre memur statüsünde en az, işçi statüsünde ise en çok çalışanı olan yönetim kademesidir. Yerel yönetimler çoğu zaman mal ve hizmetlerin doğrudan üreticisi konumundadırlar (Sadioğlu, 2022, s. 25).

### 1.2.3.1. İlçe Yönetimi (Kreise)

İlçe yönetimleri, yasalarla belirlenen çerçeve içerisinde ya da gönüllü iş birliği ve yardımlaşma esasına göre kurulmuştur. İlçelerde yerel nitelikte olan hizmetler belediyelerce görülür iken, ilçenin devreye girmesi genel olarak hizmetlerin belirli standartlarda sunulmasını sağlamak amacıyla yönelik olmuştur. Burada ana düşünce ise kentte ne varsa, aynı düzeyde kırsalda da onun olması yönündedir. Almanya'da ilçe yönetimleri tarihi bir geçmişe sahiptir ve önemli görevler icra etmektedir. İlçe yönetimleri kaynak kullanımı ile yatırım planlamalarının odak noktasını teşkil ederler. Kent ve belediyeler ile birlikte hizmetlerin görülmesi noktasında, siyaset ve yönetimin vazgeçilmez bir yönetim birimidirler (Batal, 2010, s. 12).

Almanya'da ilçe yönetimleri tüzel kişiliğe sahiptir ve şehir eyaletleri dışında, tüm eyaletlerde en alt yönetim birimlerinden teşekkül etmektedirler. İlçeler daha çok kırsal yerel yönetim birimi olmanın yanında, federal ya da merkezi idarenin bir alt birimi olarak da görev yapmaktadırlar. İlçeler, kendi sınırları içerisinde temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin yerine getiremediği görevler ile yine belediyeler arası nitelikte bulunan görevleri de yerine getirirler (Işıkcı Mamur, 2018, s. 223). Bu durumda ilçelerin ikili rolü bulunmaktadır. Bir yandan İçişleri Bakanlığı adına, belediyelerce yerine getirilen hizmetleri denetleme ve koordine etme görevini görürlerken, diğer yandan küçük belediyelerin gücünü aşan hizmetlerle kendilerine yasalarla verilen işleri görürler. Her ne kadar ilçeler, belediyelerin üzerinde bir yönetsel yapı görüntüsü çizseler de aslında, belediyeler ile aralarında hiyerarşik (ast-üst) bir ilişkileri bulunmamaktadır (Batal, 2010, s. 13; Işıkcı Mamur, 2018, s. 223).

Almanya'da belediyeler bazı görevleri yerine getiremedikleri zaman ilçe yönetimlerine devretmektedirler. İlçeler ise yasaların kendilerine vermiş olduğu görevleri yerine getirebilmektedirler. İlçeler genellikle ortaöğretim, hastane, elektrik, gaz ve suyun sağlanmasından sorumlu tutulmuşlardır (Batal, 2010, s. 13). Öte yandan, ilçelerin görevleri daha çok koordinasyona yöneliktir. Koordinasyon görevinin yanında ilçelerin temizlik, düzen, hava kirliliğinin kontrolü, park ve bahçe düzenlemeleri gibi zorunlu olmayan çeşitli görevleri de vardır (Özer, 2006, s. 21).

Federal Almanya'da eyaletlerin yapılanmaları ve işleyişlerinde farklılıklar görülse de tüm eyaletlerde ilçe yönetimlerinin üç organı vardır. Bu organlar; ilçe meclisi, ilçe yöneticisi ve ilçe komisyonundan oluşmaktadır (Bağlı, 2011, s. 51).

İlçe meclisleri beş yılda bir seçilir ve birimlerin yöneticilerini atama, ilçe yöneticisi (kaymakam) ve komisyonunu seçme gibi görevleri

bulunmaktadır. Bazı ilçelerde meclise ilçe yöneticisi başkanlık ederken, bazılarında ise başkan meclis tarafından seçilmektedir. İlçe yöneticisinin seçilmesinde de farklılıklar gözlenmektedir. İlçe yöneticisi bazı ilçelerde halk, bazılarında meclis tarafından seçilir iken bazılarında ise merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Aynı zamanda ilçe yöneticisi, merkezi yönetim ile eyalet yönetiminin ilçedeki temsilcisidir. Yürütme görevini ilçe yöneticisi ile birlikte ilçe komisyonu üstlenmektedirler. İlçe yönetimini ilgilendiren bütün kararlar ilçe meclisi tarafından alınır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 223-224).

İlçe yönetiminin en önemli organı seçimle oluşan ilçe meclisidir ve bütün önemli konularda karar vericidir. İlçe meclisi bütçe, personel, mali konularda hazırlık ve uygulama ile borçlanma gibi temel konularda yetkili kılınmıştır. Bazı eyaletlerde, ilçe meclisince seçilen ilçe komisyonları da vardır. Bu komisyonlar, ilçe meclisinin yardımcı organı niteliğindedir. İlçe meclisine yardımcı organ niteliği taşıyan ilçe komisyonunu ilçe meclisi üyeleri seçmektedir. İlçe komisyonu bazı eyaletlerde asli ve fahri üyelerden oluşmaktadır. İlçe komisyonu, ilçe yöneticisi ile birlikte yürütme görevini de üstlenmektedir (Erkul vd. 2016, s. 47; Işıkçı Mamur, 2018, s. 224).

İlçe yöneticisi (ilçe üst yöneticisi, kaymakam) ise, ilçe yönetimlerinin yürütme organı sıfatını taşır. Rheinland-Pfalz eyaletinde olduğu gibi ya seçimle göreve gelmekte ya da Saarland eyaletindeki gibi eyaletin memuru sıfatını taşımaktadır. Burada ilçe yöneticisi, hem merkezi yönetimin alt seviye biriminin hem de ilçe yerel yönetiminin yönetsel organı görevini görür. İlçe yöneticisinin bu ikili görev özelliği, verimli bir idare yönetimini mümkün kılmanın yanında, ilçe düzeyinde merkezi yönetim ile yerel yönetimleri de karşılıklı olarak bağdaştırmaktadır. Bununla birlikte ilçe yöneticisi, merkezi idarenin belediyelere vermiş olduğu görevlere yönelik yerindelik denetimi de yapar. Genel olarak, meclis ile komisyona da başkanlık eder.

Federal yapının bir gereği olarak, Almanya'da ilçe yönetim yapılarında da farklılıklar bulunmaktadır. Bulunan farklılıklarla birlikte ilçe yönetiminin temel organı belediye meclisi ve belediye yöneticisidir. Bazı eyaletlerde ise ilçe komisyonları da bulunmaktadır (Erkul vd. 2016, s. 47).

Federal Almanya'da 2017 yılı verilerine göre 401 ilçe yönetimi bulunmaktadır (Wikipedia). Almanya'da ilçeler büyüklük yönünden birbirlerinden farklılıklar gösterirler. Ancak yapılan reform sonucu ilçelerdeki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir. Örneğin, alanı 500 km<sup>2</sup>'den küçük, nüfusu ise 100.000'den az olan ilçe kalmamıştır. Federal Almanya'da ilçelerin ortalama nüfusu 170.000 civarındadır (Batal, 2010, s. 5; Bağlı, 2011, s. 50-51).

### 1.2.3.2. Belediye Yönetimi

Federal Almanya’da belediyeler, kamu yönetiminin düzeni içinde kendi kendini yönetebilen en küçük idari birimler olarak görülmektedir. Bununla birlikte belediyelere yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları bağlamında yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmiştir. Belediyelerin kendi aralarında oluşturdukları birlikleri de kendi yasal hak ve yetkileri çerçevesinde yasal olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler (Erdem, 2016, s. 125). Almanya yerel yönetimlerinin üç tür yerel yönetim birliği bulunmaktadır. Bu birlikler: Almanya Belediyeler Birliği, Almanya Kentler Birliği ve Almanya İller/İlçeler Birliğidir (Sadioğlu, 2022, s. 37).

Almanya Anayasası’nın 28. maddesine göre; “(...) Eyaletlerde, ilçe ve belediyelerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumlar bulundurulur. Belediyelere yasaların çerçevesi içerisinde, kendi sorumluluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye birlikleri de kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler.” (1949 Federal Almanya Anayasası, md. 28) denilmektedir.

Almanya’da belediyeler kuruluş ve büyüklüklerine göre farklılıklar göstermektedir. Belediyeler ilçe düzeni içindeki kalan belediyeler ve ilçe düzeni dışında kalan belediyeler şeklinde ikiye ayrılırlar. Bunlar, ilçeye bağlı olan ve bağlı olmayan belediyelerdir. İlçeye bağlı belediyeler daha çok mali ve yönetsel açıdan güçsüz bulunmakta ve görevlerinin bir kısmını ilçe yönetimine devretmektedir. İlçeye bağlı olmayan belediyeler ise finansal ve yönetsel açıdan daha güçlü bulunmakta, ilçenin yardımına ihtiyaç duymadan birçok hizmeti yerine getirebilmektedir. Burada nüfusu daha az olan belediyeler birinci gruba girerken, nüfusu daha fazla olan belediyeler ise ikinci gruba girmektedir (Erkul vd. 2016, s. 48).

İlçe sistemi içinde ve dışında olan belediyelerin organları ve kaynakları yönünden aralarında herhangi bir fark bulunmamakla birlikte aralarındaki fark örgütlenme ve görevlerindedir. İlçe sistemi dışında kalan belediyeler ilçenin de hizmetlerini yerine getirmektedirler ve bu yönde örgütlenmişlerdir (Canalp, 2006, s. 65). İlçe sistemi dışında kalan belediyelerin nüfusu genellikle 100.000’in üstündedir. Sayıları az olmakla beraber ilçe düzeni içinde de nüfusu 100.000’in üstünde olan belediyeler bulunmaktadır. Belediyelerin görev yapıları ilçelerin yapılarından farklıdır (Batal, 2010, s. 12).

Almanya’da belediyeler siyasi ve idari anlamda büyük kentlerden köylere kadar tüm yerel yönetimler anlamına gelmekte ve ülkede 10.754 belediye bulunmaktadır. Belediyeler, yönetim kademesinin en alt idari ve bölgesel otorite düzeyini oluştururlar ve özyönetim hakkına sahiptirler. Bu

hak, onlara Temel Kanununun 28. maddesi ile verilmiş ve 28. maddesinin 1. fıkrası; “topluluklara, kendi sorumlulukları çerçevesinde yerel topluluğun tüm konularını düzenleme hakkı garanti edilmelidir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Almanya’da belediyeler yerel özerklik ilkesinin de bir gereği olarak kendi görev alanına giren konularda, nasıl hareket edeceklerine yönelik büyük ölçüde özgürdürler. Belediyeler hizmetleri kendileri verebileceği gibi üçüncü kişilere de ihale ile verdirebilirler. Ya da bir hizmeti yerine getirmekte yetersiz kalmaları durumunda diğer yerel yönetimler ile bir araya gelmek suretiyle çeşitli iş birlikleri geliştirebilirler (Erbay ve Akgün, 2023, s. 196).

Federal Almanya belediyeleri diğer Avrupa ülkelerinin belediyelerine nazaran daha fazla ve çeşitli hizmetleri yerine getirmektedirler. Belediyelerin yerel görevlerinin önemli bir kısmı, federal hükümet tarafından verilen görevlerdir. Almanya’da belediyeler federal hükümetin idari birimi şeklinde de hareket ederler. Bu bağlamda kamu sağlığı, seçimlerin yönetimi, binaların ruhsatlandırılması, vergileme gibi iş ve işlemleri belediyeler, eyaletler adına yapmaktadır. Belediyelerin karar serbestliği bulunan alanlar ise su, kamu işletmeciliği, doğalgazın sağlanması, okul binalarının yapımı ve bakımı, toplu taşıma, koruyucu sağlık hizmetleri, itfaiye hizmetleri, konut yapımı, bazı yolların yapımı ve bakımını kapsar. Öğretmen atamaları eyaletlerin yetki alanında kalmakta, ancak yerel polis hizmetleri de belediyelerin yetki alanındadır. Bu tür hizmetlerin yürütülmesi yasal düzenlemeye tabi iken, mali yardımları önemli ölçüde eyaletlerden karşılanmaktadır (Batal, 2010, s. 12-13).

Öte yandan Federal Almanya’ya bağlı tüm eyaletlerde büyükşehirler, ilçeye bağlı olmayan belediye olarak adlandırılır. Genel olarak yerel yerleşim birimleri belirli bir büyüklüğe ulaştınca ve yerleşim biçimi; başta tarihsel olarak kazanılmış haklar nedeniyle olmak üzere ekonomik, kültürel ve toplumsal yapı özellikleri açısından şehir özelliği kazanmaları durumunda kent adı verilebilmektedir (Erkul vd. 2016, s. 48).

Büyükşehir belediyeleri federal hükümetin ve eyaletlerin görev alanına girmeyen konularda geniş hareket serbestliğine sahiptirler. Örneğin, ulaşım sistemleri kurmak, küçük belediyelerin yerine getiremedikleri sosyal hizmetleri yerine getirmek gibi. Küçük belediyeler yeterli gelirlerinin olmamasından dolayı bazı hizmetleri yerine getirememekte ya da getirmekte güçlük çekmektedir. Bu gibi durumlara yönelik bazı çözümlerde bulunmaktadır. Örneğin, komşu birkaç küçük belediyenin birleşerek bir birlik oluşturması ve kaynaklarını birleştirmesi, yine kendi aralarında işletme kurarak elektrik ve su gibi bazı yerel hizmetlerin bu işletmelere devredilmesidir (Batal, 2010, s. 13).

Yine Almanya belediyelerinde yeniden belediyeleştirme anlayışı

benimsenmiş olup böylece belediye şirketleri güçlendirilmektedir. Böylece belediye başkanına bağlı profesyonel birimlerin oluşturulması yaygınlaştırılmaktadır (Sadioğlu, 2022, s. 33).

### **1.2.3.3. Belediyelerin Organları**

Almanya'da tüm yerel anayasalar, yerelde seçimle iş başına gelen seçilmiş organlara yerel halkı temsil yetkisi tanımıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 193). Almanya yerel yönetimleri arasında yer alan belediyelerde 1990'lı yıllarla birlikte güçlü belediye başkanı modeline geçiş yaşanmıştır. Her ne kadar güçlü belediye başkanı modeline geçiş yönünde gelişmeler olsa da yerel yönetimlerin temsil ve karar organları meclisleridir. Kenetlerde kent meclisleri, ilçelerde ilçe meclisleri ve belediyelerde ise belediye meclisleri temel belirleyici organdırlar (Sadioğlu, 2022, s. 26).

Belediyelerin seçilmiş üyeleri gönüllülük esasına göre görev yaparlar ve devlet memuru sıfatı taşımazlar. Herhangi bir ayrıcalığa, dokunulmazlığa ve muafiyete sahip değildirler. Seçilmiş üyelerin temel yasal statülerinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Halkın oylarıyla seçildikleri için görevlerini yerine getirmekte halka karşı sorumludurlar,
- Temsil ettikleri makamın işlerini kabul edip, bu işleri belirlenen süre boyunca yerine getirmeleri gerekmektedir,
- Seçildikleri kurumun çalışanı olamazlar ve kurumun teftiş kurularının belirli kademelerinde görev alamazlar,
- Çıkar çatışmalarının söz konusu olduğu durumların içinde yer alamazlar,
- Kurum çalışanları gibi kaza sigortası kapsamında bulunabilirler,
- Görev yaptıkları kurum ve temsil ettikleri birimin faaliyetleri ile ilgili olarak yasal üyelik ve katılım haklarından faydalanabilirler. Bu haklar; toplantı çağrısı yapma, toplantılara katılma, konuşma, eylem yapma, oy kullanma, göreviyle ilgili dosyalara erişme ve usule ilişkin hakları kapsar.

Yerel yönetimlerin temsil üyeleri aynı zamanda eyalet veya federal parlamentonun üyesi de olabilirler. Ancak bu durumun istisnası da bulunmaktadır. Örneğin, belediye meclisi üyelerinin eyalet ya da federal parlamentolarda aynı zamana denk gelen toplantılarında görev yapmalarına olanak olmadığından, bu duruma yönelik seçim yasalarıyla kısıtlama getirilebilir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 490).

Almanya'da belediyelerin organları ve örgütsel yapıları eyaletten eyalete ve kentten kente farklılıklar gösterse de genel anlamda organlar belediye meclisi, belediye kurulu ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi belediyelerin en yüksek karar organıdır ve aksi belirtilmediği sürece en az iki ayda bir toplanır. Her belediye meclisi,

belediyenin yerel tüzüğünü kabul etmek, değiştirmek ve belediye bütçesini onaylamakla görevlidir. Belediye kurulu, daha çok belediyelerin idari makamını oluşturur ve belediye meclisinin kararlarına göre hareket eder. Kurulun başkanlığını belediye başkanı yapar, kurul ağırlıklı olarak gönüllü meclis üyelerinden oluşur. Belediye başkanına, “belediye başkanlığı sistemi” başlığı içerisinde yer verileceği için, bu kısımda yer verilmemiştir.

#### **1.2.3.4. Belediye Başkanlığı Sistemi**

Almanya’da belediye başkanları çoğunlukla yerel halk tarafından doğrudan seçilirler. Belediye başkanlarının görev sürelerinde farklılıklar bulunmakla birlikte, çoğu belediye başkanı mevcut yerel seçim yasalarının hükümleri gereği yerel halk tarafından doğrudan ve bağımsız seçimlerle, gizli ve eşit oyla seçilir. Belediye başkanları temsil ettikleri makamları gereği, seçtikleri belediyelerde hem üyelik hem de belediye temsil organlarının başkanlığını birlikte yaparlar (Erbay ve Akgün, 2023, s. 193).

Aynı yönetim sistemine sahip belediyelerde bile farklı yapılanmalar görülebilir. Doğu ile Batı Almanya’nın birleşmesinden sonra, Doğu Almanya belediyeleri için bir model arayışına gidilmiştir. Model seçiminde eyaletler, hatta şehirler bile özgür bırakılmıştır. Bu bağlamda model seçiminde daha önce Batı Almanya şehirleri ile kardeş şehir ilişkisi kurulması da etkili olmuştur (Batal, 2010, s. 6).

Almanya belediyelerinde belediye başkanlığı sisteminde de eyalet ve kentlerde farklılıklar vardır. Örneğin; Güney Almanya’da güçlü başkan sistemi, Kuzey Almanya’da profesyonel kent yöneticisi sistemi; Eski Prusya (Hessen ve Schleswig-Holstein)’da Magistrat (Yürütme Kurulu) sistemi görülmektedir (Erkul vd. 2016, s. 49).

Güney Almanya’da Güçlü Başkan Sistemi: Sistem, Almanya’nın Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde görülmektedir. Bu sistemde, meclis 5 yıllığına, belediye başkanı ise 8 yıllığına doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir. Sistemde başkan gücünü meclisin yerine, yerel halktan almaktadır (Erkul vd. 2016, s. 50). Bu durumda belediye başkanını güçlü yetkilerle donatmaktadır. Belediye başkanı meclis sorumluluklarını yerine getirmenin yanında, sorumluluğun da kendisinde kalmasını sağlamak ve böylece kendisine daha fazla güç oluşturmaktadır.

Gücü elinde bulunduran belediye başkanı sorumluluğu da sahiplenmekte ve (Batal, 2010, s. 19) seçim çalışmaları sırasında verdiği vaatleri de yerine getirebilmektedir. Sistemde belediye başkan yardımcıları ile vekilleri de meclisin içinden seçilmekte ve görev süreleri belediye başkanıyla aynı olmaktadır. Bu sistemde belediye başkanı, belediyenin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Dolayısıyla başkanın belediye meclisinde oy hakkı da bulunmaktadır (Erkul vd. 2016, s. 50).

Kuzey Almanya’da Profesyonel Kent Yöneticisi Sistemi: İngiltere

sisteminden etkilenerak oluşturulmuş olan bu sistem; Almanya'nın Nordhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde uygulanmaktadır. Uygulamada 5 yıllık süreli seçilen meclis, kendi içerisinde 6 ila 8 ya da 12 yıllık süre için bir profesyonel kent yöneticisi görevlendirir (Erkul vd. 2016, s. 50). Görevlendirilen profesyonel kent yöneticisi; keyfiyet ve kayırmacılıktan uzak, alanında uzmanlaşmış profesyonel bir yöneticidir ve bu yönetici ile işlerin daha profesyonelce yürütülmesi amaçlanmıştır. Profesyonel yöneticinin ortak sorumluluk ve yükümlülüğü de bulunmaktadır (Batal, 2010, s. 7).

Profesyonel kent yöneticisi; belediye yöneticisi olarak da adlandırılır, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Aynı zamanda belediye meclisi tarafından görevden alınabilmektedir. Bu sistem, yönetimde profesyonel gücü hep beraber etkin ve etkili kılmaya çalışır. Sistemde asıl yetkili olan organ belediye meclisidir. Ancak bir kısım görevler profesyonel yöneticiye devredilebilir. Meclisin kendi üyeleri arasından seçilen meclis başkanı, belediye başkanı ünvanı taşımakla birlikte, aslında belediye başkanı değildir. Yalnızca bir takım fahri vazifesi vardır (Erkul vd. 2016, s. 50).

Magistrat (Yürütme Kurulu) Sistemi: Güçsüz belediye başkanı sistemi olarak da anılmaktadır. Bu sistemde belediye meclisi güçlü kılınmıştır. Güçlü meclis, başkana rağmen karar alıp uygulayabilir. Başkanın yetki ve sorumlulukları kısıtlanmış olup sorumluluk noktasında başkan değil, meclis sorumlu tutulmaktadır. Bu bağlamda aldığı ve uyguladığı her türlü karardan meclis sorumludur. Bu durum, aynı zamanda bir güç ve yetki paylaşımı olarak ön plana çıkmaktadır (Batal, 2010, s. 7). Magistrat sisteminde belediye başkanı belediye meclisinin bir üyesi olmakla birlikte belediye meclisinde sandalyesi yer almamaktadır. Meclis üyelerinin çoğunluğu ile seçmenlerin %30'u isterse belediye meclisi, başkanın yerine geçebilir. Ancak personel atamalarında tek yetkili belediye başkanıdır ve başkan isterse belediye bürokrasisini değiştirebilir. Aynı zamanda yürütmede başkanın yetkisini kullanacak başka bir görevli de bulunmamaktadır (Toprak, 2021, s. 367).

Magistrat sistemi, Almanya'nın Eski Prusya (Hessen ve Shcleswig-Holstein) kentlerinde uygulanmaktadır. Bu sistemde meclis, kendi üyeleri arasından bir Magistrat (Yürütme Kurulu) seçer. Kurul üyelerinin bazılarının görev süreleri 6 ila 9 yıl iken bazılarının ise 6 ila 12 yıl arasında değişmektedir. Sistemde kurul üyeleri meclis tarafından seçilir ve yine meclis tarafından nitelikli çoğunlukla görevden alınabilir. Kurul üyeleri arasından seçilen belediye başkanı, aynı zamanda kurulun başkanıdır (Erkul vd. 2016, s. 50).

Almanya Anayasa'nın "Elections" başlıklı 38. maddesinde seçme ve seçilme hakkı için 18 yaşında bulunmak gerekmektedir. Belediye başkanı

seçilmek içinse en az 23 yaşında, Almanya ya da Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmak gerekmektedir (Özsungur, 2014, s. 12).

Belediye başkanı ve yerel yöneticilerin görev süreleri ise yine yerel anayasalarla belirlenmektedir. Örneğin;

- Baden-Württemberg ile Saarland'da 8 yıl,
- Mecklenburg-Batı Pomerania'da sabit onamamakla birlikte 7 ile 9 yıl,
- Aşağı Saksonya ve Kuzey Ren Palatinate'da 5 yıl,
- Rehineland-Palatinate ile Brandenburg'da tam 5 ile 8 yıl (onursal belediye başkanları 5 yıl, tam zamanlı belediye başkanları ise 8 yıl),
- Saksonya ile Saksonya-Anhalt'da 7 yıl,
- Schleswig-Holstein'da 6 ile 12 yıl (iç tüzüklere göre değişmekte),
- Thuringia'da 5 ile 6 yıl (onursal belediye başkanları 5 yıl, tam zamanlı belediye başkanları ise 6 yıl) (Erbay ve Akgün, 2023, s. 490-491) olarak farklı yıllardan oluşmaktadır.

Almanya belediyelerinde son yıllarda halkın doğrudan seçtiği güçlü belediye başkanı modeli yönünde bir eğilim oluşmaktadır. Bu eğilimde halkın yerel siyasette temsili büyük oranda kabul görmektedir. 1990'lı yıllarla birlikte Almanya eyaletlerinde güçlü başkan modeline geçilmekle birlikte, bu yönde ilk uygulama 1999 yılında olmuştur. Belediye başkanını denetleyen en önemli mekanizma, belediye meclisi ve yerel halk tarafından başlatılabilen görevden alma, düşürme ve geri çağırma süreci olmuştur. Güçlü başkan modeline geçişle eş zamanlı olarak, görevden alma, düşürme, geri çağırma, referandum gibi denetleme mekanizmalarında eyalet yönetimlerinin yasalarında tanımlanmıştır. Bu bağlamda yerel düzeyde katılımcı demokrasi güçlü kılınırken, diğer taraftan belediyelerde lider odaklı bir yönetim modeli benimsenmiştir (Sadioğlu, 2022, s. 25-26).

Almanya'nın bazı eyaletlerinde belediye başkanlarını doğrudan yerel halk seçerken, bazılarında ise yerel meclisler kendi içerisinde seçmektedirler. Almanya'da genel eğilim belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi yönündedir. Bu eğilimde 1989 yılında Berlin duvarının yıkılarak doğu-batı olmak üzere iki Almanya'nın birleşmesinin etkisinin olduğu söylenmektedir. Ancak bu durumun en büyük etkisinin, Almanya'nın 1985 yılında imzalayıp, 1988 yılında yürürlüğe koyduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın olduğu yönündedir (Toprak, 2021, s. 367).

Genel anlamda Almanya belediyelerinde belediye başkanları, belediye idaresinin başıdır, belediyeyi dışarıda temsil eder ve belediye idaresinin teşkilatını düzenler. Başkan, belediye meclisi ve belediye kurulu kararlarının hukuka uygunluğunu ve alınan kararların belediye yönetimini

tehlikeye atıp atmadığını kontrol eder. Belediyede düzenleyici kararların yerine getirilmesinden tek başına sorumludur ve bu doğrultuda alınan kararları belediye meclisi ve belediye kurulu ile koordine eder.

### 1.3. Fransa'nın Yönetim Yapısı

Fransa adını, Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasının ardından bu topraklarda hâkimiyeti eline alan ve ilk kez ülkenin siyasi birliğini kurmayı başaran Franklardan almıştır. Fransa'da taht, 16. yüzyılın sonlarına doğru Bourbon hanedanlığına geçmiştir. Bourbon'lar devleti mutlak monarşi ile yönetmiş ve ülkede merkezîyetçiliğe dayalı güçlü bir yönetim oluşmuştur (Çelebi, 2012, s. 53).

Fransa, eski rejimden uzun uğraşlar sonucu kurtulabilmiştir. Fransa tarihinde XIV. Louis "devlet benim" derken, XV. Louis "tahtımız ve kudretimiz Tanrıya dayanmaktadır" sözleri ile kendi rejimlerinin mutlakiyetini dile getirmişlerdir. O rejimin özelliklerini; parlamenter yönetim düzeninin bulunmaması, baskının, ayrıcalığın, adaletsizliğin kol gezmesi ve bütün gücü kendisinde bulunduran kralın kendisini tanrının yeryüzündeki temsilcisi olarak görmesi şeklinde özetlemek mümkündür (Ekinci, 2016, s. 151).

Fransa'da yönetimden bahsederken C. J. Bonnin, L. A. Macarel ve A. F. Viking'den de bahsetmek gerekir. Bu yazarlar Fransa'nın yönetim yazınına önemli katkılar sunmuşlardır. Kamu yönetimi kavramını ilk kez bilimsel bir dal olarak kullanan (1772-1812) Bonnin'dir. Bonnin 1812 yılında kaleme aldığı kitabına "Kamu Yönetiminin İlkeleri" adını vermiştir. Bonnin bu ilkelerle ülke yönetiminde uygulanması gereken kural ve yöntemleri belirlemeye çalışmıştır. Macarel 19. yüzyılda, 1828-1844 yılları arasında; "İdare Mahkemeleri", "İdari Yargının Unsurları" ve "İdare Hukuku Dersleri" adlı kitapları ile Fransız yazınına önemli katkılar sunmuştur. Vivien ise 1852 yılında "Yönetsel İncelemeler" kitabı ile kamu yönetiminin temel tartışma konularına daha detaylı açıklamalar getirmiştir (Selvi, 2020, s. 66-68).

Fransa yönetim sistemine, Napolyon ya da karma sistem adı verilmektedir. Bu da daha çok Batı Avrupa'da uygulanan üniter ve yarı federal olarak isimlendirilen sistemleri tanımlamaktadır. Sistem, Avrupa'nın çoğunluğuna Napolyon tarafından dayatılan bir yönetim şeklidir (Cana, 2008'den akt. Köseoğlu, 2020, s. 23). Fransa kendi tarihsel sürecinde oluşturduğu yönetim şekli ve modeli ile birçok ülkeyi de etkilemiştir. Türkiye'de bu modelden etkilenen ülkeler arasındadır. Türkiye'de 19. yüzyılda özellikle il özel idareleri ve belediyeler üzerinde bu etki son derece açıktır (Eliçin, 2017, s. 38). Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi için Fransa her zaman bir inceleme alanı ve örnek alınan ülke modeli olmuştur. Bilindiği üzere, bir ülkenin model olarak alınmasında o ülkenin uluslararası alandaki gücü oldukça önemlidir. Yönetim örgütlenmesini

1789 Fransız Devriminin mirası üzerine oluşturmuş olan Fransa, 19. yüzyılda bir dünya devleti örneği sergilemiştir (Çiner, 2008, s. 149-150).

Devrimin etkileri ile birlikte ortaya çıkan siyasal, yönetsel ve toplumsal gelişmeler kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesini ve kamu görevlilerine yönelik reformlar geliştirilmesini sağlamıştır. Yapılan yenilikler ile Fransız yönetim modeli, bir başka deyişle “Napolyon Modeli” şeklinde ortaya çıkmıştır. Napolyon yönetim modelinin etki alanı çok geniştir. Modelden sadece Türkiye değil, 1799-1815 yılları arasında Belçika, Hollanda, İspanya ve Prusya gibi ülkeler de etkilenmişlerdir.

Napolyon’un ulusun birlik ve bütünlüğünü sağlamak için yaptığı köklü reformlar, 1800’lü yılların ilk çeyreğinde Fransa’da fazlasıyla etkili olmuştur. Yapılan reformlarda kamu yönetimi öncelikli konu haline gelmiştir. Reformların hedefi, kendi yönetimini oluşturup sürekli geliştirerek, kamu hizmetlerini gerektiği şekilde yönetmek ve ulusçuluk fikrine dayanan, milletin kurduğu bir yönetim mekanizması oluşturmaktır. Bu düşünce bağlamında devletin yeniden yapılandırılması vazgeçilmez olmuştur (Selvi, 2020, s. 65-66).

Öte yandan Fransa devleti, milli birlikteliğini erken dönemde sağlayan ve ulusal düzeyde merkezi monarşiyi ilk kuran ülkelerden birisidir. Bu durum Fransa’nın yönetim tarihinde farklı bir özellik gösterir. Avrupa’da feodal derebeyleri döneminde, merkezde güçlü bir kralın egemenliğine en hızlı geçişi Fransa sağlamıştır. Fransa’nın siyasal ve idari yönetim anlayışı merkeziyetçi bir yapıyı esas almıştır. Üniter bir devlet olarak Fransa’nın örgütlenmesi, yerelleşme ve yetki genişliği ilkeleri esasına dayandırılmıştır. Bu örgütlenme sonucunda Fransa devletinin idari yapısı büyükten küçüğe doğru; bölgeler, iller ve belediyelerden (komün) oluşmuştur (Işıklı Mamur, 2018, s. 211-212).

Fransa’da üniter devleti oluşturan yapıların tüzel statülerini sadece yerel yönetimler değil, ulusal düzeydeki siyasal kurumlar (yasama ve yürütme) belirler. Bu düzenlemelerin bir kısmını kurucu iktidar anayasa değişikliği ile yaparken, bir kısmı parlamento tarafından, bir kısmı ise yürütme organı tarafından yapılmaktadır (Keleş, 2020, s. 18).

Fransa’da yasama organının 1789 yılında aldığı bir karar, sistemin tüm özelliklerini açık bir şekilde yansıtmıştır. Bu karar: “Devlet tektir, iller bir bütünün parçalarından başka bir şey değildir. Bu sebeple, tekdüze bir yönetim ortak bir rejim için her şeyi bir araya getirmek zorundadır. Şayet bağımsız bir şekilde görevlerin yerine getirilmesinde herhangi bir şekilde egemen olan yönetsel mevkiler, yönetim ilkelerini istedikleri şekilde değiştirmek hakkına sahip olurlar ise, parça parça hareketlerinin ters düşmesi devlet çapında birlikte hareket etmedeki birliği bozar ve en kötü anarşiyi doğurur.” Uzaktan hükümet iyi icra edilir anlayışı 19. yüzyılın ortalarına kadar sürmüş ve iyi yönetimin ancak yakından yönetmekle

olacağı gerçeği geçte olsa kavramıştır (Keleş, 2020, s. 17-18).

1789 Devriminden bu yana Fransa'da 15 anayasal rejimin olduğu bilinmektedir. Bu rejimler, Konsüllük, 1. ve 2. İmparatorluk (mutlakiyet), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), 2. Cumhuriyet (başkanlık) ile 3. ve 4. Cumhuriyet (parlamentar cumhuriyet) gibi çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Günümüzde ise 1958 Anayasası ile birlikte kurulan 5. Cumhuriyet halen geçerliliğini korumaktadır. Ülkenin sahip olduğu siyasal rejim çeşitliliği, Fransa yönetim geleneğinin özgünlüğünü oluşturmaktadır. Kendisinden bir önceki rejime tepkiyle oluşan bu rejimlerin her biri, günümüz Fransa Devleti'nin siyasal sistemi ile idari yapısının oluşumuna katkı sağlamıştır (Köseoğlu, 2020, s. 44).

Ülkede özellikle 1982 yılından sonra yaşanan gelişmeler yerinden yönetim anlayışına yöneliktir. Bu bağlamda valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin kaldırılması mihenk taşı sayılmaktadır. Fransa anayasasının 1. maddesinde; "İdari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır." denilmektedir ve bu ilke, ülkede yerelleşmeye verilen önemi göstermektedir. Böylece üniter devlet yapısında yerelleşme tanımı bu sürecin yasal dayanağı halini almıştır. Bununla birlikte yine anayasasının 1. maddesine eklenen; "Kadınlar ve erkekler seçimle gelinen görev ve mevkilerin yanı sıra mesleki konumlara ve sosyal sorumluluklara eşit şekilde erişebilmeleri, kanunla teşvik edilir." maddesi de eklenmiştir (Fransa Anayasası, m. 1; Toksöz, Özgür, Uluçay, Koç, Atar ve Akalın, 2009, s. 58-59).

Fransa, üniter devlet yapısı ve güçlü merkezi yönetimi ile Avrupa'da yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ender ülkelerden birisidir. Yarı başkanlık sisteminin en özgün biçimi olmasının yanında bu doğrultuda somut uygulamaların en iyi görülebileceği bir sisteme ev sahipliği yapmakta ve bu bakımdan da önem arz etmektedir (Çelebi, 2012, s. 52). Fransa her ne kadar hala dünyanın ve Avrupa'nın en merkezileşmiş yönetimine sahip ülkeleri arasında yer alsada 2003 yılında yapılan anayasal bir değişiklik ile yerelleşme yönünde önemli bir adım atmıştır. Atılan bu adım ile yasal çerçeveyi merkezi olmayan bir yapıya doğru büyük ölçüde değiştirmiş ve yerel yönetimlerini daha etkin kılmıştır (Dönmez ve Akin, 2021, s. 23).

Fransa'nın yerel yönetimleri; bölgeler, iller ve belediyelerden (komün) oluşmaktadır. Bu yerel yönetimlerin yanında Fransa'da özel statülü yönetimler ile deniz aşırı yönetimlerde bulunmaktadır.

### **1.3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler**

Yerel yönetim sistemleri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Farklılıklarda ülkelerin genel yönetim yapısı etkili olabilmekte ve bu etki ülkede uygulanacak yerel yönetim yapısına da yansımaktadır. Bu yansımaya birlikte ülkelerin yönetim yapıları şekil

almakta ve belirli bir ekolün temsilcisi olabilmektedir. Bu bağlamda Fransa'da üniter devlet yapısı ile bir ekolün temsilcisi halindedir (Batal, 2010, s. 2). Hatta Alexis de Tocqueville Fransa'da üniter yapı ile ilgili, "yıkılmayacak tek kurumun merkezi yönetim" olduğunu dile getirmiştir (Keleş, 2020, s. 15).

Fransa'da yerel yönetimlerin asıl rolü, vatandaşlarına ulusal düzeyde karar vermek için siyasi katılım hissi uyandırmaktır. Fransız sistemi, Jean Jacques Rousseau ile Voltaire'nin rasyonalizm ve sosyal bütünleşmesi, Napolyon'un ise hiyerarşik düşünce yapısı ve düzen algısını ihtiva etmektedir (Shah ve Shah (2006)'dan akt. Tuncer, 2019, s. 32). Fransa'da yerel yönetimlerin gelişimine çeşitli siyaset bilimci ve düşünürlerinde katkısı oldukça fazla olmuştur. Bunların arasında Montesquieu, Jean Bodin, Voltaire, Alexis de Tocqueville, Jean Jacques Rousseau ve Proudhon ilk sıralarda yer almaktadır (Canalp, 2006, s. 80).

Fransa'da yerel yönetim anlamında, belediye (komün) sözcüğü ilk kez Fransız Devrimi esnasında kullanılmıştır. 12 Kasın 1789 tarihli bir kararname ile ülkede 44.000 civarında belediye (komün) kurulmuştur. Üst düzey devlet görevlilerinin belediyelerin sayısını 720'ye düşürme önerisini Kurucu Meclis kabul etmemiş ve bütün belediyeleri tek bir yönetim biçimine tabi tutmuştur. Napolyon'un iktidara gelmesiyle birlikte, merkezi yönetim tekrardan yerel yönetimlere el koymuş ve yerel yönetimlerin gelişimi için 19. yüzyıla kadar beklemek zorunda kalınmıştır (Keleş, 2020, s. 15-16).

1789 Fransız Devrimi kadar olmasa da 1830 Devrimi de Fransa tarihinde önemli bir yere sahiptir. Daha önce başlayan anayasal süreç, XVIII. Louis'in ardından tahta çıkan X. Charles'in baskıcı rejimi bu süreci kesintiye uğratmıştır. Rejimin baskılarına dayanamayan halk ayaklanmış ve 1830 yılında Paris'te üç gün süren kanlı çatışmalar yaşanmıştır. Yaşanan çatışmalar sonucu X. Charles ülkeden kaçmış ve yerine daha liberal eğilimli Louis Philippe geçmiştir. Tahta geçen Louis Philippe 1830 Şart'ını uygulamaya koymuştur. 1830 Şartı ile parlamenter sisteme geçiş hızlanmış, sansür kaldırılmış, temel hak ve özgürlükler güçlendirilmiş, resmi din tanımlamasından vazgeçilmiş, ulusal egemenlik ilkesi tekrar kabul edilmiş ve kralın yetkileri de kısıtlanmıştır. 1831 yılında yapılan yasa ile yerel yönetimlerin başkan ve yardımcılarının meclisin içinden belirlenen adaylar arasından hükümet ya da hükümet adına valiler tarafından atanmaları öngörülmüştür (Atasoy, 2023, s. 113-114).

Fransa'da 1789 Devrimi sonrasında oluşan ve "Napolyoncu Yerel Yönetim Anlayışı" olarak da adlandırılan yerel yönetim modelinin temel ilkeleri şu şekilde verilmiştir:

- Devrimle birlikte, belediye yönetimi tüm ülkede tekdüze (üniform) şekline getirilmiştir. Yani büyüklükleri nasıl olursa olsun,

hepsinin örgüt yapısı aynı şekilde öngörülmesi,

- Büyük, küçük fark etmeksizin her yerel toplulukta bir belediye örgütü oluşturulması,

- 1791 Anayasası ile belediyelerin asli görevlerini, “belediyelerin özel işlerini ilgilendiren görevler” şeklinde tanımlanması,

- Seçimle oluşturulan meclislere rağmen, 1831 yılında yapılan bir yasa ile belediye başkanlarının meclisin içinden seçilmesi yerine, Kral ve valilerce atanmasının kurala bağlanması,

- İl yönetiminin hem temsili bir organ hem de yönetsel işlevler üstlenecek bir örgüt olarak öngörülmesi,

- Valinin hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de il yönetiminin yürütme organı sıfatı taşımasının sağlanması, (Fransa’da valilik, Roma döneminden kalma bir kurumdur ve bu haliyle Fransa yönetimine yabancı değildir).

- 1789 yılından bu yana, merkezi yönetimin genel yararı korumak için yasalarla belirlendiği şekliyle yerel yönetimler üzerinde vesayetinin bulunması (Keleş, 2020, s. 16-17) şeklindedir.

Fransa’da belediyelerin yönetimine ilişkin ilk yasa 1884 yılında yapılmış ve o tarihten bu yana da bu alanda birçok yasal çalışma yapılmıştır. İl yönetimlerine ilişkin, çoğunluğu 10 Ağustos 1871 tarihli yasa ile yapılmış olmakla birlikte, 2 Mart 1982 tarihli yetkilerin devrine ilişkin yasa, 7 Ocak 1983 ile 22 Temmuz 1983 ve 10 Haziran 1985 tarihli yasaları saymak mümkündür. Bölge yönetimleri için ise 5 Temmuz 1972 tarihli yasa belirleyici hükümleri içermiş ve 24 Şubat 1985 tarihli yasa ile birlikte iller için geçerli olan yasalar, bölgeler içinde geçerli sayılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 444).

Fransa’da yerel yönetimlere anayasal anlamda ilk defa 27 Ekim 1946 tarihli anayasada ayrı bir başlık açılmıştır. Bu anayasanın 85. maddesine göre, Fransa yerel yönetimleri; belediyeler, iller ve deniz aşırı idareler şeklinde sıralanmış ve iller, ilk defa yerel yönetim kavramı ile anılmıştır. 4 Ekim 1958 tarihine gelindiğinde, 5. Cumhuriyet yönetimi olarak da adlandırılan dönem başlamıştır. 5. Cumhuriyet yönetimi yarı başkanlık sisteminin uygulanmaya başlandığı ve halen devam etmekte olan bir dönemi içerir. Bu dönemde, 1946 Anayasası’nda yer verilen yerel yönetimlere daha kapsamlı bir şekilde yer verilmiştir (Atasoy, 2023, s. 134-135).

Yerel yönetimlerin gelişimine yönelik kapsamlı sayılabilecek ilk değişiklikler Beşinci Cumhuriyetle (1958-) birlikte görülmeye başlanmıştır. Yine bu süreçle birlikte 1980’li yılların başında merkeziyetçi yapının değişimine yönelik uygulamaya konulan yerel yönetim politikaları

da oldukça önemlidir. Bu süreçte idari yapının yerleşmesi adına hem yasal hem de anayasal anlamda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda bölge yerel yönetimlerinin kurulması, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yeniden yetki, görev ve kaynak paylaşımının yapılması, yerel yönetimlere karşı idari vesayet kaldırılması gibi çalışmalar sürecin önemli değişiklikleri arasında yer almıştır (Şengün, 2012, s. 32). Bu bağlamda bir yerel yönetim kademesinin aldığı kararın geçerliliği yönünde erteleme ya da iptal kararını yalnızca yönetim mahkemelerinin verebileceği bir süreç başlamıştır. Dolayısıyla devlet yerel yönetimler karşısında, aynı zamanda hem taraf hem de yargıç olmaktan çıkarılmıştır. Ancak yine de yerel yönetimlerin örgütlenmesi yönünde tek ve son yetkili merci merkezi hükümettir (Keleş, 2020, s. 64-65).

Fransa'da yerel yönetimlere 1958 yılında yapılan anayasa ile daha fazla yer verilmiştir. 1958 Anayasa'sının 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyetinin yerel yönetimleri (Erbay ve Akgün, 2023, s. 185; "belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74'üncü maddede düzenlenen denizaşırı idarelerden oluşur." (Fransa Anayasası, m. 72) denilmektedir.

Fransa yerel yönetiminin ilk basamağını belediyeler oluşturur. Belediyeler, belirli bir alanda birlikte yaşayan ve kendi ihtiyaçlarını belirleyip o doğrultuda organize olan yerel yönetimler sayılırlar. Fransa'da belediyeler, bölge ve il yönetimleri gibi belli bir yasa ile oluşturulmamış, dönemin şartları gereği yasayı kendileri oluşturmuş olan yönetim kademeleri olarak nitelendirilirler (Köseoğlu, 2020, s. 56).

İl yerel yönetimlerinin tarihi 1871 yılına kadar dayandırılmaktadır. 10 Ağustos 1871 tarihli yasa ile iller özerklik kazanmaya başlamış ve yaklaşık 200 yıldır ilin yürütme yetkisini vali yürütmüştür. Bu durum 2 Mart 1982 tarihinde yapılan yasa ile değiştirilmiştir. Fransa'da il yönetimi hem genel yönetimin bir basamağı (merkezi yönetim) hem de bir yerel yönetim birimi görevi görür. Dolayısıyla iller yetki genişliği ilkesine dayanan bir yönetim kademesidirler (Köseoğlu, 2020, s. 65; Keleş, 2020, s. 39).

Bölge yönetimleri, 1964 yılında yapılan bir yasal çalışma ile kurulmuşlardır. Kuruluş amacı, merkezi hükümetin ekonomi ile alan planlamasını daha aktif bir şekilde yapmak, bazı hizmetleri ise bütüncül bir şekilde vermektir. Bölge yönetimleri daha sonra 1972 ve 1973 yıllarında bir takım reforma tabi tutulmuştur. Yapılan reformlarla bölge yönetimleri, merkezin bir danışma birimi olmaktan çıkarılmış ve bir yerel yönetim kurumu niteliği kazanmıştır. Yine 1982 yılında başlatılan reformlar ile bölge yönetimlerine daha çok işlerlik kazandırılmıştır (Toksöz, vd. 2009, s. 61).

Özel statülü yönetimler, 1982 yılında yapılan bir yasal çalışma sonucu tayin edilmiş ve ilk uygulamaları Paris, Lyon ve Marsilya illerinde yapılmıştır. Bu iller büyükşehir belediyesine, ilçeleri ise ilçe belediyesine

dönüştürülmüştür. Dönüşüm ile ilk başta Paris'te 20, Marsilya'da 19 ve Lyon'da 9 ilçe belediyesi oluşturulmuştur (Tuncer, 2019, s. 33).

Fransa'nın bir diğer yönetim kademesini denizaşırı topraklar oluşturmaktadır. Denizaşırı topraklar, Fransa'nın anakarasında bulunmayan topluluklarıdır. Anayasanın 74. maddesinde belirtildiği gibi Fransa'nın denizaşırı toprakları ülkenin yararı gözetilerek özel bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Fransa'nın denizaşırı topraklarında 5 il, 5 bölge ve 129 belediye bulunmaktadır (Köseoğlu, 2020, s. 70; Atasoy, 2023, s. 35; Aydın, 2024, s. 100).

Fransa'da yerel yönetimlerin gelişiminde gerek Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel politikaları, gerekse küreselleşmenin etkileri yerelleşme formlarını kaçınılmaz kılmıştır. Özellikle 1970'li yıllardan sonra yerelleşmeye yönelik reformlar üzerinde fikirler üretilerek konu tartışmaya açılmıştır (Eliçin, 2017, s. 38). 1970'li yıllardan itibaren yerelleşme tartışmalarının hız kazandığı Fransa'da, 1982 yılında yerelleşmeye yönelik yasalar çıkarılmış ve böylece yerel yönetimlerde idari aynılık ilkesi terk edilmiştir (Eliçin, 2017, s. 38).

1981 yılında Fransa'da yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra, hükümetin gündeminin başında yerelleşmeye yönelik reform çalışmaları olmuştur. Bu doğrultuda 1982 ve 1983 yıllarında yapılan yerelleşme yasaları, merkeziyetçi yapıyı olabildiğince zayıflatmış ve böylece yerelleşme adımları hız kazanmıştır.

Yerelleşme yönünde yapılan çalışmalarda dönemin sosyalist İçişleri Bakanı Gaston Defferre'nin rolü oldukça fazla olmuştur. Hatta yapılan yasalar "Defferre yasaları" şeklinde adlandırılmıştır. Defferre yasaları bölge, il ve belediye (komün) yönetimlerinin işleyişine ilişkin temel ilkeler oluşturmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlere daha çok yetki verilmiş ve böylece yerel yönetimlerin meclisleri de güçlendirilmiştir. Daha önce valiler eliyle uygulanan idari vesayet denetimleri, yerini yasalık denetimine bırakmıştır (Eliçin, 2017, s. 38-39). Böylece yerelleşmeye yönelik geniş çaplı yapılan reformlar merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki etkisini azaltmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlere bazı yükümlülükler yüklenmiş ve yerel yönetimlerin mali gelirleri de artırılmıştır. Öte yandan daha çok ekonomik büyüme ile ilgili danışmalık görevi gören bölge yönetimleri mali ve idari güce kavuşturulmuştur. Böylece bölge yönetimleri, yerel yönetimlerin üçüncü ayağını oluşturmuştur (Tuncer, 2019, s. 32).

Yerel yönetimlere yönelik, 1983 yılında yapılan yasal düzenlemeler, Fransa yerel yönetim sisteminde sadece bir değişimi değil, bir dönüşümü de yaratmıştır. Yapılan düzenlemeler ile bölgelerin, illerin ve belediyelerin yetkileri ayrı yasalarda belirtilmiştir. Ayrıca bu yönetim kademeleri arasında yetkilerinde nasıl bölüşüleceği gösterilmiştir. Bu

bağlamda klasik yerel hizmetler ve bu hizmetlerin dayandığı “yerel yarar” konusundaki algı değişimi büyük önem taşımaktadır. Yapılan bu değişikliklerle yerel yönetimlere yeni yetkiler tanınmıştır. Düzenlemenin en önemli özelliği bölge, il ve belediye yönetimleri arasındaki ilişkiler yönünde yapılan değişikliklerdir. Değişikliklerle üst düzeyde bulunan bir yönetim kademesi, alt düzeyde bulunan bir yönetim kademesinin işine kesinlikle karışmayacaktır. Yine düzenlemenin ikinci önemli özelliği ise vesayete son verilmesidir. Düzenlemeyle yeni sistemde vesayet, yasaya uygunluk denetimiyle sınırlandırılmıştır (Keleş, 2020, s. 63-64).

Yine yapılan anayasal değişiklikle Fransa’da yerel yönetimler anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Bu doğrultuda yasa yapılarak bu kurumların varlığına son verilemeyeceği, ancak yasa yapıcının bu kurumların sayısını çoğaltabileceği gibi azaltabileceği hükmü getirilmiştir. 2003 yılında anayasada yapılan değişiklik ile yeni bir yerel yönetim türünün oluşturulması hâsıl olduğunda ve gerekli görüldüğünde mevcut yerel yönetim birimlerinden biri ya da birden fazlası birleştirilebilmektedir (Keleş, 2020: s. 19). Bunların dışında oluşturulacak bir yerel yönetim yapısı ancak anayasa ile mümkün kılınmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 186).

2000’li yıllar Fransa’da özellikle yerelleşmenin daha fazla gelişim gösterdiği yıllar olmuştur. Bu dönemde yerelleşmeyi daha fazla desteklemek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2003 yılında; dilekçe hakkı, yerel referandumlar ile deneysel uygulama kuralları düzenlenmiş, 2004 yılında; finansal özerklik ile yerel özgürlükler ve sorumluluklar hakkında yapılan yasal düzenlemeleri de bu doğrultuda değerlendirmek mümkündür (Eliçin, 2017, s. 41).

Fransa’da hükümet son 30 yıldır yerel yönetimler, özel sektör ve yerel topluluklar ile arasındaki ilişkileri yerel katılımı ön plana alarak geliştirmektedir. Bu ilişkileri daha ileri düzeye taşımak için 2004 yılında Fransa Anayasasına yerelleşme ilkesini eklemiştir. Bu bağlamda daha önce pek dinlenilmeyen yerel halk ve yerleşik kurumlar birçok alanda dikkate alınmaya başlanmıştır. Özellikle son yıllarda karar verme süreçlerinde demokratikleşme ile birlikte devletten yerele doğru siyasi bir tercih eğiliminin de yaşandığı görülmektedir. Buna örnek olarak Fransa’nın 2007 yılında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalaması da gösterilebilir (Toprak, 2021, s. 369-370).

Bununla birlikte Fransa’da 2015 yılında yapılan yasal değişiklik kapsamında, bölge yönetimlerine “Avrupa boyutu” kazandırmak ve daha fazla nüfus alanı açmak için birleştirme işlemleri gerçekleştirilmiş ve Fransa anakarasında bölge birleştirmeleri yapılmıştır. 1 Ocak 2016 tarihinden geçerli olan bölge sayısı, anakarada 22’den 13’e düşürülmüş, deniz aşırı bölgelerde herhangi bir değişiklik yapılmayarak mevcut sayı 5 olarak korunmuştur (Atasoy, 2023, s. 380-381). 2022 yılı itibarı ile Fransa’da, 18

bölge (13 anakara ve 5 denizaşırı bölge), 101 il ve 35.358’de belediye yönetimi mevcuttur. Bu haliyle Avrupa’da en çok belediyeye sahip ülke Fransa’dır. Örneğin Almanya’da 11.000 ve İtalya’da 8.000’in üzerinde belediyenin olduğu söylenmektedir (Bolat ve Öztop, 2023, s. 11).

Yapılan reformlarla yerel yönetimlerin yerine getireceği görevler, yerel yönetim kademelerine göre paylaştırılmıştır. Paylaştırılan bu görevlerden bazılarını şu başlıklar altında sıralamak mümkündür. Belediye ve belediye birliklerine; sosyal yardım, imar izinleri, çöplerin toplanması gibi daha çok yerel görevler aktarılmıştır. İller; belediyelerde olduğu gibi sosyal hizmet ile yardımlar, eğitim, yollar, asgari işsizlik ödeneği gibi daha geniş bütçeli temel hizmetlerdir. Bölge yönetimlerine ise; ekonomik gelişme, meslek eğitimi, alt yapı, ortaöğretim, ulaşım gibi görevler verilmiştir. 2002 yılından itibaren bölge yönetimlerine demir yolları da eklenmiştir. Ayrıca çevre, sağlık ve kültür ile ilgili bazı ek görevlerde bölge yönetimlerine verilmiştir (Eliçin, 2017, s. 39).

### **1.3.1.1. Bölge (Région) Yönetimi**

Fransa’da bölge yönetsel örgütlenmesinin oldukça eskiye dayanan bir geçmişi vardır. Bölge çapında örgütlenmenin tarihsel olarak dayandığı iki kaynak vardır: Bunlardan birincisi 19. yüzyılda eyaletlere son verilmesinin yanında bölge dillerine getirilen sınırlamaların yerel halkta yarattığı kırınlıklar; ikincisi ise iletişim, ulaşım, ekonomik ve sanayi gibi alanlarda yaşanan dengesizlikler şeklinde verilmiştir.

Fransa’da 1895 ile 1915 yılları arasında sağ ve sol olmak üzere karşıt iki akımın yandaşları hemen her zaman birbirlerinin karşılarında bulunmuşlardır. Birincisinin öncülüğünü Charles Maurras’ın yaptığı ve sağcıların sahiplendiği “bölgecilik”; ikincisi ise öncülüğünü cumhuriyetçi solcuların yaptığı “yerinden yönetimdir”. Bunun yanında Fransa’da merkezi yönetimin bölge yönetimlerine hiçbir zaman olumlu bakmadığı ve (Keleş, 2020, s. 55) genellikle çekinceyle yaklaştığı da bilinen bir gerçektir. Bu çekince İskoç, Bask ve Katalan bölgeciliklerinin zararlı olarak değerlendirilen etkileri oldukça fazladır (Atasoy, 2023, s. 379).

Napolyon döneminden başlayarak bu döneme kadar uzaman süreçte merkezi yönetimin menfaatlerinin her kesimin menfaatlerinden önde geldiği ilkesi benimsenmiştir. Öte yandan o süreçte Fransa yerel ve bölgesel yönetim sistemleri ülke genelinde tekdüze (üniform) ilkesine dayandırılmıştır. Bölge yönetimlerinin hayata geçirilmesine dair ilk dillendirmeler 1900’lü yılların başından itibaren yapılsa da bölge yönetimlerinin kökleri 1940-1945 yıllarını kapsayan Vichy Rejimi zamanında atılmıştır. Yine II. Dünya Savaşı’nın da etkisi ile bu dönemde Vichy Rejimi devletin gücünü artırmak için 18 bölge valiliği oluşturmuştur. O dönemde valiliklerin görevleri daha çok ekonomik ve asayiş yönünde olmuştur. Bu doğrultuda daha çok merkezi yönetimin hizmetlerinin

bölgesel düzeyde sistemleştirilmesi amaçlanmıştır (Atasoy, 2023, s. 125).

Güçlü bir üniter devlet yapısına sahip olan Fransa'da bölge yönetimine geçiş pek de kolay olmamıştır. Başında atanmış bir valinin bulunduğu bölge yönetimleri, daha çok merkezin güdümünde bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına yönelik kurulmuştur. Hatta bölgeler ilk kurulduğu zamanlarda bölge yönetimleri parlamentoda da görev yapan milletvekilleri, bölgedeki illere atanan belediye meclis üyeleri ile önemli belediye temsilcilerinden oluşturulmuştur (Toksöz, vd. 2009, s. 61).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Fransa Cumhuriyeti'nin geçici hükümeti uzun bir idari bölgeselcilik dönemi başlatmıştır. Geçici hükümet, cumhuriyetçi otoriteyi yeniden tesis etmek için çeşitli illeri de içine alan Cumhuriyet Komiserliklerini oluşturmuştur. Daha sonra (1955-1956) çıkarılan çeşitli kararnamele ile ekonomik kalkınmaya yönelik 21 "eylem bölgesi" (teknokrat yapılar) kurulmuştur. De Gaulle'ün iktidara gelişinden sonra ise bir yenilenme süreci başlamış ve bu yenilenme sürecinin unsurları arasında yer alan bölgesel yönetimlerin inşası da başlamıştır (Atasoy, 2023, s. 126-127).

Fransa'da 1959 yılına gelindiğinde "işlevsel bölgeselcilik" adıyla birkaç ili de içine alan ve başında merkezin güdümünde olan bir valinin bulunduğu bölge örgütlerinin oluşturulması planlanmıştır. Yapılan planlama ile devlet yatırımlarının coğrafi bölgeler ile kamu kuruluşları arasında dengeli bir şekilde paylaşılması amaçlanmıştır. Bölge örgütlenmesine yönelik çalışmalar 1960'lı yıllarda da devam etmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı De Gaulle görev yaptığı sürede bölge yönetimlerine yeni statü kazandırmayı, bölgeleri birer yerel yönetim birimi haline getirmeyi ön görmüştür. Ancak bu girişim de halk oylaması sonucu reddedilmiştir (Keleş, 2020, s. 56-57).

Daha sonraki süreçlerde de benzer görevler için "bölgesel kamu kurumları" adıyla bölge yönetimleri kurulmuştur. Nitekim 1964 yılına gelindiğinde çıkarılan kanunla Fransa'da bölge yönetimleri bir danışma organı şeklinde kurulmuş ve daha sonraki yıllarda (1972-1973) reforma tabi tutulan bölge yönetimleri tüzel kişilik kazanmışlardır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 215). Aslında 1972 yılında oluşturulan bölge yönetimleri birer "Bölgesel Kamu Kurumları" şeklinde isimlendirilmişlerdir. Bu kuruluşlar bölgeselleşmenin ilk adımını oluşturmuşlar ve 1981 yılına kadar yine ikincil planda tutulmuşlardır (Atasoy, 2023, s. 129). 1982 yılında başlatılan reform çalışmaları ile birlikte, bölge yönetimleri ülkede daha da önemli bir yönetsel örgütlenme haline gelmiştir (Işıkçı Mamur, 2018, s. 215). Dolayısıyla Fransa'da bölge yönetimleri ancak 1986 yılından itibaren bir yerel yönetim birimi olarak faaliyete geçebilmiştir. Böylece bölge yönetimleri o tarihten itibaren demokratik kurum kimliğini kazanmıştır (Atasoy, 2023, s. 129).

Fransa'da bölge yönetimlerinin gelişiminde Avrupa Birliği'nin de

rolü vardır. Avrupa Birliği'nde bölge yönetimlerine oldukça fazla önem verilmektedir. Bu bağlamda yerel kurumların özerkliği üzerine Avrupa Konseyi düzeyinde çeşitli faaliyetler yapılmıştır. Avrupa Konseyi düzeyinde hazırlanan belgelerde bölge yönetimleri daha çok siyasal ve yönetsel yönden ön plana çıkarılmıştır. Bölgeler, Avrupa'nın demokratikleşmesi ve bütünlüşmesi yönünden özel bir önem arz etmiştir. Dolayısıyla bu doğrultuda en önemli gelişmelerin başında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve henüz üzerinde tam olarak uzlaşa sağlanamayan Bölgesel Özerklik Şartı sayılmaktadır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 209).

Fransa'daki bölge yönetimlerinin gelişiminin genellikle Avrupa Birliği'nce oluşturulan bölgesel politikalar neticesinde şekillendiğini söyleyebiliriz. Aslında Fransa'nın bölgeselleşmeye genellikle çekinceyle yaklaştığı da bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla bölge ile ilgili önemli bir gelişme 1999 yılında Avrupa Şartı'na onay verme sürecinde yaşanmıştır. Ancak Fransız Danıştay'ının olumsuz görüş bildirmesiyle bu süreç durdurulmuştur. Daha sonraki süreçte Fransa, Avrupa Şartı'na şartlı bir şekilde onay verebilmiştir. Yukarıda da değinildiği gibi, Fransa'nın çekincesinde İskoç, Bask ve Katalan bölgeliliklerinin zararlı olarak değerlendirilen etkileri neden olmuştur (Atasoy, 2023, s. 379)

Fransa'da bölge yönetimleri daha çok ekonomik gelişme, toprakların ıslahı gibi faaliyetleri yerine getirmektedirler. Aslında bölge yönetimleri, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını en aza indirmek amacıyla kurulmuşlardır. Diğer ülkelerden ziyade Fransa'da bölgeselleşme ihtiyacı, etnik ve dinsel sebeplerden çok coğrafi, sosyo-ekonomik ve kültürel nedenlerden kaynaklanmıştır. Genel olarak bakıldığında bölgeler hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetim örgütlerinin bulunduğu yönetim kademeleridir. Bu bağlamda bölge yönetimleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı görevinin yanında aynı zamanda bir yerel yönetim örgütü görevi de görmektedirler. Bölge yönetimlerinin başında, bakanlar kurulunca atanan bir bölge valisi bulunmaktadır. Bölge valisi bölgede merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken asayiş, sağlık, tarım, bayındırlık, istihdam, çevre, ekonomik gelişme, mesleki eğitim, alt yapının yanı sıra ortaöğretim gibi farklı görevleri görmekle yükümlü kılınmıştır. 2000 yılından sonra ise demir yolları da bölge yönetimlerine bırakılmıştır (Eliçin, 2017, s. 39; Işıkçı Mamur, 2018, s. 215).

Fransa 1980'li yıllarla birlikte kapsamlı bir yönetsel reform süreci başlatmıştır. Yapılan reformlarla, son derece güçlü ve aynı zamanda hantal bir yapıya sahip olan merkezi yönetimin yapısını dönüştürmek amaçlanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlere yönelik idari yapıda birtakım değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle özellikle bölgesel yönetimler son derece güçlenmiş, üniter devlet yapısı yerinden yönetim anlayışına dönüşmüştür (Işıkçı Mamur, 2018, s. 212).

Fransa'da ilk önce belediyeler ve iller yerel yönetim olarak örgütlenirken, bölgelerin tüzel kişilik kazanması 1972 yılını bulmuştur. Bölge yönetimleri önce tüzel kişilik kazanmış, daha sonra ise anayasal güvenceye sahip olmuştur. 1972 yılında tüzel kişiliğini kazanan bölge yönetimleri, seçimle iş başına gelen temsilcilerden oluşan karar ve yürütme organlarına 1986 yılının sonunda kavuşmuştur (Canalp, 2006, s. 80-81).

2 Mart 1982'de yapılan yasa ile diğer yerel yönetimler (iller ve belediyeler) gibi bölgelerde anayasal güvence altına alınmıştır. Böylece bölge yönetimleri de serbest yönetim ilkelerinden faydalanmaya başlamışlardır. 2003 yılı anayasa değişikliğinde bölgesel yönetim anlayışı hiçbir tartışmaya konu edilmemiş ve böylece illerden ve belediyelerden sonra bölgelerde 72. madde sıralaması ile bir bölgesel yönetim olarak varlığını sürdürmüştür. Diğer yandan bir bölgesel yönetimin diğerleri üzerinde herhangi bir denetiminin olamayacağı da anayasal ilke haline getirilmiştir (Atasoy, 2020, 379-380).

Bölge yönetimleri ilk oluşturuldukları gibi sabit tutulmamışlardır. Sayılarında yer yer değişiklikler yapılmıştır. Yapılan yasal değişikliklerle bölge sayıları kimi zaman 18, kimi zaman 22, kimi zaman 26 ya çıkarılmıştır. 2015 yılında yapılan yasal değişiklik ile bölge yönetimlerine hem Avrupa boyutu kazandırmak hem de daha fazla nüfuz alanı açmak için birleştirme işlemleri gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle Fransa anakarasında bölge birleştirmeleri yapılmıştır. 01 Ocak 2016 tarihinden geçerli olan bölge sayısı, anakarada 22'den 13'e düşürülmüş, denizaşırı bölgelerde herhangi bir değişiklik yapılmayarak mevcut sayı 5 olarak kalmıştır (Atasoy, 2023, s. 380-381).

Fransa'da bölge yönetimlerinin organları bölge yerel meclisi ile bölge meclis bakanından oluşur. Bölge meclisi genel oyla doğrudan 6 yıl bir süre için seçilir. Meclis kendi içinden yine 6 yıllığına bir bölge meclisi başkanı seçer. Bölge yerel meclisi karar organı, başkan ise yürütme organı görevi görür. Ayrıca çeşitli danışma organı niteliği taşıyan komitelerde bulunmaktadır. Bu komiteler; mesleki eğitim komitesi, ekonomik ve sosyal komite, ulaştırma ve ikazlar bölge komitesi şeklinde sıralanmaktadır (Işıklı Mamur, 2018, s. 216; Atasoy, 2023, s. 182).

Bölge meclisi seçimlerin ilki 16 Mart 1986 yılında yapılmıştır. Meclis üyesi seçimleri nispi temsil yöntemine göre iller esas alınarak yapılır, tercihli oy söz konusu değildir. Bölge meclisi üyelerini yerel halk doğrudan doğruya 6 yıllığına seçer. Meclis toplantıları bölge meclisinin bulunduğu yerde, en az 3 ayda bir toplanmak zorundadır. Bölge yönetiminin başı, bölge meclisinin başkanıdır ve başkan yürütme organının da başıdır. Meclis başkanını, kendi üyeleri arasından salt çoğunlukla 3 yıllığına seçer. Seçimlerde ilk iki turda meclis başkanının seçilememesi durumunda,

üçüncü tur seçimleri yapılır ve bu turda en fazla oyu alan kişi meclis başkanı seçilir. Meclis başkanı görevlerinden bir kısmını kendi sorumluluğu ve gözetimi altında yürütülmek kaydıyla, başkan vekilleri ile meclisin başka üyelerine de devredebilir. Çalışma düzenini meclis kendisi sağlar. Yukarıda bahsedilen komiteleri oluşturur ve bu komitelerin çalışmalarını düzenler (Keleş, 2020, s. 59).

Bölge meclisi başkanının görevleri il yerel meclisi ve belediye başkanının görevleri ile paraleldir ve bölgede bulunan birimlerin başıdır. Bu nedenle bölge yönetimini temsil eder, bölge yönetiminin taşınmaz mallarını yönetir, bölge yönetiminin harcamalarını yapar, sözleşmeleri imzalar ve gelirleri toplar. Ayrıca bölge planlarının uygulanması, bölge yönetiminin finansman durumu, bölge bazında yapılan çeşitli hizmetler yönünden bölge meclisini bilgilendirir (Işıklı Mamur, 2018, s. 216).

Bölge yönetimlerinde 1972 yılında oluşturulmuş Daimî komisyonlar da bulunmaktadır. Daimî komisyonların ne kadar aralıklarla toplanacağı bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, genellikle ayda bir defa toplanmaktadır. Komisyon üyeleri maaş almazlar, ancak katıldıkları oturum başına kendilerine belirli bir miktarda oturum ödeneği ödenir.

Daimî komisyonlar 1982 yılında yapılan düzenleme ile Ekonomik ve Sosyal Konsey olarak değiştirilmiştir. O tarihten sonra bu isimle bölge yönetimlerinin organları arasındaki yerlerini korumuşlardır. Konsey, çeşitli meslek örgütlerinin temsilcilerinden oluşmakta ve bir danışma organı şeklinde görev yapmaktadır. 1982 yılında çıkarılan yasaya göre, konsey şu temsilcilerden oluşmaktadır: Konseyin %35'i ücretsiz meslek kesimleri ve girişimlerinin temsilcilerinden, %35'i işçi sendikalarının ve ulusal eğitim federasyonunun temsilcilerinden, %25'i bölgenin toplu yaşamına katılan kuruluşların temsilcileri, %5'i ise başkan tarafından atanan, nitelikleri ve çalışmaları ile konseyde bulunmasında yarar görülenlerdir (Keleş, 2020, s. 60-61).

Bölge yerel yönetimlerine 1982 ve 2002 yıllarında yapılan yasal çalışmalarla çeşitli görevler aktarılmıştır. Aktarılan bu görevleri; ekonomik ve yerel kalkınma, şehirlerin planlanması, konut, yollar, ulaşım, çevre, sosyal faaliyetler, eğitim-öğretim ile mesleki ve çıraklık eğitimi (Atasoy, 2023, s. 184) ana başlıkları halinde sıralamak mümkündür.

Bunun yanında 2004-2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle bölge yönetimlerine, liselerin eğitici olmayan personelinin yönetimi, bölgesel demiryolu ulaşımının düzenlenmesi ve mesleki eğitim gibi görevler de verilmiştir (Eliçin, 2017, s. 41).

Yine 2015 yılında yapılan reform yasaları ile Fransa'da bölge yönetimlerine çeşitli görevler aktarılmıştır. Bu görevler;

- Avrupa Birliği'nin belirlediği ilkelere göre doğrudan bölge

yönetimlerine verilen Avrupa Bölgesel Gelişme Fonlarının kullanılması,

- Bölgesel bazda kimlik, dil gibi çeşitliliğin korunması,
- Bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel ve sağlık bakımından yönetimi ile birlikte bölgenin dengeli bir şekilde geliştirilmesi,
- Bütün bölge yönetimlerini kapsayacak şekilde ekonomik koordinasyona yönelik yetki,
- Şehir politikası oluşturarak kentsel yenileme için destek sağlanarak konut ve konut iyileştirmeye olanak,
- İklim değişikliği ile mücadele, enerjinin kontrolü, hava kirliliği, biyolojik çeşitliliğin korunması ve yenilenmesi, atıkların önlenmesi ve yönetimi,
- Su kaynakları ile suyun ve denizin korunması,
- Şehir içinde ve dışında insan ve yük taşımacılığında kara, deniz ve demir yolunun yönetimi ile alt yapı yöntemini belirleme,
- Eğitim politikalarına, yükseköğretime ve araştırmalara çeşitli desteklerin sağlanması,
- Liselerin alt yapı ve bakımlarının yapılması,
- İstihdam, mesleki eğitim, çıraklık ve gençlik eğitimine destek verilmesi.

Yukarıda sayılan görevlerin yanında kültür, spor, turizm, bölgesel dillerin geliştirilmesi gibi çeşitli konularda, diğer bölge yönetimleri ile sözleşmeler yapmak ve bu doğrultuda hizmetleri ortaklaşa yerine getirmek (Atasoy, 2023, s. 388).

### 1.3.1.2. İl (Département) Yönetimi

Fransa'da 96'sı anakarada, 5'i ise denizaşırı topraklarda bulunmak üzere toplamda 101 il yönetimi yer almaktadır. Denizaşırı topraklarda bulunan 5 il; Guadelope, Guyana, Martinik, Mayotte ve Réunion'dir (Atasoy, 2023, s. 35). Fransa'nın kamu yönetimini oluşturan temel yönetim idarelerinden biri de illerdir. İller, merkezi yönetim geleneğinin güçlü olduğu Fransa kamu yönetim sistemi içerisinde önemli bir yere sahiptir (Toksöz, vd. 2009, s. 60).

Fransa'da il kavramının tanımlaması 1789 Devrimi'ni müteakiben yapılmıştır. Kurucu mecliste tartışmalar yapılırken, belediyelerden daha büyük yerleşim yerleri için bir tanımlama yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Böylece "ayırarak", "bölmek", bölüştürmek", "taksim etmek", "paylaşım" gibi sözcüklerin karşılığı olarak "départir" sözcüğünden "département" sözcüğü türetilmiştir. Böylece coğrafik şartlarda göz önünde bulundurularak büyük yerleşim yerlerinin "il" yani "département" şeklinde belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda coğrafi şartlarda göz önünde

bulundurularak ülke toprakları önce iller, iller ilçelere, ilçeler bucaklara (kanton) ve bucaklarda belediyelere ayrılmıştır (Atasoy, 2023, s. 97).

1789 Fransız Devrimi'nin eseri olan il yönetimleri ilk defa 22 Aralık 1789 tarihli yasa ile Fransa idari sistemi içerisinde yer almıştır. 1789 yasası ile il yönetimlerinin sınırları oluşturulurken önemli görülen husus, il merkezine ilin her tarafından bir günde atla gelinmesi kriteri olmuştur. Devrimden sonra 1790 yasası ile il sınırları sabitlenmiştir. İl sınırlarının belirlenmesinde il merkezine bir günde atla gelinebilmesi kriteri etkili olurken, il sınırlarının sabitlenmesinde Eski Rejimin il tasniflemesinden faydalanılmıştır (Arslan, 2019, s. 51; Şengül, 2014, s. 50).

1790 yılı yasasından sonra, il sınırlarının değişimine yönelik 2 Kasım 1945 tarihli bir düzenleme yapılmıştır. Düzenleme, il sınırlarının ancak ilgili tüm il meclis üyelerinin uzlaşısı sonucu yapılabileceği yönünde olmuştur. Üstelik yapılan değişikliğinde bir kararname ile ilan edileceği belirtilmiştir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 445).

Yine 1871 ve 1884 yıllarında yapılan yasaların, o dönemde yerel yönetimlerin iki temel kurumu olan il ve belediye yönetimlerinin örgütlenme biçimlerini tanımladığını vurgulamakta fayda vardır. Bu iki yasanın oluşturduğu yerel yönetim kurumu, 2 Mart 1982 tarihine kadar tam bir yüzyıl boyunca üzerinde pek bir değişiklik yapılmayarak geçerli kılınmıştır. Özellikle 10 Ağustos 1871 tarihli yasa, il yönetimlerine yönelik o dönemde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir (Atasoy, 2023, s. 117). İller 1871 yasası ile yerel yönetim statüsüne kavuşturulmuş ve böylece il yönetimleri özerk birer yerel yönetim kuruluşu haline almıştır. Fransa yönetim yapılanmasında köklü bir geçmişe sahip olan il yönetimleri aynı zamanda sahip olduğu yetkiler ve demokratik yönetim şekli ile oldukça güçlü bir konumdadır (Arslan, 2019, s. 51).

İl yönetimleri, Fransa yerel yönetimlerinin orta basamağını oluşturur (Tuncer, 2019, s. 32). İl yönetimlerine yönelik yapılan 1790 yasası daha çok illerin sınırlarının belirlenmesine yönelik olmuş iken, 1871 tarihli yasa ise il yönetimlerinin işleyişine yönelik olmuştur. Yasa valiyi il yönetiminde tek yetkili yönetici ve il genel meclisinde alınacak kararların hem hazırlayıcısı hem de uygulayıcısı olduğunu vurgulamıştır (Atasoy, 2023, s. 117; Şengül, 2014, s. 50).

Tarihi süreçte birtakım reformlar yapılan il yerel yönetimleri mevcut durumunu koruyarak günümüze kadar gelmiştir. 1789 Devrimi ile birlikte başlayan yasal çalışmalarla ortaya çıkarılan ve ancak 3. Cumhuriyet (1870-1940) döneminde tüzel kişilik kazanmış olan il yerel yönetimleri yavaş yavaş gelişim gösterebilmiştir. Üstelik merkezi yönetimin gözetimi ve sıkı denetimi altında tuttuğu il yerel yönetimlerinin politika belirleme kapasiteleri de sınırlı kalmıştır (Şengül, 2014, s. 50).

İller Fransa yönetim sisteminde (Türkiye’de olduğu gibi) hem merkezi hem de yerel yönetim görevi görmektedir (Işıkçı Mamur, 2018, s. 214). Bu haliyle il yönetiminin ikili bir yapıyı temsil ettiği görülmektedir. Başlarda merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin uygulayıcısı konumunda olan vali, il yönetiminin her iki basamağında da yetkili kılınmıştır (Köseoğlu, 2020, s. 70).

Fransa’da illerin bir yerel yönetim kademesi olarak belirlenmesi her ne kadar daha önceki dönemlerde olmuş ise de il yerel yönetimlerine yönelik kapsamlı sayılacak yasal çalışma 1982 yılında yapılmıştır. Yapılan yasal değişikliklerde üç önemli prensip öne çıkmıştır. Bu prensipler;

- Birincisi; il yönetimlerinin yürütme yetkisinin atanmış valilerden alınarak, seçilmiş bir genel meclise verilmesi ve böylece yürütme yetkisinin seçilmişlere geçmesi.

- İkincisi; özerk bir idare prensibi ile kendine özgü hizmetlerin oluşturulması. 1982 yılı yasasının 31. maddesinde belirtildiği şekliyle “ilin yönetiminden tek başına seçilmiş meclis sorumludur” ifadesi, öteden beri ilin yönetiminden vali sorumludur ifadesini ortadan kaldırmıştır.

- Üçüncüsü; idari vesayetin sonlandırılması prensibidir. Bu prensip ile valinin yerindelik denetimi tamamen kaldırılmış, sadece yasaya uygunluk ve düzenlilik denetimi kalmıştır (Atasoy, 2023, s. 185-186).

2 Mart 1982 tarihinde Fransa’da merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik birtakım reformlar olmuştur. Yapılan reformlar öncesi yarı yerinden yönetim birimi şeklinde görev yapan iller, reformla tam bir yerel yönetim kimliği kazanmıştır. Bu yasal değişiklik sonrası il yönetimleri birçok alanda sorumlu tutulmuşlardır. Örneğin, geleneksel konumu ön plana çıkan alanlar ile kırsal kesimlere yönelik hizmetler gibi yeni görevler üstlenmişlerdir (Şengül, 2014, s. 52).

Fransa’da il genel meclisinin başında 1982 yılında yapılan reform sürecine kadar merkezden atanan bir vali bulunmaktaydı. 1982 yılında yapılan reformla bu uygulamaya bir son verilmiş ve bundan sonra il genel meclisinin başkanını, halkın seçmiş olduğu üyelerin seçmesi yöntemi uygulanmaya başlanmıştır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 213). 2 Mart 1982 tarihinde yerel yönetimlere yönelik yapılan reformlar sonucu; illeri il genel meclisi içerisinde seçilen bir başkanın yönetmesine karar verilmiştir. Bu görev daha önce merkez tarafından atanan valilerce yerine getiriliyordu. Yapılan yasal değişiklikle bu uygulamaya son verilmiştir. Böylece altı yılda bir yapılan seçimlerle oluşacak olan il genel meclisi içinden üç yıllığına seçilecek bir başkanın ili yönetmesi sağlanmıştır (Köseoğlu, 2020, s. 70). Her ne kadar 1982 reformu ile ilde merkezi yönetimin temsilcisi görevi gören valinin ve il yerel yönetimi başkanının görev ve yetkileri ayrılmış olsa da bazı görevlerde aralarındaki ilişki devam etmektedir. Özellikle kolluk

(zabıta), yangın ve doğal afetler gibi görevlerde iş birliği bulunmaktadır (Keleş, 2020, s. 49).

Yine 1982 yılı değişikliği ile il özel yönetimlerinin almış olduğu bütün kararlar kesin karar niteliğine kavuşmuştur. Mali denetim ve yasaya uygunluk denetimlerinin ise ancak kararların kabul edilmesinden sonra yapılabileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca İl Genel Meclisinde devlet adına söz söyleme hakkı sadece Bakanlar Kurulu kararı ile atanan valiye tanınmıştır. Burada valinin görevi ulusal çıkarları korumak, yasalara uygunluğu sağlamak, yerel yönetimlerin yönetsel denetimini ve gözetimini yapmak, genel kolluk görevi görmektir şeklindedir (Keleş, 2020, 42).

10 Ağustos 1871 tarihli yasaya göre Fransa'da il yönetimlerinin organları; İl yerel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktaydı. 2 Mart 1982 tarihli yasa ile valinin il yerel yönetimleriyle olan organik bağı kesilmiştir (Şengül, 2014, s. 51-54). Böylece ilin organları; il genel meclisi, il encümeni ve il yerel meclisi başkanından oluşturulmuştur. Bu doğrultuda il yerel yönetimleri, il genel meclisi başkanı tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Meclis üyeleri her kantondan bir üye olacak şekilde ve iki türlü çoğunluk sistemine göre altı yıllığına seçilirler. Her üç yılda bir meclisin yarısı yenilenir (Canalp, 2006, s. 81).

İl Genel Meclisi yerel yönetimlerinin karar organıdır. İl Meclisi kendi üyeleri arasından bir meclis başkanı ile başkan yardımcılarını ve encümen üyelerini seçer (Işıkcı Mamur, 2018, s. 213). Meclis üyelerinin sayısı illere göre farklılık gösterir ve meclis üyeleri iki türlü çoğunluk sistemi ile doğrudan halk tarafından seçilirler. Meclis üyesi seçilebilmek için seçimin ilk turunda kullanılan oyların çoğunluğunun yanında o yerelde kayıtlı bulunan seçmenlerin %25'inin oyunun alınması da gerekir. Seçimlerin ikinci turunda ise oy veren seçmenlerin sayısına bakılmaz, basit çoğunluğun olması yeterlidir. Seçime katılan adayların eşit oy almaları durumunda, yaşı büyük olan aday kazanan olarak kabul edilir (Tuncer, 2019, s. 34-35).

İl yerel meclisi, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile ilin bütün işlerinin il yerel meclisince düzenleneceği ilkesi getirilmiştir. Meclis, ilin görevlerini yerine getirebilmek için genel bir yetkiye sahiptir. Genel yetki şu şekilde tanımlanmıştır; "İli yerel yönetimini ilgilendiren ve başka özel ya da kamusal bir tüzel kişiliğe bırakılmış olmayan her alandan il yönetimi sorumlu" tutulmuştur. İl yerel meclisi bazı yetkilerini komisyonlara ve encümene devredebilir. Ancak bütçenin onaylanması, bütçede yer alan zorunlu gelirlere ve ilin gelirine yönelik yetkiler devredilemeyecek yetkiler arasında yer alır (Keleş, 2020, s. 48-49).

İl genel meclisi üyesi seçilebilmek için 21 yaşında olmak, o ilde ikamet etmek ve vergi mükellefi olmak gerekir. İl genel meclisi, kendi üyeleri içinden üç yıllığına kendi başkanını ve başkan yardımcılarını seçer.

Başkan yardımcılarının sayısı en fazla on olabilir. Başkanların görev süresi üç yıldır. Bu süre belediye ve bölge yönetimlerinde ise altı yıldır. Bu durumun sebebi; il genel meclisi üyelerinin yarısının her üç yılda bir yenileniyor olması ve yenilenen meclisin yeni başkanını kendisinin seçmesi düşüncesidir. Meclis toplantıları üç ayda bir, belirlenen yer ve zamanda halka açık bir şekilde yapılır (Atasoy, 2023, s. 188). Bu bağlamda yukarıda il yerel meclisi üyesi seçilmek için gerekli şartların, il yerel meclisi başkanı içinde geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

İl yerel meclisi başkanı; meclisin başkanı olup yürütme yetkisini 1982 reformu ile kazanmıştır. Başkan, il yerel meclisi üyeleri içerisinde seçilir. İl yerel meclisi başkanının, belediye başkanları gibi devleti temsil yetkisi bulunmaz. İlde bu yetkiyi vali kullanır (Şengül, 2014: s. 54). İl yerel meclis başkanının il yönetiminin bütçesini hazırlayarak meclise sunmak, yapılan harcamaları denetlemek, yerel kolluk yetkilerini kullanmak, kurumun hizmet birimlerinin çalışmaları ve finansmanı hakkında her yılın başında meclise bir rapor sunmak başkanın görevleri arasında yer alır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 213). Bunun yanında yargısal olarak il yerel yönetimini temsil etme görevi de bulunmaktadır. İl yerel yönetiminin başkanı sıfatı ile bazı yetkilerini yardımcılara ve kendi sorumluluğu altındaki birim müdürlerine devredebilir (Şengül, 2014, s. 54).

İl encümeni, il genel meclisi tarafınca seçilir ve il encümeninde meclis başkanı ve başkan yardımcıları da yer alır. İl encümeninin başkanı denetleme gibi bir görevi yoktur, ancak başkana yürütme görevi boyunca yardımcı olur. İl yerel meclisi bazı görevlerini il encümenine devredebilir. Lakin devredilmeyecek görevlerde vardır. Örneğin bütçenin ve kesin hesabın kabulü, zorunlu harcamalara ilişkin kararlar devredilemezler. Üstelik devredilmiş görevleri il encümeni, il meclisince belirlenen sınırlar dâhilinde kullanabilir (Şengül, 2014, s. 53-54).

Fransa'da 2003 yılı anayasa değişikliği ile yine yerelleşme adına önemli adımlar atılmıştır. Yerelleşme adına yapılan yasal değişikliklerden en karlı çıkan kurum il yönetimleri olmuştur. Bu süreçte il yönetimlerine sosyal politika bağlamında yeni kaynak aktarımı ve çeşitli yetkiler verilmiştir. Örneğin işsizlere yönelik yapılacak sosyal yardım uygulamalarında il yönetimleri tümüyle yetkili kurum haline gelmiştir (Arslan, 2019, s. 51). İl yerel yönetimleri, kırsal yerlere hizmetlerinin yanında sosyal hizmet görevleri de görmektedirler. 2003 yılında yapılan anayasal değişikliğin ardından 2004 yılında yapılan yasa ile diğer yerel yönetimlerin yanında, il yerel yönetimlerine de çeşitli yetkiler verilmiştir. Verilen yetkilerin başında eğitim, çevre, kültür, ulusal yollar yer almaktadır. Yine 27 Ocak 2014 tarihli yasa ile il yerel yönetimleri, ilin yerel işleri ile ilgili daha fazla yetkili kılınmışlardır (Işıkçı Mamur, 2018, s. 214).

İl özel yönetimlerinin afetlerle mücadele, sağlık hizmetleri (halk

sağlığı), sosyal yardımlar, ortaokullar, kırsalda okulların ulaşımı, ticari limanların yönetimi, kırsal alan hizmetleri için araç-gereç temini, konut ve yolların yapımı, yaşlılara destek gibi çeşitli görevleri bulunmaktadır (Toksöz, vd. 2009, s. 69; Canalp, 2006, s. 81).

### 1.3.1.3. Özel Statüye Sahip ve Denizaşırı Topraklar Yönetimi

Fransa kamu yönetimi sistemi içerisinde özel statülü yerel yönetimlerde yer almaktadır. Bunların içerisinde en önemlisi başkent Paris'tir. Paris'in yanında Marsilya ve Lyon şehirleri ile birlikte Korsika ve Fransa'nın denizaşırı toprakları da özel statülü yerel yönetimlere sahiptirler (Turan, 2013, s. 19).

Fransa Anayasası'nın 72. maddesinde "(...) özel statülü idareler ve 74'üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur. Bu fıkrada belirtilen yerel yönetimlerin biri veya birkaçı yerine, gerektiğinde, başka bir mahalli idare yasayla kurulabilir." denilmektedir. Yine 72/1'de ise; "özel statülü bir mahalli idare oluşturulmak veya onun yetkileri değiştirilmek istendiğinde, bu hal ilgili idarelerin kayıtlı seçmenlerinin görüşü alınarak bir yasayla gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi, yasayla belirlenen şartlar dâhilinde, seçmenlerin görüşüne başvurularak gerçekleştirilebilir." (Fransa Anayasası, m.72/1) denilmiştir.

Fransa yönetim yapılanmasında, denizaşırı il ve bölgelerin yanında Fransa anakarasında özel statüye sahip yerel yönetimler de vardır. Bunlar ülkenin en büyük üç kentini oluşturan Paris, Lyon ve Marsilya'dır. Bunların arasında özellikle Paris şehri sahip bulunduğu nüfus yoğunluğunun yanında başkent olmasından dolayı da diğer şehirlerden ayrı tutulmuştur. 30 Aralık 1975 tarihli bir yasa ile Paris'e hem belediye hem de il statüsü verilmiştir. Paris'te devleti temsilen bir vali bulunmakta ve bu vali "kolluk valisi" görevi görmektedir. Paris'te 20 ilçe bulunmakta ve bu ilçeler tüzel kişiliğe sahiptir. İlçe meclis üyeleri nispi temsil yönetimi ile seçilmekte ve seçilen üyelerin üçte biri Paris meclisinde de görev yapmaktadırlar. Paris Meclisi ise hem il genel meclisi hem de belediye meclisi görevi görmektedir (Işıkcı Mamur, 2018, s. 214).

Fransa'da 31 Aralık 1982 tarihli illerin baş harflerinden oluşan PLM (Paris, Lyon, Marsilya) Yasası ile Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri özel statüye kavuşturulmuşlar ve böylece bu şehirlerde büyükşehir belediyesi kurulması sağlanmıştır. Ancak aralarındaki fark; Paris belediyesinin işlerini Paris il meclisi, Marsilya ve Lyon belediyelerinin işlerini ise belediye meclisleri düzenleyecektir (Köseoğlu, 2020, s. 61). Söz konusu yasa Paris içinde bir yenilik getirmiş ve Paris, belediye ve il şeklinde iki yapıya bir kent halini almıştır. 1982 yasası öncesi Paris'inde seçilmiş bir belediye başkanı ya da yürütme organı olmamış, bunun yerine Paris'te iki vali görev yapmıştır. Bu valilerden biri belediyenin kolluk işlerinden diğeri ise yönetiminden sorumlu tutulmuştur (Arslan, 2019, s. 54-66).

Özel statü ile bu üç il belediyeleri büyükşehir belediyesine, ilçeleri ise ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. PLM Yasası ile ilk başta Paris'te 20, Marsilya'da 19 ve Lyon'da 9 ilçe belediyesi oluşturulmuştur (Tuncer, 2019, s. 33).

Özel statülü yönetimlerle ilgili Paris'te iki unsur, Paris belediyesi ve Paris il yönetimi ön plana çıkmıştır. Bu iki yönetim kademesinin de tek meclisi bulunmaktadır. Paris belediyesinin belediye meclisi ve belediye başkanı olmak üzere iki organı yer almaktadır. Özel statülü yönetimlerin meclis üyeleri kendi sınırları içerisindeki ilçelerden seçilerek oluşturulur. Bu üç ilde (Paris, Marsilya ve Lyon) de belediye iş ve işlemlerini belediye meclisi düzenler. Sınırlı olmakla birlikte bazı konularda ilçe belediyeleri de yetkili kılınmışlardır (Atasoy, 2023, s. 217).

Korsika'nın özel statüsüne yönelik daha önce de girişimler yapılmış ancak Korsika'nın özel statüsü 22 Ocak 2002 tarihli yasa ile belirlenebilmiştir. Yasa Korsika'nın yetkilerini artırmış ve ulusal mevzuatlarını kendisinin hazırlamasını öngörmüştür (Turan, 2013, s. 19). Yine özel yönetim statüsüne 1 Ocak 2021'de Alsace kavuşmuştur. Alsace, 1 Ocak 2021 tarihinden sonra Haut-Rhin ve Bas-Rhin illeri ile birlikte "Avrupa Alsace yerel yönetimi" şeklinde gruplandırılmışlardır. Avrupa Alsace yerel yönetimi devletler ile eşgüdümlü bir şekilde sınır ötesinde yer alan Strasbourg Eurometropolis ve yerel topluluklar ile sınır ötesi iş birlikleri geliştirebilecektir (Atasoy, 2023, s. 41-42).

Literatüre bakıldığında Fransa'da özel statülü yönetimlerin son yıllarda hızlı bir artışının olduğu görülmektedir. Başta Paris, Marsilya ve Lyon olmak üzere üç özel statülü yerel yönetim kurumlarına yapılan yasal çalışmalarla 2010'da Nice, d'Azur, 2014 yılında Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier, Breast, Aix-Marseille-Provence, Büyük Paris, Nancy ve Alsace şehirleri de eklenmiştir (Atasoy, 2023, s. 41; Eliçin, 2017, s. 45).

Denizaşırı yönetimler Fransa'nın anakarasında yer almayan topraklardır. Fransa Anayasa'sının 74. maddesinde belirtildiği üzere Fransa'nın denizaşırı toprakları ülkenin yararı gözetilerek özel bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Fransa'nın denizaşırı toprakları 5 il, 5 bölge ve 217 belediyeden oluşmaktadır (Köseoğlu, 2020, s. 70; Atasoy, 2023, s. 35; Toksöz, vd. 2009, s. 58-59-60-63).

Denizaşırı topraklar, Fransa anakarasının dışında dünyanın çeşitli yerlerine dağılmış bulunan, alanı 400.000 km<sup>2</sup> olan ve yaklaşık 2.6 milyon nüfusa sahip yerel yönetimlerdir. Bu alanlarda yer alan yerel yönetimlerin statüleri birbirinden farklı özellikler barındırmaktadır. Bunlar;

- Mayote: Denizaşırı il yönetimidir.
- Guadeloupe-Reunion: Hem bölge hem de il yönetimleridirler.

- Guyane et Martinique: Denizaşırı eşsiz yerel yönetimidirler.
- Fransız Polinezya'sı, Saint-BarthElemy, Saint-Martin (Fransız kısmı), Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna: Denizaşırı yerel yönetimidirler.
- Nouvelle-CalEdonie: Denizaşırı bölgesel (Teritoryal) yönetimidirler.
- Fransız Güney ve Antarktika Toprakları: Denizaşırı toprak statüsündedirler (Atasoy, 2023, s. 42).

#### **1.3.1.4. Belediye (La Commune) Yönetimi**

Fransa'da en küçük ve en eski yönetim birimi belediyelerdir. Belediyeler 1789 yılında kurulmuş ve 5 Nisan 1884 yasası ile özerkliklerini kazanmışlardır (Turan, 2013, s. 13). Fransa'da hem küçük yerleşim yerleri (köyler) hem de büyük yerleşim yerleri (şehirler) birer belediyedir. Belediyeler anayasal kuruluşlardır ve anayasanın 72. maddesinde bölge ve il yönetimleri ile birlikte belediye yönetimlerine de yer verilmiştir. Fransa'da belediye yönetimleri tek bir yasal statüye tabidirler, belediyeler büyüklük ve küçüklüklerine bakılmaksızın eşitlik prensibi gereğince aynı kanuna göre yönetilirler (Atasoy, 2023, s. 36; Şengül, 2012, s. 34).

Fransa devletinin yerel yönetim politikaları belediye yerel yönetimlerini yapısal ve işlevsel olarak etkilemiştir. Üretilen politikalarla daha üretken daha etkin bir belediye yönetimi inşa etmek amaçlanmıştır. Bu amaçla oluşturulduğu günden bu yana belediyelere daha fazla yetki ve görevler aktarılmıştır. Yine belediye organları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi benimsenmiş ve yerel halkın yönetime katılımına yönelik mekanizmalar hep geliştirilmiştir. Bu bağlamda uygulamaya konan yerel yönetim politikalarının asıl amacı, belediye yönetimlerini sürekli değişen ve çeşitlenen yerel ihtiyaçlara göre hizmet üretebilen bir yapıya kavuşturmak olmuştur (Şengül, 2012, s. 32).

Fransa'da belediyelerin yasama hükümleri Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. Belediyeler Kanunu 1884 yılından bu yana farklı zamanlarda yürürlüğe konulmuş olan hükümlerden oluşmuştur. Kanun belediyeler arası iş birliğini artırmak amacıyla, 1992 yılında değişikliğe uğramıştır (Işıkcı Mamur, 2018, s. 212-213). Belediyelerin iş birliğine yönelik 1992 yılında yapılan bu düzenlemeler ile belediye birlikleri eliyle kent yönetimlerini güçlendirmek amaçlanmıştır. Fransa'da sayıları zaman zaman değişmekle birlikte 35 binin üzerinde belediye bulunmaktadır (Eliçin, 2017, s. 39). Diğer Avrupa ülkelerine göre Fransa'da belediye sayıları oldukça fazladır. Bunun asıl nedeni, ülkede köy veya belde gibi küçük yönetim biriminin olmaması, bunun yerine küçükte olsa tüm yerleşim yerlerinde bir belediye örgütünün oluşturulmasıdır (Keleş, 2020, s. 24).

Fransa'da 2010 yılından bu yana yönetsel ve mali olmak üzere belediyelere yönelik bir dizi yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan yasal düzenlemeler ile mevcut belediyelerin birleşmeleri teşvik edilmiştir. Bu bağlamda 2012 yılından sonra ve özellikle 2015-2016 yıllarında çok sayıda yeni belediye birleşmeleri gerçekleşmiştir. 2022 yılı itibarı ile Fransa'da, 35.358 belediye yönetimi mevcuttur. Fransa'da nüfusu 100'ün altında olan belediyeler bulunmaktadır. Bu haliyle Avrupa'da en çok belediye yönetimine sahip ülke Fransa'dır. Örneğin, Almanya'da 11.000 ve İtalya'da 8.000'in üzerinde belediye yönetimi bulunmaktadır. Belediye sayısının fazla olmasının en büyük nedeni, Fransa'da küçük, büyük fark etmeksizin yerleşim yerlerinin tamamında belediye yönetimi oluşturulmasıdır. Bir yerde belediye oluşturulurken o yerin coğrafi büyüklüğü ve nüfusu dikkate alınmamakta, en küçük yerleşim yerinde bile belediye örgütü oluşturulabilmektedir. Fransa'da belediyelerin yaklaşık %75'in nüfusu 1.000'in altındadır ve bu nüfus toplam Fransa nüfusunun %25'ini oluşturur (Bolat ve Öztıp, 2023, s. 11; Toksöz, vd. 2009, s. 59).

Belediyelerin sayıca çok olması eleştiri konusu olmuştur ve bu bağlamda belediyelerin birleşmesine yönelik çeşitli zamanlarda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 1971 yılında belediyelerin birleşmesine yönelik yasal düzenleme yapılmış fakat istenilen sonuç elde edilememiştir. Düzenleme ile ancak 2000 civarı belediye birleşmesi sağlanmıştır. Yine 13 Ağustos 2004 tarihinde bu doğrultuda yeni bir yasal düzenleme yapılmış ve yapılan düzenleme ile belediye birleşmelerinin yasal rejimi değiştirilmiştir. Bundan böyle belediye birleşmelerinde yerel halkın referandumla gitmesi ve referandum sonucuna göre karar verilmesi zorunluluğu getirilmiştir (Abuy vd. (2008)'den akt. Şengül, 2012, s. 34).

Fransa'da belediyeler arası iş birliğini yükseltmek ve belediyelerin tek başına yapamayacakları hizmetleri yerine getirmek için belediye birlikleri de oluşturulmuştur. Belediye birlikleri yasal olarak meclisin onayı ile oluşturulabilmektedir. Oluşturulan birlikler ile belediyelerin tek başına karşılayamayacakları hizmetleri, birlikte yerine getirmeleri amaçlanmıştır. Birliğin karar organı, birlik komitesidir ve komitenin üyeleri her belediyeden iki temsilciden oluşmaktadır. Komite yılda iki kez olağan olarak toplanmakta ve ayrıca üyelerin veya valinin talebiyle olağanüstü de toplanabilmektedir. Birliklerin bütçesi ise belediyelerin yaptığı katkılardan, birliğe ait mülk ve mallardan, yapılan hizmetlerin karşılığı elde edilen gelirlerden, abonelik gelirlerinden, çeşitli bağışlar ile devlet katkısından oluşmaktadır (Atasoy, 2023, s. 139).

### **1.3.1.5. Belediyelerin Organları**

Fransa'da belediyenin organları; belediye meclisi ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi belediyenin işleyiş ve görevlerine yönelik çeşitli komisyonlarda oluşturabilmektedirler.

Oluşturulan komisyonlar yaptıkları komisyon çalışmaları ile hem belediye meclisine hem de belediye başkanına yardımcı olmaktadır.

Belediye meclisi: Belediyelerin işlerini yürüten organ belediye meclisidir. Meclis belediyenin karar organıdır ve işleri danışarak yürütür. Belediye meclisi, belediye başkanı ile birlikte bir veya birden çok başkan yardımcısı ve belediye meclis üyelerinden oluşur. Meclisin üye sayısı ve seçim usulü de belediyelerin nüfusuna göre değişmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187).

Fransa'da 520.000 civarında belediye meclis üyesi bulunmaktadır. Meclis üyelerinin sayısı, beldenin nüfusuna göre değişmektedir. Örneğin nüfusu 100'ün altında olan yerleşim yerlerinde 9 olan meclis üye sayısı, nüfusu 300.000'den fazla olan yerlerde 69'a kadar çıkmaktadır. Bunların dışında Paris'te 163 meclis üyesi bulunurken, bu sayı Marsilya'da 101, Lyon'da ise 73'tür.

Belediye meclis üyeleri doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedirler. Meclis üyelerinin seçim sistemleri de beldenin nüfusuna göre farklılık göstermektedir. Örneğin, 3.500'den az nüfusa sahip yerlerde iki türlü seçim sistemi uygulanmaktadır. Seçimin ilk turunda adayların, kullanılan oyların çoğunluğunu ve bunun yanında kayıtlı seçmen sayısının %25'i kadar oy almaları gerekir (Keleş, 2020, s. 26-27). İkinci turda ise kullanılan oy oranına değil, nispi çoğunluğa bakılır. Meclis üyesi seçilmek için adaylık açıklaması yapmak zorunlu değildir. Yani aday olmayan ancak şartları taşıyan biri de oy verilmesi durumunda meclis üyesi seçilebilmektedir (Erbay ve Akgün, (2023); Verpeaux (2011)'den akt. Şengül, 2012, s. 37).

Belediye meclisi, meclis toplantılarını en az üç ayda bir defa yapmak zorundadır. Ancak belediye başkanı gerek duyduğu durumlarda belediye meclisini toplantıya çağırabilmektedir. Yine belediye meclisinin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesi için çeşitli komisyonlarda kurulabilmektedir. Kurulan komisyonlarda meclis üyesi bulunabileceği gibi sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de yer alabilmektedir. Komisyon kararları danışma niteliğinde olup bağlayıcı değildir. Komisyonların yaygınlığı belediyenin büyüklüğüne göre değişmekle birlikte, komisyonların oluşturulması büyük belediyelerde daha yaygın görülmektedir. En yaygın görülen komisyonlar; imar ve şehircilik komisyonlarıdır. Bu komisyonlar hemen her belediyede görülmektedir (Şengül, 2012, s. 37-38).

Belediye meclisi elinde bulundurduğu geniş yetkilerle belediye sınırları içerisinde tüm hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu tutulmuştur. Bu bağlamda meclisin asıl görevi; belediye başkanını seçmek, belediye bütçesi ile imar planlarını onaylamak, belediye hizmetleri yönünde kararlar almak gibi çeşitli görevleri vardır (Akyel, 2019, s. 43).

Belediye meclislerinin bazı durumlarda feshi gerekebilmektedir. Meclisin feshi ancak bakanlar kurulu kararı ile gerçekleşebilir. Fesih işlemi, özellikle iç çekişmeler nedeniyle belediye meclisinin görevini yerine getiremediği durumlarda işletilir. Fesih kararının gerekçesi belirtilmek zorundadır ve resmî gazetede yayınlanır. Bu durumun gerçekleşmesi halinde, belediyeye merkezi yönetimin temsilcisi tarafından bir komisyon oluşturulup atanmaktadır. Komisyon üç ila yedi kişiden oluşmakta ve belediyenin cari işlemlerini yürütmektedir. Feshedilen meclisin yerine iki ay içinde yenisi seçilebilmektedir (Şengül, 2012, s. 39).

Fransa belediyelerinde yasal olarak yetki paylaşımı yapılmış olup bu doğrultuda belediye meclisi; belediye hizmet birimlerinin oluşturulması ve genel düzenlemelerden sorumlu tutulmuştur (Akyel, 2019, s. 44). Belediye meclisi genel yetki kuralı gereği belediyeyi ilgilendiren her konuda görüş bildirebilmekte ve yerel çıkara ilişkin konularda karar alabilmektedir (Şengül, 2012, s. 38). Belediye organlarına seçilebilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak, zorunlu askerlik görevini tamamlamış bulunmak, seçileceği yerde seçmen olarak kayıtlı olmak gibi hususlar yer almaktadır (Atasoy, 2023, s. 197).

Çalışmada, belediye yönetiminin başı sayılan belediye başkanına ayrı bir başlık açıldığı için bu bölümde yer verilmemiştir. Belediye başkanlığı sistemine yönelik detaylı açıklama aşağıda aktarılmıştır.

### **1.3.1.6. Belediye Başkanlığı Sistemi**

Fransa'da 1831 yılında yapılan yasa ile belediye başkan ve yardımcılarının belediye meclisi içerisinde merkezi yönetim veya merkezi yönetim adına valiler tarafından seçilerek atanmaları yöntemi benimsenmiştir. 1851 yılında III. Napolyon'un iktidara gelmesi ile birlikte katı merkezîyetçi yönetim yeniden tesis edilmiş ve bu dönemde anayasaya eklenen bir madde ile belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından ve meclis dışından atanabileceği belirtilmiştir. 1865 yılına gelindiğinde belediye başkanlarının belediye meclisleri içerisinde seçileceği resmen ilan edilmiş ve bu uygulama 1870 düzenlemesi ile devam ettirilmiştir. Ancak 1873 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile belediye başkanlarının belediye meclisi içerisinde seçilmesi yöntemine son verilmiştir. Bundan böyle belediye başkanlarının yeniden merkezi yönetim tarafından meclis içinden veya dışından fark etmeksizin atanmasına başlanılmıştır. 1884 yılında yapılan yasa ile belediye başkanlığı somutlaştırılmış ve cumhuriyetin sembolleri arasında yer almıştır (Atasoy, 2023, s. 114-115-116; Şengül, 2012, s. 39).

Bu süreç belirli aralıklarla bu şekilde devam ederek sürmekle birlikte belediye başkanlarına yönelik önemli sayılacak reform çalışması ancak 1982 yılında yapılabilmektedir.

1982 yılında yapılan reformlarla belediye başkanlarının konumu daha da güçlendirilmiştir. Yapılan reformlar sonucu belediye başkanı belediye meclisi tarafından 6 yıllığına seçilmekte (Şengül, 2012, s. 39) ve belediyenin yürütme görevini yerine getirmektedir. Belediye başkan ve yardımcılarını, gizli oy ve mutlak çoğunluk sistemi ile belediye meclisi tarafından seçilirler. Belediye başkanları, daha çok yerelde en fazla meclis üyesine sahip olan partinin üyeleri arasından seçilmektedirler. Meclis her ne kadar belediye başkanını seçmekle yetkili kılınmışsa da başkan azledemezler. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başıdır ve meclisin aldığı kararları yürütmekten, bütçenin hazırlanmasından, bütçe teklifinde bulunmaktan ve yapılan giderlerden sorumludur. Başkan aynı zamanda belediyenin siyasi başkanı sıfatını da taşır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187; Toprak, 2021, s. 369).

İlk kanun belediye başkanı, belediye meclisinin aldığı kararları yürüten organ şeklinde tasarlanmıştır. Kanunun bu şekilde tasarlanmasında parlamenter ilişki modeli etkili olmuştur. İlk başlarda kurgulanan bu model zamanla değişime uğramış ve başkan belediye yönetiminde oldukça etkili bir konuma gelmiştir. Bu etkide belediye sisteminin başkanlık sistemini çağrıştıran bir niteliğe bürünmesi etkili olmuştur. Bu nitelikte iki faktör ön plana çıkmaktadır:

Bunlardan birincisi; belediye başkanının seçilmiş kişi olması, ikincisi ise belediyelerin faaliyet alanlarının genişlemesidir. Dolayısıyla bu durum belediye başkanının otoritesini de artırmıştır. Bundan böyle belediye meclisi belediye faaliyetlerinde daha çok bilgi sahibi olurken, belediye başkanı bu bilgilere tümüyle vakıf olan kişidir (Şengül, 2012, s. 40).

Fransa belediyelerinde belediye başkanı aynı zamanda bir devlet görevlisidir. Bu görevini yerine getirirken vali ve savcının yetkisine göre hareket eder. Belediye başkanı devlet görevlisi sıfatı ile yasaların uygulanmasından, nüfus sayımını yapmak ve seçimleri organize etmekten, doğum ve ölüm bilgilerini kaydetmekten, nikâhları kıymaktan, medeni durum belgesi düzenlemekten, aslına uygun evrakları tasdik etmekten; adli polis görevlisi olarak şikâyetleri almaktan, çeşitli para cezalarını düzenlemekten, ihaleleri kaydetmekten, okul çağına gelmiş çocukları tespit etmekten, askerlik yoklaması yaptırmaktan sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla belediye başkanı belediye ile ilgili asli işlerinin yanında, devlet görevlisi sıfatı ile kendisine verilmiş bulunan bu görevleri de yerine getirmektedir. Bu bağlamda yerel kolluk gücünün en üst amiri olarak yerel kamu düzeninin sağlanmasından da belediye başkanı sorumludur. Bu tür görevleri yerine getirirken merkezi yönetim ile iş birliği içinde bulunur. Ancak belediye başkanının görev yaptığı yerde vali veya kaymakam gibi devletin temsilcisi varsa bu durumda belediye başkanı bu yetkileri

kullanamayacak olup sadece belediye başkanlığı görevini yürütebilecektir (Atasoy, 2023, s. 37-38; Erbay ve Akgün, 2023, s. 449; Şengül, 2012, s. 39; Akyel, 2019, s. 43).

Belediye başkanları yerel yönetici sıfatı ile meclisin kontrolünde yine meclis kararlarının uygulanmasını sağlarken, belediye idaresinin yöneticisi kimliği ile meclisin aldığı kararları uygular. Bunların yanında, belediye bütçesini hazırlayıp meclise sunar, belediye gelirlerinin toplanmasını sağlar, belediye meclisinin verdiği yetkiye dayanarak mahkemelerde belediyeyi temsil eder (Tuncer, 2019, s. 33). Ayrıca belediye meclisinin bazı yetkilerini başkana devretmesi mümkündür. Böylesi bir durumda başkanın, kullandığı yetkiler ile ilgili meclisi bilgilendirmesi gerekir. Belediye başkanı aynı zamanda belediyenin en yetkili kişisidir. Bu doğrultuda başkan belediyede personelin işe alınması ile işine son verilmesinden ve disiplin uygulamalarından da sorumludur (Şengül, 2012, s. 39).

Belediye başkanlarına belediyenin görevleri ile ilgili işlerde belediye başkan yardımcıları yardımcı olurlar. Başkan yardımcılarını, belediye başkanı teklif etmekte ve meclis onaylamaktadır. Belediye başkanı, belediyenin başı sıfatı ile genel sekreter, genel müdür gibi yöneticileri de atamakla görevlidir. Bunun yanında başkan, nüfusu on binin üzerinde bulunan belediyelerde polis teşkilatına da başkanlık yapmaktadır (Toprak, 2021, s. 369).

Fransa'da belediye başkanları, belediye başkanlığı görevlerinin yanında milletvekili veya senatörlük gibi görevleri de görebilmekteydiler. Belediye başkanlarının aynı zamanda ulusal parlamento üyesi görevi görmeleri uzun zamandır devam eden bir durum idi. Dolayısıyla belediye başkanlarının milletvekili veya senatör gibi ünvanlara da sahip olmaları olağan hale gelmişti (Wollmann (2000)'den akt. Dönmez ve Akin, 2021, s. 22). Ancak 2014 yılında çıkarılan 2014-125 sayılı yasa ile ilk defa 2017 seçimlerinde uygulanmaya başlanan sisteme göre milletvekili, belediye başkanı, bölge meclis başkanı gibi görevlerden ancak birini üstlenebilirler. Örneğin, bir belediye başkanı aynı zamanda milletvekili, bölge veya il meclis başkanı ya da yardımcısı veya bir yerel yönetim birliği başkanı ya da başkan yardımcısı görevi göremeyecektir (Köseoğlu, 2020, s. 115).

Belediye başkanı ve yardımcıları görev süreleri bitmeden meclis tarafından görevden alınamazlar ve istifaya zorlanamazlar. Ancak görevi kötüye kullandıkları yönünde kesin deliller ortaya konması durumunda, içişleri bakanı tarafından belediye başkanının görevi bir ay askıya alınabilir. Belediye başkanı ancak bakanlar kurulunca kanun kapsamında görevden alabilmektedir (Atasoy, 2023, s. 197-198).

#### 1.4. İngiltere'nin Yönetim Yapısı

İngiltere, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı resmi adına sahiptir. Ayrıca İngiltere, Galler, İskoçya ile Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır (Gülcüoğlu, 2020, s. 27). İngiltere'nin yüzölçümü 242.900 km2, başkenti Londra, yönetim şekli anayasal monarşi, parlamenter sistem iki meclisli, devlet yapısı üniter, resmi dili İngilizce ve Galcedir. 2024 verilerine göre ülkenin nüfusu 69.331.171'dir. Ülke başkent Londra'da yer alan Avam ve Lordlar Kamarası'ndan oluşan iki meclisli bir parlamentoya sahiptir.

Günlük hayatta İngiltere şeklinde isimlendirilen, kısaltıldığında Birleşik Krallık şeklinde dillendirilen Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı, ülkenin siyasi ve politik yasal adıdır (Gülcüoğlu, 2020, s. 27). Ülke her ne kadar İngiltere olarak anılsa da devletin yapısı Birleşik Krallık'tan oluşmaktadır. Birleşik Krallık, aynı parlamento ve ulusal hükümet tarafından yönetilmekte ve parlamentonun yapısı nedeniyle güçlü bir merkezi yönetime sahip bulunmaktadır (Yamaç, 2014, s.1).

İngiltere'de yönetim üç ana kademedен oluşmaktadır. Bu kademeler merkezi yönetim, yerel yönetimler, İskoçya ve Galler'de yetkileri devredilmiş ara kademe yönetimleridir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 416). Ülke idari ve siyasi yönden köklü gelenekleri bulunan parlamenter bir demokrasiye sahiptir. Devleti resmi olarak Kraliçe temsil ederken, başbakan ise hükümet başkanlığını yürütmektedir. Ülkede yasa yapma yetkisi Avam Kamarası ile Lordlar Kamarası'ndan meydana gelen parlamentoya aittir (Arslan, 2018, s. 2871).

İngiltere yazılı bir anayasaya sahip değildir. Bu nedenle İngiltere yönetim kademelerinin de anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır (Özer ve Kartal, 2021, s. 517). Ülkenin yazılı bir anayasası olmadığı gibi devletin temel kurumlarının yapısını, sistemini ve işleyişini açıklayan kapsamlı bir mevzuatta yoktur. Bu nedenle ülkede yazılı yasal boşluk siyasi ve idari gelenekler, parlamento ve yargı kararları ile giderilmektedir. Diğer yandan kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişini şekillendiren yasal mevzuat, yürütmenin çıkardığı kararnamele ve bu alanda diğer düzenleyici işlemlerle şekillendirilmektedir (Arslan, 2018, s. 2871-2872).

Üniter bir yapıya sahip ülkede yerel yönetimler parlamento tarafından oluşturulmuştur. Aynı şekilde İskoçya ile Galler'de de Birleşik Krallık Parlamentosunca kendilerine verilmiş yetkilerle oluşturulmuş ara yönetim birimleri bulunmaktadır. Bu yönetim birimlerinin yetkileri ile görev kapsamı da kendilerine yasalarla belirlenerek verilmiştir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 416).

İngiltere diğer birçok ülkeye göre uluslaşma ve demokratikleşme sürecini daha erken bir zamanda tamamlamıştır. Bu doğrultuda yönetim ve

siyasal yapısı itibariyle kendine has bir sisteme sahip ülke haline gelmiştir. Geçmişten günümüze kamu yönetimi reformlarının en fazla yapıldığı ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. İngiltere’de kamu alanında yeni kurulan, kaldırılan ve adı ya da niteliği değiştirilen kamu kurumlarına sıklıkla rastlanılmaktadır. Bu bağlamda en kapsamlı reform hareketi 1980’li yılların hükümeti Muhafazakâr Parti lideri Margaret Thatcher dönemi ile başlamıştır (Arslan, 2018, s. 2871-2872).

İngiltere’nin siyasal ve yönetsel biçimini şu şekilde özetlemek mümkündür: Güçlü bir merkezi yönetim, üniter yapıya sahip bir ulus devlet, çoğunluğu esas alan seçim sistemi, iki siyasi partinin iktidara gelmeye çalıştığı siyasal bir sistem, genelde tek partili ve uzun ömürlü hükümetler, güçlü parlamento, yazısız bir anayasa, iki meclisli asimetrik bir yapı ve parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu.. (Gülcüoğlu, 2020, s. 28).

#### **1.4.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler**

Üniter devletlerde yerel yönetimlerin etkin olabilmesi için ülkelerin yerinden yönetim ilkesini benimsemeleri gerekmektedir. İngiltere’de yerinden yönetim ilkesini benimsemiş, köklü yerel yönetim geleneğine sahip bir ülkedir (İnaç ve Ünal, 2006, s. 125). Bu geleneği güçlü kılan en önemli etmenlerin başında, yerel yönetim yapısının 1215 Büyük Şart’a (Magna Carta) kadar dayandırılması gelmektedir (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 404). Ülkede güçlü yerel yönetim geleneği bulunmakla birlikte yerel yönetimlere gereken önem verilmektedir. Ülkenin yerel yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayandırılmakta (İnaç ve Ünal, 2006, s. 125) ve ülke yerel yönetimlerin beşiği olarak bilinmektedir.

İngiltere’nin yerel yönetim sistemi birçok açıdan paralellik gösterse de ülkenin her bir bölgesinde farklı gelişim göstermiştir. İngiltere yerel yönetimlerini tarihsel sürecin yanında, seçimler de etkilemiştir. Yerel yönetimler bazı yerlerde ilçe konseylerine (üst kademe), bazı yerlerde ise bölge konseylerine (alt kademe) şeklinde bölümlendirilmiştir. Yerel yönetimlere yönelik en kapsamlı reform 1972 yılında yapılmıştır. 1972 yılında yapılan reformla İngiltere, Galler ve İskoçya’da ilçe ve bölge konseyleri kurulmuştur. Ülkede bu tarihten sonra birçok alanda üniter otoritelerde oluşturulmuştur. Üniter otoritelerin oluşturulması yerel ekonomi, coğrafya ya da kimliğe ilişkin olmayıp, daha çok hükümetin politikasına ya da yerel inisiyatife bağlı yapılmıştır (Sandford, 2024, 6).

İngiltere’de yerel yönetimlere yönelik ilk yasa 1601 yılında Kraliçe I. Elizabeth tarafından yapılmıştır. Yasada yoksullukla mücadele ve bu doğrultuda yerel yönetimlere düşen görevler ile yetkiler yer almıştır. 18. yüzyılda sanayileşmenin etkisiyle birlikte yaşanan şehirleşme ve nüfus artışı sonucu ortaya çıkan sorunlarla baş edebilmek adına yerel yönetimlere daha fazla görev aktarılmıştır. Ülkede bu döneme kadar hizmetler merkezi

yönetim tarafından sağlanmıştır (Yamaç, 2014, s. 1). İngiltere’de yaşanan Sanayi Devrimi’nin en önemli yansımaları 19. yüzyılda kentler üzerinde olmuş ve sanayileşme ile birlikte kentlerin nüfusları da hızlı bir şekilde artmıştır. Kentlerin her alanda büyümeleri 19. yüzyıldan hareketle 21. yüzyılda da devam etmiştir (Kemeç ve Peker Yıldızhan, 2018, s. 18).

Dünyada birçok ülke 1830 yılına kadar İngiltere’nin yerel yönetimlerini örnek almıştır (Erdemir, 2010, s. 25). İngiltere yerel yönetimleri 19. yüzyılda yaklaşık 15 bin kasaba ve mahalle meclisinden oluşmuştur. 1835 yılında yürürlüğe konulmuş olan “belediye yasası” genel anlamda yerel yönetimler adına yapılmış ilk düzenleme olmuştur (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 405).

1888 yılında yapılan Yerel Yönetim Yasası İngiltere yerel yönetimlerinin görev ve hizmetlerini yerine getirmelerine ışık tutmuştur. Yapılan bu yasal düzenleme ile parlamento tarafından yerel yönetimlerin varlığı da kabul edilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler yasal bir dayanağa kavuşturulmuş ve böylece yerel yönetimler parlamento tarafından oluşturulmuş yasal birimler haline gelmiştir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 416; Özer ve Kartal, 2021, s. 518).

Yerel yönetimler yasası ilçelerde çok amaçlı belediyelerin kurulması ve il yerel meclislerinin oluşturulması yönünde olmuştur. İlk seçilmiş şehir ve kırsal ilçe meclisleri ise 1894 yılında yapılan yerel yönetimler yasası ile oluşturulmuştur. 1899 yılına gelindiğinde Londra’ya özel “Londra Yönetim Yasası” yapılmış ve bu yapı varlığını 1963 yılına kadar sürdürmüştür (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 405).

1963 yılında Londra’ya özgü yapılan yasal düzenleme ile Londra Megapol yönetimi haline dönüştürülmüş ve bu dönüşüm 1970 yılı itibarıyla daha da genişletilmiştir. Yine yerel yönetimlerin alt ve üst olmak üzere iki aşamalı bir yönetim yapısına dönüşmesi de 1970’li yıllarda olmuştur. 1985 yılı reformları ile yerel yönetimlerin birimleri artırılmış, bu bağlamda görev ve sorumlulukları da yeniden düzenlenmiştir. 2000 yılında yapılan reform çalışmaları sonucu yerel yönetimlerin sayıları artırılmış ve yerel yönetimlerin iç örgütlenmeleri türdeş bir hale getirilmiştir (Demir Kesmece, 2023, s. 32).

İngiltere yerel yönetimleri, parlamento tarafından verilen görev ve yetkiler dâhilinde hizmet verebilmekte, organları ise yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. İngiltere’de tarih boyunca merkezi yönetim hiçbir zaman yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamamış ve ona alternatif bir teşkilatlanmaya yönelik bir çalışma içerisinde de olmamıştır (Keating 1993’den akt. Özer ve Kartal, 2021, s. 517). Her ne kadar merkezi idare yerel yönetimlere alternatif bir örgütlenmeye yönelik çalışma içerisinde olmamış olsa da yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığı hep devam etmiştir. Bu doğrultuda yerel yönetimler hizmetlerini merkezi

yönetimin denetimi altında yerine getirmektedirler (Gülcüoğlu, 2020, s. 29).

Yerel yönetimler parlamento denetimine tabidirler ve parlamento denetiminde faaliyet göstermektedirler. Parlamento, denetim kapsamında yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayabilmekte, karar organlarını dağıtabilmekte, görevlerini yeniden düzenleyebilmekte, görev ve yetkilerini başka kurumlara aktarabilmekte, ancak tamamen ortadan kaldıramamaktadır (Demir Kesmece, 2023, s. 31-32). Öte yandan yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin yönetsel, mahkemelerin ise adli denetimleri de yer almaktadır. Bundan dolayı yerel yönetimlerin özerkliği sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş görebilme ile sınırlı tutulmuştur (Yamaç, 2014, s. 1). Dolayısıyla İngiltere’de tam özerk bir yerel yönetim biriminin varlığından bahsetmek pek de mümkün değildir. Çünkü yerel yönetimler, pek çok konuda merkezi yönetimin belirlediği görevleri görmekte ve merkezi yönetimin denetimi altında bulunmaktadırlar (Demir Kesmece, 2023, s. 32).

İngiltere’de yerel yönetimler Konut, Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı’na bağlıdır. Bakanlık yerel yönetimleri ilgilendiren genel konuların yanında bazı özel konulara da (ulaşım gibi) bakmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin görev alanlarındaki diğer bazı konulara da farklı bakanlıklar bakmaktadır. Örneğin emniyet ve itfaiye hizmetlerine Başbakanlık, eğitim hizmetlerine Eğitim ve Çalışma Bakanlığı, personel sosyal hizmetlerine Sağlık Bakanlığı gibi çeşitli bakanlıkların yetki ve görevleri de bulunmaktadır.

Yerelde merkezi hükümet programlarının uygulamasında ise Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile Eğitim ve Çalışma Bakanlığı sorumludur. Bu bakanlıklar yerelde hizmetleri kendilerine bağlı dokuz ayrı yönetim biriminden oluşan bir kurumsal ağ ile yerine getirmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 179).

İngiltere’nin yerel yönetim sistemi ilçelere ve bölgelere dayanmakta, lakin kurumsal örgütlenme ile yetkilerin dağılımı bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilmektedir (Dönmez ve Akın, 2021, s. 24-25).

İngiltere yerel yönetimlerinin başlıca özellikleri şu şekilde verilmiştir:

- Yerel meclisler dört yıllığına seçimle göreve gelmekte ve yerel yönetimlerin karar organını oluşturmaktadır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimden katkı alabilmekte, sorumlu buldukları alanda vergi toplama ve harcama yapma yetkileri bulunmakta, sadece kendi görev alanlarında kural koyup iş yapabilmektedirler.
- Yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin idari tasarrufunun yanında adli olarak mahkemelerinde denetimi bulunmaktadır.

•Yerel yönetimlerin kendi arasında hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamakta ve yasaların kendilerine vermiş olduğu görevler doğrultusunda iş birliği yapabilmektedirler (Tuncer, 2019, s. 31).

İngiltere’de yazılı bir anayasa olmadığı için yerel yönetimlere ilişkin anayasal bir hüküm de bulunmamaktadır. Ancak yerel yönetimleri ilgilendiren güncel yasal mevzuatlar bulunmaktadır. Bu mevzuatlar: İngiltere; 1972- 1992, 1999, 2000, 2003 ve 2010 Yerel Yönetim Yasaları. 1999 ve 2007 Büyük Londra Otoritesi Yasaları, 2003 Bölgesel Meclisler Yasası, 2007 Yerel Yönetim ve Sağlıkta Kamu Katılımı Yasası, 2009 Yerel Demokrasi, Ekonomik Kalkınma ve İnşaat Yasası, 2011 Yerelcilik Yasası, 2012 Yerel Yönetim Finans Yasası, 2014 Bakım Yasası ve 2016 Şehirler ve Yerel Yönetim Yetki Yasası.

Galler’de; 1994 Yerel Yönetim (Galler) Yasası, 1998 ve 2006 Galler Hükümeti Yasaları, 2011 Yerelcilik Yasası, 2011 Yerel Yönetim (Galler) Tedbiri Yasası, 2013 Yerel Yönetim (Galler Demokrasi) Yasası ve 2017 Galler Yasası.

İskoçya; 1973, 1994 ve 2003 Yerel Yönetim (İskoçya) Yasaları, 1998 İskoçya Yasası. 2002 İskoç Yerel Yönetim (Seçimler) Yasası ve 2004 Yerel Yönetişim (İskoçya) Yasası.

Kuzey İrlanda ise 1972 Yerel Yönetim (Kuzey İrlanda) Yasası, 2000 ve 2006 Kuzey İrlanda Yasaları, 2005 Yerel Yönetim (Kuzey İrlanda) Kararı, 2011 Yerel Yönetim Finans (Kuzey İrlanda) Yasası ve 2014 Yerel Yönetim (Kuzey İrlanda) Yasası şeklinde sıralanmaktadır.

İngiltere’de bir kişinin yerel yönetimlerin yönetim kademelerine seçilebilmesi için bazı kriterler getirilmiştir. Bir adayın seçilebilmesi için, 21 yaşını doldurmuş, İngiltere veya İngiltere Milletler Topluluğu vatandaşı, İrlanda Cumhuriyeti vatandaşı ya da Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin vatandaşı olmak şartları bulunmaktadır. Bununla birlikte adayın seçim bölgesi seçmen listesinde kayıtlı bulunması veya seçim bölgesinde ikamet ediyor veya çalışıyor olması ya da son bir yılda o yerel yönetim sınırları içerisinde bir taşınmaz almış veya kiralamış olması gerekmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 430). Oy kullanabilmeleri içinse Birleşik Krallık, İrlanda Cumhuriyeti, İngiltere Milletler Topluluğu ülkesi veya Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin vatandaşı olmak ve 18 yaşında ya da daha büyük olmak gibi kriterler bulunmaktadır. Ayrıca İskoçya ve Galler’de ise oy kullanma yaşı 16’dır (Sandford, 2024, s. 11).

İngiltere’deki yerel yönetim sistemi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Yerel yönetimler aynı zamanda çeşitli konseylere sahiptir. İngiltere’nin nüfus olarak en kalabalık kentlerini kapsamı içine alan küçük mahalle ve topluluk yapılarından büyük Birleşik Yetki Alanlarına kadar 12.000 civarında yerel konsey bulunmaktadır. Bunlardan daha küçük

konsey grupları ise İlçe Konseyleri altında birleştirilirler, ya da birleşik belediye başkanlığı oluşturmak için bir araya getirilirler. Bu konseylerin bazılarının liderleri vardır, bazılarının liderleri doğrudan seçilmiş belediye başkanıdır.

İngiltere yerel yönetimlerinin mevcut yapısını 1972 yılında yapılan ve 1974 yılından itibaren yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Kanunu, buna ek olarak yine 1986 yılında yapılan yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. 1974 yılında yapılan Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel yönetimler, kentlerin başta nüfus yoğunluğu, sosyo-ekonomik durumu gibi kriterler göz önüne alınarak yeniden düzenlenmiştir (İnaç ve Ünal, 2006, s. 126).

Yapılan reformlar sonucu yerel yönetimlerde üç kademeli bir yapı oluşturulmuştur. Bu kademelerin ilkini il (Country), ikincisini bölge (District) ve üçüncüsünü ise mahalle (Parish) oluşturmaktadır. Ayrıca diğerlerinden ayrı bir yasal düzenleme ile oluşturulan Büyük Londra Otoritesinden (Greater London Authority) oluşmaktadır (Tuncer, 2019, s. 30-31; Arslan, 2018, s. 2875).

İngiltere’de ulusal yerel yönetim birlikleri de bulunmaktadır. Bu birlikler Birleşik Krallığı oluşturan dört ülkenin her birinde gönüllü üyelik kuruluşları şeklinde oluşturulmuşlardır. Bunların en kapsamlısı Yerel Yönetim Birliğidir (GLA) ve İngiltere ile Galler’de yer alan tüm yerel yönetimleri kapsar. İskoçya’da İskoçya Yerel Yönetimler Konvansiyonu (COSLA) bulunmakta ve 32 İskoçya yerel yönetiminden 28’ini temsil etmektedir. Geriye kalan dördünü ise İskoçya Yerel Yönetimler Ortaklığı (SLGP) temsil eder. Kuzey İrlanda yerel yönetim birliklerini Kuzey İrlanda Yerel Yönetim Birliği (NILGA) temsil ederken, Londra’nın 32 ilçesi ile Londra Kentini ise Londra Konseyleri temsil etmektedir. Daha alt düzey yerel yönetimleri, Ulusal Yerel Konseyler Birliği (NALC) İngiltere ile Galler’de yer alan bölge, topluluk ve kasabaların %80’inden fazlasını temsil eder ve ulusal sorunlarla ilgilenmenin yanında uzman tavsiyesinde de bulunur.

#### **1.4.1.1. İl (County Management) Yönetimi**

İngiltere’de il yerel yönetiminin tarihi oldukça eskiye dayanmaktadır. İl yönetimlerinin bir yerel yönetim şeklinde örgütlenmesi, 1888 tarihli Yerel Yönetimler Yasası ile olmuştur. Başlangıçta iller, kral tarafından kendisini temsilen atanmış yöneticiler tarafından oluşturulmuş bir yerel yönetim birimi idi. Bu görev zaman içinde sulh yargıçlarına devredilmiştir (Yamaç, 2014, 6; Gülcüoğlu, 2020, s. 29).

İl yerel yönetimleri, İngiltere yerel yönetim sınıflamasının ilk kademesini ve en geniş seviyede örgütlenen yerel yönetim birimini oluşturmaktadır. İl yerel yönetimleri içinde birden fazla şehri barındıran geniş bir bölgeyi ifade etmektedir. Aslında yönetsel anlamda bir yerel

yönetim kademesi olarak il yönetimini anlatan kavram County'dir. İngiltere'de il, coğrafi manada sınırları belirli bir ili değil, yönetsel anlamda bir yerel yönetimi ifade etmektedir. İl (County) yerel yönetimlerinin karar organını belediye meclisi (council) oluşturmakta ve bu karar organı yerel seçmenlerin oyu ile oluşmaktadır. Belediye başkanı ise oluşturulan bu meclisin seçilmiş üyeleri arasından seçilmektedir (Arslan, 2018, s. 2875).

İngiltere'nin yönetim kültüründe köklü bir geçmişi bulunan il yerel yönetimlerinin sayıları geçmişte farklılıklar göstermiştir. 1972 yılında çıkarılan ve 1974 yılında uygulanmaya başlanan Yerel Yönetimler Kanunu ile İngiltere'deki il sayısı 47'ye (39 il İngiltere'de ve 8 il ise Galler'de) düşürülmüştür. 1974 yılında yapılan düzenleme ile ana kentlerde özel statülü 6 metropoliten il oluşturulmuş, ancak 1986 yılında yapılan yasal çalışma sonucu il sayısı tekrardan 47'ye indirilmiştir. Günümüzde ise iller sadece metropoliten olmayan yerlerde bulunmaktadır (Yamaç, 2014, 6).

İl yerel yönetimlerinin karar organı belediye meclisleridir. Belediye meclisleri 4 yıllığına yerel halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Meclis yerel özerkliği ve tüzel kişiliği bulunan bir yapıda bulunur. Bunun yanında meclisin yürütme ile yasama görevi gibi kimi yetkileri de bulunmaktadır. İl yönetimlerinin örgütlenme ve işleyiş yapıları birbirlerine benzemekle birlikte; Londra ile Manchester, Liverpool, Bristol, York, Nottingham ve Portsmouth gibi ülkenin yedi büyük şehri büyükşehir meclisine sahiptir. Bu meclislerin yetkileri de il meclisleri ile benzerlik göstermektedir (Arslan, 2018, s. 2875).

İl (County) yönetimlerinin görevleri; eğitim, itfaiye, acil yardım, kolluk görevleri, trafiğin düzenlenmesi, yolların yapımı, yolcu taşıma, park yerlerinin belirlenmesi, kütüphane, stratejik planlama, çevre planlama, sosyal hizmet, müzelerin kurulması ve işletilmesi, katı atık yönetimi, tüketicinin korunması, iktisadi kalkınma gibi görevlerdir. Bunların yanında iller, halkın boş zamanlarını geçirebilmesi için parklar, oyun alanları, eğlence merkezleri oluşturmak ve sportif faaliyetler düzenlemekle de görevlidirler (Erdemir, 2010, s. 28; Tuncer, 2019, s. 31).

#### **1.4.1.2. Bölge (District Management) Yönetimi**

İngiltere'de bölge yerel yönetimleri, bölge meclisi (districtcouncil) şeklinde 1894 yılında yapılan yasal bir çalışma ile oluşturulmuştur (Erdemir, 2010, s. 29). Bölge yerel yönetimleri, illerin içinde yer alan ve belli alanlara bölünerek oluşturulmuş daha alt kademe yönetim birimleridir. 1972 yasal düzenlemesi öncesinde yer alan mevcut belediyeler (non-countyboroughs), kentsel bölgeler (urban areas) ve kırsal bölgeler (ruraldistricts) kaldırılarak yerlerine bölge yönetimleri oluşturulmuştur (Yamaç, 2014, 6).

İngiltere yerel yönetimleri içerisinde en etkin, görev ve yetki

açısından da en fonksiyonel olanı bölge yerel yönetimleridir. Bölge yerel yönetimleri şeklen il yerel yönetimlerine bağlı olmalarına rağmen işleyiş açısından tüzel kişiliği olan ve özerkliği bulunan yapılardır. Her bölge yerel yönetiminin, il yerel yönetimleri gibi doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş bir meclisi ve meclisin kendi içinden seçtiği bir başkanı (major) vardır (Arslan, 2018, s. 2876).

Bölge (District) yerel yönetimlerinin görevleri; planlama, konut yapımı, ulaşım, çevre sağlığı, turizm ve eğlence yerlerinin yapılmasına yöneliktir (Tuncer, 2019, s. 31). Bölge yerel yönetimleri, buldukları bölgede kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu ve yetkili tutulmuşlardır (Erdemir, 2010, s. 29). Bu bağlamda genellikle halkın günlük yaşamını doğrudan ilgilendiren hizmetleri sunmaktadırlar. Bu yönetim birimleri metropoliten alanlarda doğrudan tek kademeli yerel işlerden sorumlu iken, metropoliten olmayan yerlerde ise il yönetimlerinin ikinci kademesi şeklinde örgütlendirilmiştir (Yamaç, 2014, 6).

#### **1.4.1.3. Mahalle (Parish Management) Yönetimi**

Normanların 1066 yılındaki işgalinden önce Anglo Sakson Dönemde küçük büyük fark etmeksizin yerleşim yerlerinde suçların önlenmesi ve temel toplumsal ihtiyaçların karşılanması için mahalle (parish) yönetimleri kurulmuştur. Mahalle yerel yönetimlerinin oluşumunda Monarşinin yerel temsilcilerinin organizesi etkili olmuştur. Yapılan organizasyonla o dönemde küçük yerleşim yerlerinde (köy/mahalle) yerel yönetim sistemleri oluşturulmuştur. Oluşturulan bu yönetim kademesi, İngiltere yerel yönetimlerinin temelini oluştururlar (Erdemir, 2010, s. 25; Arslan, 2018, s. 2872).

İlk başlarda mahalle yerel yönetimleri bir kilise etrafında oluşturulmuş ve kilise papazları tarafından yönetilmiştir. 18. yüzyılla birlikte mahalle yerel yönetimleri yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmişlerdir. Bunda endüstri devriminin etkisi oldukça fazla olmuştur. Endüstri devrimiyle birlikte mahalleden kente hızlı bir göç dalgası olmuş, böylece mahallelerin ve kentlerin yapısı değişime uğramıştır. Bu bağlamda mevcut yönetimler ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmışlardır. Özellikle barınma, eğitim, sağlık, ulaşım, çevre ve altyapı gibi çeşitli problemler başlamıştır. Bu problemlere çözüm üretebilmek için yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Merkezi yönetim yasal çalışmalar yaparak yeni bir teşkilatlanma oluşturmuş ve böylece var olan problemleri çözüme kavuşturmaya çalışmıştır (Wilson (2011)'den akt. Gülcüoğlu, 2020, s. 29-30).

İngiltere'de mahalle yönetimleri bölge yönetimleri içerisinde yer alan, 200 ve üzeri seçmene sahip küçük idari birimlerdir. 1972 yılı yasal düzenlemesine göre 200 ve üzeri seçmene sahip yerlerde mahalle (parish) meclislerinin oluşturulması zorunludur. Oluşturulan meclislerin üst sınırı

olmamakla birlikte üye sayısı en az beş kişiden oluşmakta ve yılda en az dört defa toplanmak zorundadır. Nüfusu 200'den az olan mahallelerde tüm seçmenlerin katılımı ile yılda en az bir defa Parish Meetings adı verilen halk toplantıları yapılarak çeşitli kararlar alınmaktadır (Yamaç, 2014, s. 7). Parish Meetings toplantıları, temsili demokrasi adına önemli bir adımı oluşturmaktadır. Yerel sınırlar içerisinde kendi kendini yönetmenin özgün bir örneği sayılabilecek bu durum, İngiltere yerel yönetim sisteminin özgünlüğünün de bir kanıtı sayılmaktadır (Arslan, 2018, s. 2876).

Mahalle yönetimleri İngiltere yerel yönetim birimlerinin üçüncü ve son halkasını oluşturmaktadır (Arslan, 2018: s. 2876). İngiltere'de 2023 yılı verilerine göre 10.480 mahalle yönetimi (parishcouncil) bulunmaktadır. Bunlar ilçe konseyleri ile birleşik otoritelerin altı seviyede çalışma yapmaktadırlar. Mahalle yönetimleri genellikle yasal işlemlere sahip değildirler, ancak tahsilat, park, toplum merkezi gibi daha küçük sayılabilecek yerel hizmetlerin sunumundan sorumludurlar. Başka hizmetleri ise ancak ilçe veya bölge konseylerinin onayı ile sunabilmektedirler.

Mahalle yönetimleri vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi ve sosyal refahın artırılması gibi önemli rollere sahiptirler. Günümüzde mahalle yönetimlerinin nüfusları 50 ila 20.000 arasında değişkenlik göstermektedir. Bu bağlamda mahalle yönetimleri küçük yerlerden kısmen büyük kentlere kadar çeşitlilik gösterebilmektedir (Erdemir, 2010, s. 31). Mahalle yönetimleri İngiltere, Galler ve İskoçya'da yerel yönetimlerin en alt basamağını oluştururlar. Kuzey İrlanda'da ise mahalle yönetimine eş değer bir yönetim kademesi bulunmamaktadır.

Mahalle (Parish) yönetimlerinin karar organı meclisleridir. Mahalle meclisleri 4 yıllığına o yörede yaşayan seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Meclisler kendi sorumluluk alanlarında güncel konular ile plan değişikliklerine dair halkı sürekli bilgilendirmek ve halkın çoğunluğunun görüşleri yönünde karar almak zorundadırlar. Hatta çok önem arz eden konularda referandum yapılarak karar alınmaktadır. Öte yandan mahalle meclisleri yılda en az bir defa da olsa halk toplantıları yapmak ve toplantıya katılanlara söz hakkı vermek zorundadırlar (Erdemir, 2010, s. 31).

Mahalle meclislerinin yetkili kılındıkları bazı görev ve yetkileri vardır. Yerel nitelikli olmak kaydıyla hemen her türlü hizmeti vermek yetkisi ile birlikte belli başlı yetki ve görevleri şunlardır:

- Sorumlu olduğu hizmetleri vermek için personel istihadan etmek,
- Sorumlu olduğu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmek,
- Hizmetlerin yerine getirilmesi için arsa satın almak veya

kiralamak,

- Sorumluluk alanında vergileri toplamak,
- Çevreyi korumak,
- Turizm faaliyetlerini desteklemek,
- Çöpleri toplamak,
- Aydınlatma yapmak,
- Yerel su kaynaklarını kullanarak halkın su ihtiyacını karşılamak,
- Park ve yürüyüş yolları yapmak (Erdemir, 2010, s. 31-32; Tuncer, 2019, s. 31) gibi görev ve yetkileri vardır.

#### **1.4.1.4. Belediye Yönetimi**

Yerel yönetim yapısı bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, İngiltere'nin çoğunda yerel hizmetler ilçe ve bölge olmak üzere iki kademe arasında yürütülmektedir. İngiltere'de kademeli şekilde 5 farklı tipte 317 belediye yönetimi bulunmaktadır. Bunlar ilçe meclisleri, ilçe konseyleri, üniter otoriteler, metropol ilçeler ve Londra'nın ilçeleridir. İki kademeli 21 ilçe meclisi, 164 ilçe konseyi. Tek kademeli üniter otorite 62, metropol bölge 36, Londra ilçeleri 32, Londra kenti 1, Sicilya Adaları 1 olmak üzere toplamda 317 belediye bulunmaktadır. Bunların her biri bir belediye yönetimini oluşturmaktadır, ancak farklı isimlerle de adlandırılmaktadır.

2000 yılında yapılan Yerel Yönetimler Yasası'na göre belediyelerde uygulanabilecek modeller belirlenmiştir. Bunlar kabine modeli (cabinet model), belediye başkanı ve kabine modeli (mayor and cabinet model), belediye başkanı ve meclis yöneticisi modeli (mayor and council manager model) gibi çeşitli modellerden oluşmaktadır. Her belediye bu modellerden birisini uygulayabilmektedir. Ancak nüfusu 85.000'in altında bulunan belediyeler bunların yanında farklı bir modeli de benimseyebilmektedir (Erdemir, 2010, s. 33-34).

#### **1.4.1.5. Büyük Londra (Greater London Management) Yönetimi**

İngiltere'de başkent Londra'nın yerel yönetim geleneği oldukça eskiye dayanmaktadır. Londra belediye yönetiminin tarihi geçmişine bakıldığında, 1855-1889 yılları arasında Büyükşehir Çalışma Grubu (Metropolitan Board of Works), 1889-1965 yılları arasında Londra İl Konseyi (London County Council), 1965-1986 yılları arasında Büyük Londra Konseyi (Greater London Council), 1986-2000 yılları arasında Ortak Kurullar (Joint Boards) ve 2000 yılından sonra Büyük Londra Otoritesi (Greater London Authority) gibi çeşitli isimlerle ve farklı yapılanma aşamaları ile birlikte günümüze kadar gelmiştir (Toprak, 2021, s. 277).

Londra kentinin 32 ilçesi bulunmaktadır. Bu ilçeler buradaki tüm yerel hizmetleri sunmakla görevlidirler. Ancak Londra'da polis, itfaiye ulaşım ve stratejik planlama hizmetlerden Büyük Londra Otoritesi (GLA) sorumludur. Ayrıca Londra Şehri Şirketi ise diğer yerel hizmetleri sunmaktadır. Bu hizmetleri eğitim, konut, ekonomik kalkınma, çevre sağlığı, karayollarının yönetimi, kütüphaneler, sosyal hizmetler, şehir planlaması, atık toplama gibi başlıklar altındadır sıralamak mümkündür.

Başkent Londra'da bulunan 32 ilçe meclisinin her biri teknik olarak kendi türünden bir ilçe otoritesi olarak anılmaktadır. Bu ilçelerin hepsi tek kademeli birleşik bir otoriteyi oluşturur ve bazı hizmetleri yerine getirebilmek için Büyük Londra Otoritesi ile sorumluluk paylaşımı yaparlar.

Londra yerel yönetiminin çerçevesini oluşturan temel yasa 1963 yılında çıkarılan Londra Yönetim Yasası ile yine 1972 yılında yenilenen Londra Yönetim Yasası'dır. Bu iki yasa da 1985 yılında yapılan yasa ile değiştirilmiş ve son halini 1992 yılı değişikliği ile almıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 416).

Londra belediyesinin yerel halk tarafından seçilmiş bir meclisi bulunmaktadır. Londra belediye meclisi, belediye başkanı ile aynı zamanda seçilen 25 Londra meclis üyesinden oluşur. Seçilen bu meclis üyelerinin 11'i Londra'nın tamamından seçilerken, 14'ü ise kendi seçim bölgelerinden seçilmektedirler. Aynı zamanda mecliste, her biri kendi üyeleri tarafından Nisan ayında bir yıllık görev için seçilen bir başkan ve başkan yardımcısı da bulunmaktadır. Londra belediye meclisi, Londra kent sakinlerine verilen sözlerin yerine getirilmesini sağlamak için alınan kararları ve yapılan eylemleri inceler.

Belediye meclislerinin toplantıları belediyelere göre değişmekle birlikte Büyük Londra Belediyesi yılda dokuz kez toplanmaktadır. Belediye meclisi genel kurul oturumları, komite toplantıları, soruşturmalar, alan ziyaretleri gibi yollarla belediye başkanını denetler. Meclis bu çalışmalarını kamuya açık bir şekilde yapar. Meclis toplantıları halka açık yapılır ve böylece kent sakinlerinin belediye başkanının faaliyetlerinden haberdar olmaları sağlanır. Meclis, belediye başkanından meclis önergelerine ve resmi tavsiyelerine yanıt vermesini isteyebilir. Yine belediye başkanına soru saatinde yılda on defa sorular sorar ve bu sorulara cevap ister.

Belediye meclisi, belediye başkanının eylemleri ile kararlarını incelemenin yanında, ekonominin iyileştirilmesinden hatta Londralı gençlerin alkolü kötüye kullanımıyla nasıl mücadele edileceğine varıncaya kadar sorumluluk üstlenmiştir. Yine Londra için önemli görülen konuları araştırarak bir nevi Londralıların savunuculuğunu yapmaktadır.

Belediye meclisi bazı önemli konularda soruşturma yapma

yetkisine de sahiptir. Meclisin soruşturma yapacağı konular; polis, planlama, ulaşım, konut, ekonomi, sağlık ve çevre konularıdır. Bunların yanında meclis parlamentoya ulusal ve yerel politika değişikliği, belediye başkanlığı sistemi gibi konularda da değişiklik yapılmasına yönelik baskı oluşturabilir. Bu tür hayati öneme sahip konular partiler arası komiteler tarafından da yürütülmektedir.

#### **1.4.1.6. Belediyelerin Organları**

İngiltere belediyelerinin organları belediye meclisi ile belediye başkanından oluşmaktadır.

Belediye Meclisi: İngiltere’de belediye meclisi yerel halk tarafından seçilen üyelerden oluşmakta, meclis belediyenin karar ve icra organı görevi görmektedir. Meclis, belediyenin sorumluluk alanında ve kendi görevleri ile ilgili tüm konularda kararların tamamını alma ve yürütme yetkisine sahiptir (Tuncer, 2019, s. 32). Örneğin başkanın faaliyetlerini sorgulayabilme, belediyenin bütçesini ve faaliyet raporunu kabul etme, değişiklik isteme veya reddetme yetkisi belediye meclisindedir. Bunun yanında ekonomik kalkınma, ulaşım, itfaiye ve polis birimlerinin performansını denetlemeye de yetkilidir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 421-422).

Belediye meclis üyeleri yerel halk tarafından kendilerini temsilen dört yıllık bir süre için seçilirler. Meclis üyeleri yerel halkın, seçmenlerin, yerel yönetimin, siyasi partilerin ve meclislerin çıkarlarını gözetmek zorundadırlar. Meclis üyeleri politika oluşturmaktan ve oluşturulan politikalar hakkında karar vermekten sorumludurlar. Meclislerde; tam konsey, komiteler, kabine, lider veya seçilmiş belediye başkanı gibi yapılarda vardır. Bu yapıların oluşum ve görevleri şu şekilde özetlenebilmektedir.

**Tam Konsey:** Siyasi partilerin seçilmiş meclis üyelerinden oluşur ve komitelerden gelen raporlar doğrultusunda politikaları istişare eder ve bu doğrultuda karar verir.

**Komiteler:** Siyasi partilerin meclisteki temsiline orantılı bir şekilde oluşur ve meclisin kamuya karşı hesap verebilmesi için meclisin performansı ile karar alma süreçlerini izler. Dolayısıyla göreviyle ilgili bilgileri meclis görevlilerinden sağlar.

**Kabine:** Genellikle mecliste en çok seçilmiş üyeye sahip siyasi partinin üyelerinden oluşur. Bir nevi konsey hükümeti görevi görür. Meclisin onayı olmadan karar alma yetkisine sahip tek yetkili grup kabinedir. Genellikle kabine üyelerinin her biri (çevre, konut, kültür, çocuk hizmetleri, yetişkin sosyal bakımı gibi) bir alana bakar.

**Lider ya da Başkan:** Konseyin siyasi lideridir ve konseyin performansından, merkezi yönetim ile olan ilişkiden sorumludur. Lider,

konseyin üyeleri tarafından seçilir iken, belediye başkanı ise meclis üyeleri gibi yerel halk tarafından seçilir.

İngiltere’de belediye meclislerinin karar alma ve yürütmeye yönelik geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler nedeniyle meclisin belediye yönetimi üzerinde egemenliği oldukça fazladır (Arslan, 2018, s. 2875).

İngiltere’de belediyeler kendi vergi seviyelerini belirler ve yerel manada gelirlerin tamamını ellerinde tutarlar. Ancak belediye vergisi aralıkları merkezi hükümet tarafından belirlenir ve Mülkler Değerleme Ajansı Ofisi (VOA) tarafından tahsis edilir. Belediyelerin yıllık vergi artışları Dışişleri Bakanınca belirlenen referandum ilkelerine bağlıdır (Sandford, 2024, s. 17). Belediye başkanına belediye başkanlığı sistemi içerisinde ayrıntılı bir şekilde yer verileceği için bu kısımda ayrıca değinilmemiştir.

#### **1.4.1.7. Belediye Başkanlığı Sistemi**

İngiltere’de belediye başkanlığı sisteminde farklı uygulamalar mevcuttur. Bu uygulamalar; doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş bir belediye başkanı ve kabine sistemi, lider ile kabine sistemi ve komite sistemidir. Belediyeler, İngiltere ve Galler’de doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanlığı sistemi oluşturabilirlerken, Kuzey İrlanda ve İskoçya’da oluşturamamaktadırlar. Ülkede doğrudan seçilmiş belediye başkanlarının, doğrudan seçilmeyen belediye başkanlarına kıyasla ek bir yetkileri yoktur. Önceleri seçilmiş belediye başkanları ancak ilgili yerelde yapılan referandum sonucuna göre oluşturulmuştur. Bu bağlamda yapılan çoğu referandumun sonucu da “hayır” oyları ile sonuçlanmıştır.

Başta Londra Belediye Başkanı olmak üzere diğer büyükşehir belediye başkanlığı sistemleri farklı yasalarla oluşturulmuştur. Londra Belediyesi, son halini 1999 Büyük Londra Otoritesi Yasası ile diğer büyükşehir belediyeleri ise 2016 yılında çıkarılan Şehirler ve Yerel Yönetim Yetki Yasası ile oluşturulmuşlardır. Bunlar birden çok yerel alanı kapsayan birleşik otoritelerin belediye başkanlarıdır. Bu belediyelerin belediye başkanları diğer belediye başkanlarından farklı yetkilerle donatılmışlardır. Diğer belediye başkanlarından farklı olarak kendilerine yasalarla tanınmış ekonomik kalkınma, planlama, ulaşım gibi farklı konularda da yetkili kılınmışlardır (Standford, 2024, s. 6).

İngiltere’de yerel demokrasinin canlandırılması ve yerel seçimlerde katılımın artırılması nedeniyle 2000 yılında Yeni Yerel Yönetimler Yasası yapılmıştır. Yeni yasa belediye başkanlığı sistemine yenilikler getirmiştir. Ülkede daha önce uygulanan yönetici-meclis modeli (executive-assembly model) ile lider-kabine modeline (leader-cabinet model) ek olarak yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanı-kabine

modeli (mayor-cabinet model) ve yine yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanı-meclis yöneticisi modeli (mayor-councilmanager model) gibi yeni modeller getirilmiştir. Burada belediye başkanlarının meclisin kendi üyeleri içinden seçildiği sistemin yanında, halk tarafından doğrudan seçildiği bir sistemin benimsenmesi ile yerel liderlik bilincinin güçlendirilerek geliştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bu sistemde yetkinin kimde olduğu daha net belli olacağından dolayı yetki karmaşasının da önüne geçilebilmekte ve böylece hesap verilebilirliğin yanı sıra sorumluluğunda artması sağlanmaktadır (Hambleton ve Sweeting (2004)'den akt. Erdemir, 2010, s. 28).

İngiltere'de belediye yönetiminden bahsedince ilk akla gelen Londra belediyesidir. Londra'da belediye başkanı yerel halk tarafından doğrudan seçilen en güçlü politikacı olarak bilinir. Güçlü politikacı kimliği ile belediye başkanı Londra'nın yönetiminden sorumludur. Londra'nın mevcut belediye başkanı Sadiq Khan'dır. Londra belediye başkanı, kentin geneline liderlik eder ve kenti iyileştirmek için çeşitli politikalar oluşturur. Londra belediye başkanının yetkileri, diğer belediye başkanlarından farklıdır. Londra belediye başkanı bu yetkiyi, genel yerel yönetim mevzuatından ziyade Büyük Londra Otoritesi Yasasından almaktadır. Londra belediye başkanı, Büyük Londra Otoritesi'nde yürütme yetkisinin çoğunluğunu elinde tutmakta ve meclis ile ilişkileri, diğer belediye başkanlarının meclisleriyle olan ilişkilerinden farklı bulunmaktadır (Standford, 2024, s. 15).

Belediye başkanlığı sisteminde Londra yerel yönetimi ayrı bir yere sahiptir. Londra belediye başkanının asıl görevi belediye birimlerinin yanında bazı fonksiyonel birimleri harekete geçirmek ve Londra şehri için geliştirilecek stratejik politikaları icra etmektir. Bu fonksiyonel birimler;

a) Londra Ulaşım Birimi (Londra'da her türlü ulaşım ve ana yollardan sorumludur).

b) Londra Kalkınma Ajansı (Londra'ya yeni yatırımlar çekerek daha cazip hale getirmekten ve yenilikleri teşvik etmektir sorumludur).

c)Metropolitan Polis İdaresi (Londra'nın güvenliğinden sorumludur).

d) Yangın ve Acil Durum Planlama Kurumu (Londra itfaiyesi ile acil durum planlamasından sorumludur) (Erbay ve Akgün, 2023, s. 421).

Bunun yanında belediye başkanının stratejik konularda politika geliştirme görevi de vardır. Bu görevleri ise;

a) Diğer belediyeler ile iş birliği yaparak Londra ve çevresinin iyileştirilmesi,

b) Londra kent planı ile ulaşım planına bütüncül bir şekilde

bakılması ve planların bu doğrultuda uygulanması,

c) Londra kentinde kültür, turizm, spor gibi faaliyetlerin geliştirilerek yaygınlaştırılması,

d) Londra kentinde yaşayanların sağlıklarının korunmasının teşvik edilmesi (Erbay ve Akgün, 2023, s. 421) şeklinde sıralamak mümkündür.

İngiltere belediyelerinde doğrudan halk tarafından seçilmiş belediye başkanlığı sistemine geçiş 2000'li yıllarda olmuştur. Doğrudan yerel halk tarafından seçilen belediye başkanlığı 2000 yılında İngiltere ve Galler'e yönelik çıkarılan "Yerel Yönetimler Yasası" ile oluşturulmuştur. Doğrudan seçilmiş belediye başkanı ile amaçlanan, belediyelerde belirli bir alanda verilmiş olan kararların sorumluluğunun kimde olduğunu bilmek ve bu doğrultuda meclis üyeleri başta olmak üzere kamuoyunu aydınlatmaktır.

Daha sonra 2007 yılında çıkarılmış olan "Yerel Yönetim ve Sağlıkta Kamu Katılımı Yasası" ve 2011 yılı "Yerelcilik Yasası" ile bu alanda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler sonucu İngiltere'de üç tür belediye başkanlığı sistemi uygulanmaktadır. Bu üç tür sistemi şu şekilde açıklamak mümkündür:

1. Yerel halk tarafından doğrudan seçilmiş bir "belediye başkanı ve kabine" sistemi,

2. Bir "lider ve kabine" sistemi,

3. Kararların politika komitelerince alındığı ve tam kurul tarafından onay gördüğü "komite" sistemidir (Standford, 2024, s. 5).

İngiltere'de belediye başkanlıklarının kaldırılmasında izlenen yöntemler, kurulmasıyla aynıdır. Bir yerde belediye yönetiminin sonlandırılması, yönetim düzenlemelerinde değişiklik yapılması anlamına gelir. Bu durum, referandumla olabileceği gibi konseyin tümünün alacağı bir kararla da sağlanabilmektedir. Örneğin Liverpool'da daha önce konsey kararıyla kurulan belediye başkanlığı, 2022 yılında yine konsey kararıyla kaldırılmıştır. Bu doğrultuda belediye başkanı kendi makamının kaldırılmasına tek taraflı olarak karar veremeyeceği gibi, bu yönde gelen bir öneriyi de veto edememektedir (Standford, 2024, s. 13).

Belediye başkanlığına yönelik yasal mevzuat ancak İngiltere ve Galler de doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş bir belediye başkanlığına izin vermektedir (Standford, 2024, s. 14). Belediye başkanlarının seçiminde özellikle nüfusu 85.000'in altında ve daha kırsal alana sahip olan belediyelerin belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçilmekte, ancak son zamanlarda bu durum kentlerde de giderek artış göstermektedir (Arslan, 2018, s. 2875).

Belediye başkanlarının, meclise başkanlık yapmak, belediye tüzel kişiliğini temsil etmek ve birimler arasında koordinasyonu sağlamak gibi

temel görevleri bulunmaktadır (Arslan, 2018, s. 2875).

### **1.5. Finlandiya'nın Yönetim Yapısı**

Finlandiya, Avrupa'nın kuzeyinde, Baltık Denizi bölgesinde yer almakta ve 338.145 km<sup>2</sup>'lik yüzölçümü ile Avrupa'nın beşinci büyük ülkesi konumundadır. Finlandiya 1917 yılına kadar Rusya'ya bağlı bir dukalık iken 6 Aralık 1917 tarihinde bağımsızlığını ilan etmiştir. Ülkede 1919 yılında anayasa kabul edilmiş ve 2000 yılına kadar önemli bir değişiklik yapılmamıştır. 2000 yılında yapılan reformla daha önce Cumhurbaşkanına verilen yetkiler kısıtlanmış, yürütmede başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilmiştir. Ülkede yönetim yetkileri Cumhurbaşkanı ile Parlamento'nun içerisinde seçilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında dağıtılmıştır. Finlandiya'da Cumhurbaşkanı altı yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmekte ve bir kişi üst üste en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. 200 üyeye sahip Parlamento seçimleri ise dört yılda bir yapılmakta ve Finlandiya hükümeti, başbakan ve diğer 19 bakandan oluşmaktadır (Çelen, 2013, s. 85).

Bakanlar, kendi kuruluşlarının idaresinde bağımsız yetkilere sahiptirler. Öte yandan Finlandiya'da idari olarak İçişleri Bakanlığına bağlı altı taşra teşkilatı bulunmaktadır. Taşra teşkilatları idari olarak İçişleri Bakanlığına bağlıdır, ancak görev ve yetkileri bakımından diğer bakanlıklarında sorumlulukları bulunmaktadır. Bu taşra teşkilatları 15 bölgesel hizmet birimi ile hizmet vermekte ve taşra teşkilatlarının başında Cumhurbaşkanı tarafından en fazla sekiz yıllığına atanmış valiler bulunmaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Raporu, 2006, s. 3-6).

Finlandiya devleti üniter yapıya sahip bir ülkedir ve ülkede Aland Adaları ve Kainuu Bölgesi olmak üzere iki özerk bölge yer almaktadır. Aland Adaları'na anayasanın 120. maddesi ile yönetsel özerklik tanınmış, Kainuu Bölgesine ise geçici özerlik çerçevesinde yönetsel özerklik tanınmıştır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde Finlandiya diğer üniter devlet yapılanmalarından farklılık göstermektedir. Diğer üniter devlet yapılanmasına sahip ülkelerin hiçbiri kendi bünyelerinde bulunan bir bölgeye özerklik vermemiştir.

Ülkede yüzyıllardır değişken doğu-batı ve güney-kuzey iklimleri etkili olmuştur. Bu etkininde bir sonucu olarak ülkenin güney ve batı bölgelerine göre doğu ve kuzey bölgeleri daha az gelişim göstermiştir. Bu nedenlerden dolayı Finlandiya politikası bölgesellikten ziyade çevreye yöneliktir. Bunda 1960'larda başlayıp 1970'li yıllarda devam eden büyük göçün etkisi oldukça fazladır. Finlandiya'da bu yıllar çok sayıda insanın kırsal alandan (daha çok kuzeyden) kentsel alana göç ettiği yıllardır (Sotarauta ve Beer, 2020, s. 6-7).

Finlandiya'nın kamu yönetimi; merkezi yönetim, orta düzey

yönetim ve yerel düzey yönetim olmak üzere üç düzeylidir. Merkezi yönetim; hükümet, bakanlıklar ile merkezi yönetimin ofislerinden oluşmakta, orta düzey yönetimler; bölgesel devlet idare ajansı, ekonomik kalkınma, ulaşım ve çevre merkezi, yerel yönetimler ise bölge ve belediye yönetimlerinden oluşmaktadır (Akarçay, 2017, s. 354).

Merkezi yönetim, ülkede genel idarenin işleyişinden sorumludur. Orta düzey yönetim, ajanslardan ve merkezi yönetimin taşra örgütünden oluşur. Taşra örgütlerinin çok fazla etkinlik alanı bulunmamakla birlikte daha çok ekonomik faaliyetleri yerine getirmektedir. Bunun yanında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iletişimi de sağlamaktadır. Ülkede merkezi yönetim yerel yönetimlerden farklı olarak sosyal, ticaret alanları ve kentlerle ilgili zorunlu kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Yerel yönetimler ise daha çok yerel düzeydeki hizmetleri yerine getirmekle görevlidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere sunmuş olduğu geniş mali özerklik, yerel yönetimlerin görevlerini daha iyi yerine getirmesine imkân tanımaktadır (Turan, 2018, s. 85-86-90).

Finlandiya'da daha çok yerel nitelikte bulunan hizmetlerin yürütülmesi belediyelere, belediye boyutunu aşan temel hizmetlerin yürütülmesi ise merkezi yönetime bırakılmıştır. Yerel Yönetimler Yasası ve diğer yasalarla belediyelere verilen görevlerin bir kısmı zorunlu bir kısmı ise isteğe bağlıdır. Finlandiya'da genel eğilimin belediye görevlerinin artması yönündedir. Bu durumun nedenleri arasında, ilk başta belediyelerin demokratik niteliklerinin gelişmesine yönelik verilen önem gelmektedir. Bunun yanında, merkezi yönetime göre belediyelerin hizmet örgütlenmesi açısından daha iyi bir konumda bulunmaları da önemli bir etken olarak görülmektedir (Şen, 2014, s. 293).

### **1.5.1.Finlandiya'da Yerel Yönetimler**

Finlandiya devleti üniter bir yapıya sahiptir. Üniter yapıya sahip ülkelerde merkezi yönetimler oldukça güçlüdür ve hemen her konuda kararlar bir merkezden alır (Yılmaz, 2022, s. 74). Üniter devlet yapısı merkeziyetçilik üzerine kurulmuştur ve merkeziyetçilikte siyasi iktidar ile idare bir bütün olarak görülür. Üniter yapıda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki bir yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı ise yetkiyi üstlenen yerel yönetim kademesine egemenlik yerine sorumluluk yüklemektedir (Bozan, 2017, s. 27).

Finlandiya üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen yerleşmenin ileri düzeyde olduğu ülkelerden biridir. Bu özelliği ile Finlandiya hem demokrasinin gelişmesine hem de vatandaşlarına nitelikli hizmet vermede ileri seviyededir. Finlandiya'da belediye ve bölge olmak üzere iki tür yerel yönetim kademesi bulunmaktadır. Belediye ve bölge yönetimleri kendilerine tanınan yetkilerle hem ulusal hem de bölgesel kalkınmada önemli rol oynamaktadırlar. Bu rolde ülkenin Avrupa Birliği'ne

üye olmasının da etkileri oldukça fazladır (Turan, 2018, s. 84-85-91). Bu etkinin yanında Finlandiya'nın refah devleti oluşturma isteği de güçlü ve özerk yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Finlandiya yerel yönetimleri, yerel halkın ihtiyaçlarına ve yerel tercihlerine daha iyi cevap verebilmek adına katılımcılığı, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı ön plana çıkarmıştır (Yılmaz, 2022, s. 74).

Finlandiya'da yerel yönetimler, kırsal kesimde özgür bireylerin kendi kendini yönetme isteği sonucu ortaya çıkmıştır. 15. yüzyıl başlarında hükümdar Thing (ya da Tink) adında il yargıçlığı sistemine geçiş planlamıştır. İl yargıçları kırsal alanların hem yönetiminden hem de yargı işlerinden sorumlu tutulmuş, ancak toplum il yargıçlığı sistemini benimsememiştir. Bunun yerine İngiltere'de uygulanmakta olan mahalle meclisi (Parish Meetings) sistemi benimsenmiştir. Mahalle meclisi, her kilisenin kendi bölgesinde oluşturduğu ve dinsel konuların yanında sosyal yardım, ilköğretim, yangın söndürme gibi yerel hizmetlerin görüldüğü özerk bir yerel yönetim birimi olarak görev yapmıştır. Bu düzen 19. yüzyıla kadar bu haliyle devam etmiş ve yine bu yüzyılda yapılan bir düzenleme ile dini örgütlenme ile yerel yönetim örgütlenmesi tamamen birbirinden ayrılmıştır (Yalçındağ, 1996, s. 71-72).

Finlandiya yerel yönetimleri anayasal kurumlardır ve anayasal olarak koruma altına alınmıştır. Yerel yönetimlerin belirli bir özerkliği ve mali yapısı bulunmaktadır. Yerel yönetimler yaptıkları tüm işleri merkezi yönetimle iş birliği içerisinde yapmakta ve bu iş birliği ile yerel kalkınmayı da desteklemektedirler. Yapılan iş birliği merkezi yönetimle de sınırlı tutulmayıp, iş birliğine aynı zamanda üniversiteler ile özel sektörde dâhil edilmiştir (Sotarauta ve Beer, 2020, s. 6-7).

Yerel yönetimler temel ilke olarak, demokratik yerinden yönetim anlayışını benimsemişlerdir. Bu anlayışta temsil kurulları ile komiteleri sisteme egemendir. Sistemde bireyler çeşitli kamu hizmetlerine katılım hakkına sahiptir ve sağladıkları katılımı birlikte hizmetlerin kendi istekleri yönünde yürütülmesini de etkileyebilmektedirler. Öte yandan Finlandiya'da yapılan yasal bir çalışma ile yerel yönetimler, hiçbir yerden izin almaksızın kendi alacakları kararlar doğrultusunda yeni görevler üstlenebilmektedirler. Bununla birlikte kendilerini ilgilendiren konularda bireylerin özgürce karar vermek hem hakları hem de ödevleridir. Burada hâkim anlayış, bireylerin kendi rızaları olmadan karar alınamayacağı yönündedir. Bununda bir Kuzey Avrupa ve Germen anlayışının eseri olduğu söylenmektedir (Şen, 2014, s. 292).

Yerel yönetimler, hizmetlerini yerine getirirken kendi aralarında farklı biçimlerde örgütlenebilirler. Bu örgütlenme biçimlerinin başında da birlik kurma gelmektedir. Bu bağlamda yerel idarelerin oluşturmuş bulunduğu 250 birlik bulunmaktadır. Birlikler iki veya daha fazla yerel

yönetimin belirli konularda güçlerini birleştirmesiyle oluşturulmaktadır. Güç birliği ile hizmet sağlamanın hem finansal hem de örgütsel olarak büyük avantajları vardır. Oluşturulan birliklerin başında; bölgesel konseyler, hastane bölgeleri, özürü bakımı bölgeleri, kamu sağlığı ve eğitimi gibi birlikler yer almaktadır. Birlikler aynı zamanda kendilerine yasa ile tanınmış haklarla yönetilen, bağımsız kamu kurumu kuruluşlarıdır. Bunun yanında yerel yönetimler özel sektörden veya başka bir idareden hizmet satın alma yoluna da gidebilmektedirler (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Raporu, 2006, s.7).

Özellikle yerel yönetimlerin eğitim alanındaki görevleri dikkat çekicidir. Finlandiya yerel yönetimleri ulusal eğitimin düzenlenmesinde önemli role sahiptirler. Yerel yönetimler erken çocukluk dönemi, temel eğitim, okul öncesi ve yetişkin eğitimi üzerine çalışmalar yapmaktan ve karar almaktan sorumludurlar. Bu alanda özellikle belediyeler tarafından tüm kararlar alınabilmektedir. Alınan kararlar arasında yerel müfredatın belirlenmesi, fon tahsisi, öğretmenlerin işe alınması gibi kararlar sayılabilir.

#### **1.5.1.1.Bölge (Alueella) Yönetimi**

Finlandiya’da 19 ayrı bölge yönetimi bulunmakta, bölge yönetimleri ulus altı ve belediyelerin bir üst kurulu olarak görülmektedir (Yılmaz, 2022, s. 79). Bölge yönetimlerine birçok alanda görev verilmiştir. Bölge yönetimlerinin temel görevleri; bölgesel kalkınmaya yönelik çeşitli politikalar oluşturmak, Avrupa Birliği ülkeleri ve komşu ülkeler ile uluslararası alanda yerel yönetim iş birliğini kurmak, bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki planlarını yapmak ve ulusal düzeyde bölgeler arası uyumu sağlamaktır (Turan, 2018, s. 92).

Ülkede yasal olarak her belediyenin bir bölge yönetimine katılımı zorunlu kılınmıştır. Bölge yönetimlerinin finansal kaynakları, kendilerine bağlı belediyeler tarafından karşılanmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 79-80). Belediye Kanunu’nun 36. maddesinde; “belediye meclisi, bölgesel düzeyde belediye komiteleri veya yönetim kurulları kurarak, belediyenin belirli bir bölgesindeki sakinlerin katılım olanaklarını artırabilir. Belediye meclisi, bu organların üyelerinin veya bir kısmının ilgili bölge sakinlerinin önerisiyle seçilmesine karar verebilir.

Bölgesel organların görevi, belediyenin karar alma süreçlerine katkıda bulunmak ve belediyenin belirli bölgelerini geliştirmektir. Bu organlara, belediye stratejisinin, bütçesinin ve mali planlarının hazırlanmasında görüş bildirme imkânı tanınmalıdır. Ayrıca, belediye sakinlerinin yaşam çerçevesini, çalışma koşullarını veya diğer yaşam koşullarını etkileyebilecek önemli kararlarla ilgili görüş alma imkânı verilmelidir.

Bölgesel organların diğer görevleri ve yetkileri, belediyenin idari

düzenlemelerinde belirlenir.” denilmektedir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 36). Buradan hareketle denilebilir ki Finlandiya’da bölge yönetimlerini belediyeler oluşturmakta ve bölge yönetimleri belediyelere bağımlı bulunmaktadır. Bölge yönetimlerinin bölge meclisi, bölge yönetim kurulu ve bölge ofisi olmak üzere üç organı bulunmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 80). Bu organların görevleri:

**Bölge Meclisi:** Bölge yönetimlerinin karar organıdır. Belediyeler, bölge meclisini kendi aralarında yörenin coğrafi, ekonomik, kültürel benzerliklerini dikkate alınarak oluştururlar. Bölge meclisinin adli, güvenlik, çevre, ulaşım, trafik, göçmenler ve temel hizmetler gibi konularda yasaların uygulanması ve denetlenmesi sorumlulukları bulunmaktadır.

**Bölge Yönetim Kurulu:** Bölge yönetimlerinin yürütme organıdır ve kurul, bölge meclisi tarafından oluşturulur.

**Bölge Ofisi:** Bölge yönetimlerinin yereldeki görevlerini icra eden birimlerdir (Turan, 2018, s. 92; Yılmaz, 2022, s. 80).

Finlandiya’da bölge yönetimlerinin etkinlik bakımından belediyelerin gerisinde kaldığı görülmektedir. Finlandiya yerel yönetimlerinin temelini belediyeler oluşturmakta ve belediyelere daha fazla görev ve sorumluluk düşmektedir (Turan, 2018, s. 92).

### **1.5.1.2. Belediye (Neuvosta) Yönetimi**

Finlandiya’da belediye yönetimlerinin gelişimi, kırsal ve kentsel olmak üzere iki aşamalı olmuştur. Kırsal alandaki gelişim dört aşama şeklinde verilmiştir. Bu aşamalar;

- 1) Pagan döneminden başlayıp 1300’lü yıllara kadar süren halk meclisleri dönemi,
- 2) 1400’lü yıllardan başlayıp 1600’lü yıllara kadar süren yerel kilise toplantıları dönemi,
- 3) 1600’lü yıllardan başlayıp 1865 yılına kadar süren kiliseye dayalı yönetim dönemi,
- 4) 1865’den başlayan ve günümüze kadar devam eden modern belediye yönetim dönemi şeklinde sıralanmıştır.

Kentsel gelişim dönemlerine ait net aşamalar olmamakla birlikte, kentsel gelişim daha karmaşık ve her şehir için farklı olmuştur. Çünkü kentlerde belediye yönetimlerinin gelişiminde her şehir kendi varlığını kendisi oluşturmuştur. Dolayısıyla belediye yönetimlerinin kökeninin kırsal alan yönetimlerinden ziyade daha çok kentsel alanlarda olduğu ifade edilmektedir. Buradan hareketle belediye yönetimlerinin idari temeli nispeten sabit kalmakla birlikte belediyelerin rolü ve statüsü hep toplumsal değişimler ve ideolojik koşullara göre gelişim göstermiştir (Liljeroos, 2018, s. 4).

Şen'in (2014) aktardığına göre tarihsel süreç içerisinde Finlandiya'da yerel yönetim sisteminin merkezi yönetimlerden daha önceye dayandığı yönündedir. Turan'ın (2018) belirttiğine göre ise Finlandiya yerel yönetimlerinin tarihsel süreci 15. yüzyıla kadar dayanmaktadır (Turan, 2018, s. 91). Öte yandan Finlandiya yerel yönetim sistemi, diğer devletlerdeki yerel yönetim sisteminin aksine tek taraflı bir yönetim sistemini tercih etmiştir. Burada kentsel ya da kırsal fark etmeksizin tüm yerel yönetimler "belediye" olarak yapılanmıştır. Finlandiya'da belediyeler anayasa ile kurulmuş ve Finlandiya Anayasası, Finlandiya'yı özerk belediyelere bölmüştür. Bununla birlikte yine Finlandiya Yerel Yönetimler Yasa'sı da aynı nitelemede bulunmuştur (Şen, 2014, s. 292).

Finlandiya'da günümüz belediye yönetim sisteminin oluşumu iki temel yasal düzenlemeye dayanmıştır. Bunlardan ilki, 1865 tarihli "Kırsal Belediyeler Yönetim Kanunu" ve ikincisi 1873 tarihli "Şehirlerde Belediye Yönetimi Kanunu". Bu kanunlarla Finlandiya'da vergilendirme yetkisi ile belli bir görev alanı ve yetkiye sahip bulunan, temsilcileri yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip "belediye" adı altında bir kamu kurumu oluşturulmuştur. Bundan önceki süreçte hizmet veren belediyeler daha çok yasa gereği kararları uygulamakla görevli "Otorite Belediyeleri" olarak kabul edilmiştir (Liljeroos, 2018, s. 4).

Finlandiya'da belediye yönetimlerine 19. yüzyılda yapılan yasal düzenlemeye kadar daha çok tüccarlar, zanaatkarlar ve tüketim eşyası üreticileri (varlıklı kesimler) hâkim olmuşlardır. Bu süreçte bunlar ya hep birlikte ya da kendi aralarında seçim yaparak bir meclis oluşturmuşlardır. Oluşturdukları meclisler eliyle kentlerde can ve mal güvenliği başta olmak üzere kent yollarının yapımı ve bakımı, arazi kullanımı, eğitim, yangın söndürme, yoksullara ve hastalara yardım, yapı ve ruhsat denetimi, vergilerin toplanması gibi hizmetler vermişlerdir. O dönemde belediye meclis başkanı aynı zamanda belediye başkanı sıfatı taşımış ve kral tarafından atanmıştır (Yalçındağ, 1996, s. 72).

Finlandiya belediyelerine genel oy hakkı 1917 yılında getirilmiştir. 1919 yılında yapılan anayasa ile birlikte belediye yönetimlerinin belirli konularda yerel halkın özyönetim ilkesine göre hareket edebileceği belirtilmiştir. Finlandiya Anayasası temel felsefe olarak belediyelerin kendi kendilerini yönetebileceği bir sistem getirmiştir. Getirilen sistemle birlikte her belediye kendi yönetim modelini oluşturmakta ve oluşturulan modelin ne şekilde organize edileceği yetkisine sahip bulunmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 80). 1960'lı yıllar refah devleti anlayışının Finlandiya'ya sirayet ettiği yıllardır. Refah devleti anlayışı ile birlikte o yıllar belediyeler için bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllarda belediyeler, sosyal devletin icracıları haline gelmiş ve toplumsal hizmetlerin büyük bir kısmı belediyelerin

sorumluluğuna verilmiştir. Dolayısıyla birçok hizmetin sunulması belediyelerin görevleri haline gelmiş ve bu doğrultuda 1960’lı, 1970’li ve 1980’li yıllarda belediyelerin görev kapsamları önemli ölçüde genişletilmiştir (Liljeroos, 2018, s. 5).

Finlandiya belediyelerinin gelişiminde iklime bağlı i gn n etkisi oldukça fazladır. İklime bağlı i g nedeniyle ülkenin doğu ve kuzey bölgelerinden güney ve batı bölgelerine 1960’lı yıllarda başlayıp 1970’li yıllarda devam eden bir g yaşanmıştır (Sotarauta ve Beer, 2020, s. 6). Yaşanan gn belediyeler üzerinde etkisi oldukça fazla olmuştur. Gle birlikte Finlandiya’nın güney ve batı bölgelerinde bulunan şehirlerin nüfusları hızlı bir artış göstermiştir. Bu durumda belediyeleri başta kentleşme ve ekonomik olmak üzere birçok konuda olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuzluğu gidermek için belediyeler yapılarını daha da büyütmüşlerdir (Liljeroos, 2018, s. 12).

Belediyeler bununla da yetinmeyip özel sektör yönetim anlayışına yönelmişlerdir. Bu bağlamda belediyelerin özel sektöre, yani işletme yönetimine dönüşmesi 1980’li ve 1990’lı yılları bulmuştur. Bu yıllarda belediyeler işletme yönetimlerini örnek almışlar ve yeni bir kamu yönetimi NPM (Yeni Kamu Yönetimi) anlayışını benimseyip halka açılmışlardır. Bu yönetim anlayışı ile belediyeler, halka açık bir yönetim şekli benimseyerek belediyelerin etkinliğine, etkililiğine, verimliliğine ve müşteri odaklılığına damga vurmuştur (Liljeroos, 2018, s. 5).

Öte yandan Finlandiya belediyeleri, belediye iş ve işlemlerinde katılımı ve etkileşimi artırmak amacıyla gençlik, yaşlılar ve engelli meclisleri de oluşturmuşlardır. Bu meclislerin oluşturulmasına yönelik yasal çalışma belediye kanunu ile getirilmiştir. Belediye kanununun 26, 27 ve 28. maddeleri ile belediye yönetim kurulu gençlik, yaşlılar ve engelli meclisi oluşturmakla yükümlü tutulmuştur. Belediyeler söz konusu meclisleri tek başlarına oluşturabilecekleri gibi birden fazla belediyenin katılımı ile de oluşturabileceklerdir. Bu meclislerle amaçlanan; belediyenin planlama, hazırlık, uygulama, izleme gibi çeşitli süreçlerine gençlerin, yaşlıların ve engellilerin katılımını sağlamak ve böylece kendileri hakkında alınacak kararlarda fırsat eşitliği oluşturmaktır. Burada katılım süreçleri yerel halkın refahını, sağlığını, eğitimini, barınmasını, çevresini ve ulaşımını ilgilendiren konulardan oluşmuştur (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 26-27-28).

1990’lı yıllarla birlikte belediyeler daha özerk yönetim yapıları şeklinde yapılandırılmış ve bu bağlamda belediyeler mali konularda da bağımsızlık kazanmıştır. Yine parlamento tarafından yapılan yasal düzenlemelerin uygulanması konusunda da belediyeler sorumlu tutulmuşlardır (Yılmaz, 2022, s. 80). 16 Nisan 2015 tarihli Belediye Kanunu’nun 7. maddesinde, belediyenin görevleri; “belediye, yerel yönetim hakları doğrultusunda aldığı görevleri yerine getirir ve yasayla

kendisine verilmiş olan görevleri düzenler.” şeklindedir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 7). Finlandiya belediyeleri kendilerine yasalar ile verilmiş görevleri görebilirler. Çoğu yasa da belediyelerin görevlerini, belde sakinlerine yönelik hizmetler şeklinde düzenlemiştir. Belediyeler yasal görevlerinin yanında başka özyönetim görevleri de üstlenebilmektedirler. Genellikle bu görevler; ekonomi, istihdam, barınma ve iş geliştirmeye yöneliktir.

Bu bağlamda belediyelerin başlıca görevleri şu başlıklar altında toplanmaktadır: Eğitim, kültür, kütüphane, gençlik ve spor hizmetleri, çevre, güvenlik, imar ve arazi kullanımı, su ve atık yönetimi, cadde ile sokak inşaatı ve bakımı, binaların kontrolü, trafik ve toplu taşıma, ekonomi politikası ve entegrasyonu, seçimlerin düzenlenmesi ve yerel sakinlere katılım fırsatlarının sağlanması. Bunların yanında 1 Ocak 2025 tarihinden itibaren belediyeler istihdam hizmetleri görevi de görmektedirler. Ayrıca okul çağına gelmemiş tüm çocuklar, belediyelerin işletmekte olduğu gündüz bakım evlerinden faydalanma hakkına sahiptir. Yine aile danışmanlığı ve çocuk rehberliği hizmetleri belediyelerin sorumluluğunda olup bu hizmetler ücretsiz olarak verilmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Raporu, 2006, s. 18-22).

Belediyeler hizmet sunumunda ölçüt olarak, bölgenin coğrafi ve demografik yapısı, ekonomik durumu gibi ölçütleri dikkate almaktadırlar. Bu tür hizmetleri belediye vergileri, çeşitli hizmetler karşılığı alınan ücret ve harçlar, devlet yardımları ve borçlanma yoluyla karşılamaktadırlar. Belediyeler temel belediye hizmetlerinin yanında sağlık, eğitim, kültür ve sosyal nitelikli hizmetleri ücretsiz olarak sunmaktadırlar. Başta belediyelerin kurumsal ve bireysel gelirlerden vergi alma, alınacak vergilerin oranını tespit etme yetkisine sahip olmaları oldukça önemli ve dikkat çekici bir uygulama olarak görülmektedir (Şen, 2014, s. 293-294).

Belediyeler, Finlandiya yerel yönetim modeli içerisinde güçlü bir yapıya sahiptir. Merkezi yönetimin belediyeler üzerinde yerindelik denetimi bulunmamakta olup belediyeler sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenmektedir. Belediye personelinin sayısı ise merkezi yönetime göre daha fazladır ve yerel nitelikli tüm işleri belediyeler yerine getirmektedir. Finlandiya belediyeleri oldukça güçlü ve demokratik yerel yönetimler olarak kentlerin ve kasabaların yönetiminde hemen hemen tek söz sahibi olarak görülmektedir. Bununla birlikte Finlandiya belediyeleri, makro düzeyde halkın katılımı ile denetlenebilmekte ve bu durumda verimli bir kent yönetimini ortaya çıkarmaktadır (Şen, 2014, s. 296).

Finlandiya’da belediye yönetimlerinin başlangıç noktasını yerel halkın refahı, canlılığı ve huzuru oluşturmaktadır. Bu amaçla günümüz Finlandiya belediyelerinde iyi yönetim uygulamaları yapılmaktadır. İyi yönetim uygulamaları belediyeler için önemli bir başarı faktörüdür. Bu

başarı faktörünü yakalayabilmek için belediye yönetimi, kentin temel hizmetlerini üstlenmekte ve yerel halkın refahını artıracak çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. Ayrıca yerel canlılığı artırarak mevcut durumda ve gelecekte sürdürülebilir kalkınmanın da sorumluluğunu üstlenmektedir. Bu sorumluluğun üstesinden de ancak profesyonel bir bakış açısı ve stratejik olarak yönetilen belediyelerle gelineceğinin bilinci ile hareket edilmektedir.

Finlandiya'da Belediye Kanunu'na göre belediyenin zorunlu organ ve birimleri bulunmaktadır. Bunlar; belediye meclisi, belediye yönetimi, ruhsatlandırma, kontrol, teftiş kurulu ve seçim kurulundan oluşmaktadır. Belediye modelleri ise; Geleneksel Model, Meclis-Belediye Yönetimi Modeli, Komite Modeli ve Başkan Modelinden oluşmaktadır.

**Geleneksel Model:** Bu modelde bir konsey bulunur ve konsey, belediyenin en yüksek karar verme yetkisini kullanarak stratejik bir şekilde hareket eder. Belediye yönetimi ise belediye idaresini yönetir, meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları uygular. Ayrıca belediye yönetimi kilit alanlarda kurullar oluşturur. Oluşturulan kurullar daha çok sağlık ve sosyal, eğitim ve kültür, teknoloji ve çevreden oluşur. Bu kurullar ayrı ayrı olacakları gibi tek bir çatı altında da toplanabilmektedir.

**Meclis-Belediye Yönetimi Modeli:** Model, geleneksel modelin kısaltılmış halinden oluşur. Bu modelde belediye yönetimi yasaların izin verdiği ölçüde kurulların görevlerini de yerine getirir. Model, belediyeler arası iş birliğini önemser ve bu doğrultuda hareket eder. Modelde belediye; teftiş kurulu, seçim kurulu, ruhsatlandırma ve kontrol gibi yasal olarak zorunlu kurulları bünyesinde tutar.

**Komite Modeli:** Komite modelinde belediye yönetim kurulu sadece meclis üyeleri içerisinde seçilebilir ve seçilen kurul komite olarak adlandırılır (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 31). Bu modelde yetkili temsilcilerden oluşan bir "komite" geleneksel kurulların yerini alır. Komite modeli, belediyede karar almada, kararların hazırlanmasında ve siyasi sorumluluğunda seçilmiş temsilcileri vurgulamaktadır. Bu model ile çalışmanın iki yolu vardır: Birincisi, geleneksel modellere göre belediye yönetiminde komitenin konumunu güçlendirmek. İkincisi ise belediyenin denetim kurulu, merkez seçim kurulu, ruhsat ve denetim kurulu gibi yasal olarak zorunlu olan kurulları elinde tutmaktır.

**Başkan Modeli:** Bu modelde kısmen de olsa belediye yönetimi, kurul başkanlarından oluşur. Kurul başkanları yönetim kurulu üyeleri arasından atanırlar. Model hem geleneksel modelde hem de komite modelinde uygulanabilir. Modelde yetki ve sorumluluk belediye yönetim kurulu ile birkaç kişiden oluşan mütevelli heyetinde bulunmaktadır.

Finlandiya'da belediye yönetimlerinin yanında merkezi yönetimin

taşıra teşkilatı da bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşıra teşkilatları sayıca azdır. Bu teşkilatlar daha çok belediye sınırlarını aşan kadastro, tarım, orman, posta, büyük yollar, kanallar ve demiryolları gibi çeşitli hizmetleri yürütmektedir. Belediyeler ise daha çok yerel nitelikte bulunan birçok hizmeti yerine getirmektedir. Ayrıca belediyeler iş birliğine gereksinim duydukları hizmetler için belediye birlikleri de oluşturabilmektedirler (Şen, 2014, s. 293). 16 Nisan 2015 tarihli Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci paragrafında; "yasada, bazı görevlerin diğer belediyelerle iş birliği içinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir." 9. maddesinde ise; "belediye veya belediye birliği, hizmetleri kendisi sağlayabilir ya da başka hizmet sağlayıcıyla anlaşarak dışarıdan temin edebilir. Kamu görevleri dışındaki hizmetler başka kuruluşlara ancak yasada belirtilen özel düzenlemelerle devredilebilir." denilmektedir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 7-9). Yasada da belirtildiği gibi belediyeler kendi aralarında çeşitli birlikler kurabilecekleri gibi, başka bir belediyeden ya da sivil toplum kuruluşundan veya özel sektörden hizmet alımına gitmek yoluyla da hizmet üretebilmektedirler (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Raporu, 2006, s. 18).

Finlandiya üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen Avrupa'nın en güçlü belediye birliklerine sahip ülkesi konumundadır. Bu konumu itibarıyla Finlandiya OECD ülkeleri arasında uzun süredir öncülüğünü korumaktadır. Dolayısıyla bu durum Finlandiya belediyelerinin yerel özerklikten yararlanmasına ve ülkenin ulusal kalkınmasına da katkıda bulunmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 82).

Finlandiya'da 18 yaşını doldurmuş her Finlandiya vatandaşı ile yine ülkede daimî olarak ikamet eden her yabancı vatandaş kanunun öngördüğü şekliyle belediye seçimleri ile referandumlarında oy kullanma hakkına sahiptir. Bunun yanında belediye yönetimine katılımda ancak yasa ile düzenlenmektedir (1999 Finlandiya Anayasası, md. 14). Finlandiya'da 2025 yılı verilerine göre 311 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin 107'si kent adı kullanmakta ve belediyelerin büyüklükleri önemli ölçü farklılık gösterebilmektedir. Örneğin Sottunga 96 kişilik nüfusu ile ülkede en küçük belediye yönetimini oluştururken, Helsinki şehri ise 687.000'den fazla nüfusu ile en büyük belediyesini oluşturmaktadır. 2018 verilerine göre Finlandiya belediyelerinin nüfus ortalaması 6.068'dir (Liljeroos, 2018, s. 10).

Belediyelerin karar alma organı meclisleridir ve belediye meclisleri yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmakta ve kendi kendini yönetebilmektedir. Diğer Avrupa ülke belediyelerine göre Finlandiya belediyelerinin görev ve sorumlulukları daha fazladır. Bu görevlerin bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

Arazi politikası oluşturup yerel halkın arazi kullanımını sağlamak,

konut yapımına destek sağlamak ve bu bağlamda inşaat izni vermek, kiralık konutların bakımını yapmak ve kentsel ısıtma sağlamak, çevre izinlerinin işlenmesi ve izlenmesini sağlayarak, katı atıkların yönetimini yapmak, yolların bakım ve onarımını yaparak bu doğrultuda trafik için caddeler ve güzergâhlar oluşturmak, su temininde çevre dostu sistemler kullanarak yerel halka yüksek kalitede su sağlamak, her türlü eğitim tesisinin bakım ve onarımını yapmak, kendi aralarında ortak kurtarma departmanı oluşturarak kurtarma ve ambulans gibi hizmetleri sağlamak.

Belediyelerde karar alma süreçleri ise şu şekilde işlemektedir: İlk başta, bir konu gündeme getirilir ve gündeme gelen konunun hazırlık süreci belediye bürokrasisine devredilir. Belediye bürokrasisinin hazırlığından sonra konu belediyenin karar alma organına sevk edilir. Sevk işleminden sonra konunun ilgisine göre belediye meclisi, komisyon ya da yönetim kurulu karar verir. Kararın ardından belediye bürokrasisi kararı uygulamaya koyar. Belediye bürokrasisi, karar alma sürecinden sonra kararın içeriğini veya amacını değiştirebilecek bir yetkiye sahip değildir. Bunun amacı da yetki kullanımının kötüye kullanılmasını önlemektir. Belediye bürokratlarının seçilmiş temsilcilerle olan ilişkileri daha çok onları destekleyici ve danışman niteliğindedir (Liljeroos, 2018, s. 7).

### **1.5.1.3.Belediyelerin Organları**

Finlandiya’da belediyelerin organları belediye meclisi, belediye yürütme kurulu, belediye başkanı ve belediye komitelerinden oluşmaktadır (Şen, 2014, s. 292).

Belediye Meclisi: Belediyelerin karar organı belediye meclisidir ve meclis oldukça güçlü bir yapıya sahiptir. Belediye meclis üyeleri, genel oy ve nispi temsil sistemiyle dört yıllığına seçilir. Seçimler, seçim komitesi tarafından belirlenmekte ve gizli oylama ile yapılmaktadır. Belediye meclis üyelerinin sayısı o beldenin nüfusuna göre değişebilmektedir (Yılmaz, 2022, s. 81).

Belediye Kanunu’nun 16. maddesinde belirtildiği üzere, Finlandiya belediyelerinde meclis üyesi sayıları şu şekildedir:

- 5.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 13 üye,
  - 5.001-20.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 27 üye,
  - 20.001-50.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 43 üye,
  - 50.001-100.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 51 üye,
  - 100.001-250.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 59 üye,
  - 250.001-500.000 kişiye kadar nüfusa sahip bir belediyede 67 üye,
  - 500.001’in üzerinde nüfusa sahip bir belediyede 79 üyedir
- (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 16).

Belediyelerde kural olarak belediye meclisi ayda bir ve ayın ilk haftası toplanır. Toplantılar halka açık yapılmaktadır.

Belediyelerin yönetim sisteminin çerçevesi belediye yasası ile belirlenmiştir. Yasa çeşitli yönetim ve organizasyon modellerine olanak tanımaktadır. Oluşturulan yönetim ve organizasyon modellerinde belediyelerin karar alma yetkisi, yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan belediye meclisi tarafından kullanılmaktadır. Belediye meclisi, belediyenin tüm yönetim işleyişine karar verir. Örneğin belediye idaresinin yapısı; yani belediyenin yönetsel yapısı, yetki ve görevlerin kimler arasında nasıl bölümlendiği gibi belediyelerde en üst karar alma mercii, doğrudan yerel halk tarafından seçilen belediye meclisidir. Meclis idari görevlerini yerine getirebilmek için zorunlu ve gönüllü komiteler oluşturabilmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Raporu, 2006, s.7).

Belediye meclisi, kendi üyeleri arasından bir meclis başkanı ve yeteri kadar sayıda da başkan yardımcısı seçer. Seçilen başkan ve yardımcılarının görev süresi, meclisle aynı sürededir. Sürenin daha kısa olmasına ancak belediye meclisi karar verebilir. Seçilen belediye başkan ve başkan yardımcıları, belediye meclisinin toplantılarına katılma ve toplantılarda söz hakkına sahiptirler. Bunun yanında belediye meclisi kendi çalışmalarını kolaylaştırmak için meclis üyeleri arasından farklı komisyonlarda oluşturabilmektedirler (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 21).

Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre Belediye Meclisi; belediyenin faaliyetleri ile mali konularından ve belediyede karar verme yetkisini kullanmakla görevli ve sorumlu tutulmuştur. Belediye meclisinin karar verdiği konular ise şu başlıklar altında sıralanmıştır: Belediyenin stratejisi, bütçesi ile mali planlaması, idari düzenlemeleri, sahiplik yönetimi ve belediye yönergeleri, belediye şirketlerinin faaliyet ve mali hedefleri, varlıkların yönetimi ile yatırım politikaları, iç denetim ve risk yönetimi politikaları (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 14) şeklindedir.

Meclis, belediyede stratejik ve mali konularda hedefler belirleyip bütçeyi onaylamakla yetkili ve belediye başkanını seçmenin yanında belediye yürütme kurulu üyelerini de belirlemektedir. Bunun yanında meclisin; belediye bütçesini onaylamak, denetçilerin denetim raporlarını görüşerek bir karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, imar planlarını onaylamak, gelir vergisi, belediye fonu ve hizmetler sonrası alınacak ücret tarifelerini belirlemek gibi çeşitli sorumlulukları da bulunmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 81). Bunun yanında belediye meclisi çeşitli katılım yolları sağlamakla da yükümlü kılınmış, yerel halk ile hizmet kullanıcıları ise belediyenin faaliyetlerine katılma ve etkileşimde bulunma hakkına sahip olmuştur (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 22).

Yürütme Kurulu: Belediye yürütme kurulu, meclis tarafından

oluşturulur. Belediye meclisi kendi üyeleri içinden veya dışından en az yedi kişiden oluşan ve görev süresi iki yıl olan bir yürütme kurulu seçmektedir. Yürütme kurulunun başkan ve yardımcıları da belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Yürütme kurulunun belediye işlerinin yürütülmesi, çıkarlarının korunması, meclis kararlarının uygulanması, komisyon çalışmalarının izlenmesi ve denetlemesi gibi değişik görevleri vardır (Yalçındağ, 1996, s. 79).

Komisyonlar ve Yönetim Kurulları: Belediye meclisi ve yürütme kurulunun dışında belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili kılınmış farklı birçok komisyon ve yönetim kuruluda yer almaktadır. Finlandiya belediyelerinde yürütme işlemlerinde yürütme kuruluna çeşitli komisyon ve kurullar yardımcı olmaktadır. Bazı komisyonların kurulması yasalarla zorunlu kılınmış iken bazılarında ise belediye meclisi serbest bırakılmıştır (Yalçındağ, 1996, s. 78-79).

Belediyelerin bir diğer organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanına, “belediye başkanlığı sistemi” başlığı içerisinde yer verileceği için, bu kısımda bahsedilmemiştir.

#### **1.5.1.4.Belediye Başkanlığı Sistemi**

Finlandiya’da 19. yüzyılda yapılan yasal düzenlemelere kadar belediye başkanı olarak belediye meclis başkanı görev yapmış ve bu görevde kral tarafından yapılan atama ile olmuştur (Yalçındağ, 1996, s. 72). Daha sonraki süreçte belediye başkanının belediye yöneticisi (Kunnanjohtaja) olarak meclis tarafından atanması yöntemine gidilmiştir. Belediye yöneticisi, belediye meclisinin veya belediye yürütme kurulunun üyesi değildir. Belediye yöneticisi, belediyede uzmanlığı ile ön plana çıkmış en yüksek düzey yönetici ve aynı zamanda belediyenin bir çalışanıdır. Yönetici, belediye idaresinin mali yönetimi ile diğer fonksiyonlarının yöneticisi olarak belediye yönetim kurulunun altında çalışır. Finlandiya belediyelerinde uygulanan belediye yöneticisi sistemi, doğrudan halk tarafından seçilen meclis ve yönetim kurulunun da başkanı olabilmektedir. Bu yönüyle Avrupa ülkelerinden farklılık göstermekte ve belediye meclisi dağılsa bile belediye yöneticisinin başkanlığı devam etmektedir (Turan, 2018, s. 94-95).

Belediye yöneticisi sisteminde uzmanlığına ve yetkinliğine inanılan birisi belediye meclisi tarafından belediye başkanı olarak atanmaktadır. Sistemde belediye yöneticisinin uzmanlığı ve yetkinliği ile sorunlara uzun vadeli çözümler üretebildiği bununda avantajlar sağladığı söylenmektedir (Haveri, 2022, s. 79).

Geleneksel olarak da adlandırılan sistemde belediye başkanı, meclis üyesi değildir. Meclis tarafından atanmış, bağımsız bir kamu görevlisi ve belediyede en yüksek kademeye sahip bir bürokrattır.

Dolayısıyla seçimle başa gelmemekte, meclis tarafından atanmaktadır. Bu nedenle de seçim sürecinden hiçbir şekilde etkilenmemektedir. Herhangi bir nedenle meclis dağılsa veya görev süresi dolsa bile belediye başkanı görevini sürdürmektedir. Bu sistemde belediye başkanı belediyeyi sevk ve idare etmekten, ayrıca finansal ve diğer konularda yürütme kurulu ile birlikte çalışmaktan sorumludur. Başlıca görevleri ise meclise karşı sorumlu davranmak, meclisin aldığı kararları hayata geçirmek, hizmetlerin sunumunda eşgüdüm sağlamak, belediyenin etkinliği ile verimliliğini artırmaktır (Nieminen, 2020, s. 3; Yılmaz, 2022, s. 82).

Ülkede klasik belediye başkanlığı (meclis tarafından atanan) sisteminden belediye başkanlığı sistemine (yerel halk tarafından doğrudan seçilen) geçiş düşüncesi 1990'lı yıllarda tartışılmaya başlanmış, ancak yasal olarak 2006 yılında belediye kanununda yapılan değişiklik sonucu uygulanabilir hale gelmiştir. 2006 yılında belediye kanununda yapılan yasal değişiklik ile belediyelerde siyasi liderliği güçlendirme, yönetim sistemine daha güçlü bir demokratik yapı oluşturma, hesap verebilirlik unsuru kazandırma ve belediye başkanının konumunu güçlendirme amaçlanmıştır (Haveri, 2022, s. 8). Bu bağlamda 2006 yılında belediye kanununda yapılan bir değişiklik (Belediye Kanunu Değişikliği 578/2006) ile belediyelerde uygulanabilir bir liderlik modeli olarak belediye başkanlığı (Pormestari malli) sistemi getirilmiştir.

Sistem değişikliğinin en önemli hedefleri arasında belediyelerin siyasi liderliğini güçlendirmek, yönetim sistemine daha güçlü daha demokratik ve daha hesap verebilir bir yönetim sistemi kazandırmak ve belediyelerde siyaset ile yönetim arasındaki klasik siyaset-yönetim ilişkisini ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Getirilen yeni sistemde, siyasi karar alıcılar stratejik yönlendirmeler ile kararları alırken, yönetim ise alınan bu kararların hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olacaktır (Liljeroos, 2018, s. 1). Öte yandan belediye başkanlığı sisteminin amacı; siyasi yönetimin daha iyi görüneceği, siyasi karar alma süreçlerine belediye yönetimini daha sıkı bir şekilde bağlayacağı ve bürokrasi ile siyaseti net bir şekilde ayıracağı, karar alma süreçlerinde belediyelerin daha demokratik davranacağı yönündedir (Nieminen, 2020, s. 3).

2006 yılında belediye kanununda yapılan yasal değişiklik ile doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanlığı sistemine geçilmiştir. Doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanlığı sistemine yönelik pilot uygulamalar (Çelen, 2013, s. 91) ilk olarak Finlandiya'nın Tampere ve Pirkkala şehirlerinde uygulanmıştır. Belediye başkanlığı sistemi, Tampere'de 1 Ocak 2007 ve Pirkkala'de ise 1 Ocak 2009 tarihlerinde uygulanmaya başlanmıştır (Liljeroos, 2018, s. 16). Belediye başkanlığı sistemini daha sonraki süreçte başta Helsinki ve Turku olmak üzere diğer büyük belediyelerde benimsemiş, ancak sistemin özellikle

küçük belediyelerde uygulanabilirliği çeşitli tartışmalara yol açmıştır. Bu nedenle sistem ülkede halen sınırlı sayıda belediye tarafından uygulanmaktadır (Nieminen, 2020, s. 8; Haveri, 2022, s. 12).

Belediye başkanlığı sisteminde yapılan değişiklikler özellikle iki farklı etkene dayanmaktadır. Birinci etken, belediye başkanlığı sisteminin uygulanması ile birlikte seçilmiş bir belediye başkanı kamu yönetimi ile ilgili konularda daha fazla bilgi edinme ve görüş alışverişi yapma fırsatı yakalayacaktır. Böylece taraflar arasındaki etkileşimde artmış olacaktır. İkinci etken ise belediye başkanının konumudur. Seçilmiş bir belediye başkanının konumu güçle birlikte etkileşimin temelini oluşturacaktır. Sistemin, belediyeyi siyasi yönden güçlendirmeyi otomatik olarak garanti etmeyeceği, ancak geleneksel belediye başkanlığı sistemine göre daha uygun yönetim koşulları sağlayacağı yönündedir (Liljeroos, 2018, s. 3).

Bu sistem, geleneksel belediye başkanlığı sistemine alternatif olarak ortaya çıkarılmıştır. Geleneksel belediye başkanı, atanmış ve bağımsız bir kamu görevlisi rolünderken, seçilmiş belediye başkanı ise siyasi bir figür olarak görülmektedir (Nieminen, 2020, s. 9).

Geleneksel sisteme göre belediye başkanı sisteminin en önemli hedefi, belediyelerde siyasi liderliğin ve belediye meclisinin stratejik karar alma yetkisinin artırılması ve siyasi liderlik ile bürokrasi arasındaki iş bölümünün netleştirilmesidir. Geleneksel sistemde, belediye başkanı daha çok idari bir yönetici olarak görev yaparken, belediye başkanı sisteminde ise başkan, belediye meclisinin stratejik liderliğini üstlenen siyasi bir lider olarak konumlanmıştır.

Bu kapsamda belediye meclisinin seçilmiş üyeleri, belediye başkanının önerileri doğrultusunda karar alma sürecine daha aktif katılım sağlayacaklardır. Bu durum da siyasi kararların alınması ve uygulanmasında daha fazla hesap verilebilirliği beraberinde getirecektir (Liljeroos, 2018, s. 17-18). Öte yandan halk tarafından seçilmiş bir belediye başkanının halkla sürekli iletişim halinde olacağı ve bu doğrultuda yerel konularda kararlar vermede daha şeffaf olacağı savunulmaktadır. Sistemi savunanların en önemli argümanı, sistemin katılımı artıracığı ve bu bağlamda demokrasiyi güçlendireceği yönündedir (Haveri, 2022, s. 70).

Daha sonraki süreçte sistemde belediye başkanının rolü ile görevlerine ilişkin belediye kanununda da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 16 Nisan 2015 tarihli ve 410 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerinde (38. 44. 48. ve 113. maddeler) belediye başkanının rolü ve temel görevleri açıkça tanımlanmıştır (Belediye Kanunu, 410/2015). Belediye kanununun 38. maddesi belediye başkanını, yönetim kuruluna bağlı olarak belediyenin idaresi, mali yönetimi ve diğer faaliyetlerinden sorumlu (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 38) tutmuştur.

44. madde de belirtildiği üzere; belediye başkanı ile belediye meclisinin görev süresi aynıdır. Başkan seçildikten sonra bir kamu görevlisi olup belediye yönetim kurulu başkanı olarak da görev yapar. Belediye başkanı, belediye yönetim kurulu adına yetkilidir ve belediye organlarından bilgi ve belge talep etme ve bunları inceleme hakkına sahiptir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 44) denilmektedir.

48. maddesinde; belediyenin kurumsal yönetiminde, belediye yönetim kurulunun yanında belediye başkanının da yer alacağı belirtilmiştir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 48).

113. maddesinde ise belediye başkanına belediyenin mali yönetiminde yetki verilmiştir (Belediye Kanunu, 410/2015)

Yine belediye kanununun 34. ve 43. maddelerinde belediye başkanının ne şekilde görevden alınabileceği de belirtilmiştir. Bu maddelere göre belediye başkanının güvenini kaybettiğinde görevden alınabileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte yine belediye kanununda belediye yönetim kurulunun önerisiyle ya da belediye meclis üyelerinin en az dörtte birinin talebiyle belediye başkanının görevden alınmasına yönelik işlem başlatılabileceği (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 34-43) belirtilmiştir.

Ülkede 2007 yılında uygulanmaya başlanan belediye başkanlığı sistemi, geleneksel belediye başkanlığı sisteminden oldukça farklıdır. Geleneksel belediye başkanı, alanında uzmanlaşmış, yeterliliklerine dayanılarak belirli bir süre veya süresiz olarak meclis tarafından atanabilirken, yeni sistemde belediye başkanı siyasi bir temsilci olarak doğrudan yerel halk tarafından dört yıllığına seçilmektedir. Yeni sistemde belediye başkanı, geleneksel belediye başkanının görevlerinin yanında, belediyenin siyasi liderliğini de yürütmektedir (Liljeroos, 2018, s. 16). Diğer taraftan başkan belediyenin mali ve idari işleyişinden, meclis kararlarının uygulanmasından, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde eşgüdüm sağlanmasından, yönetsel etkililiğin ve verimliliğin artırılmasından da sorumludur (Çelen, 2013, s. 91).

Yeni sistemde belediye başkanı aynı zamanda bir siyasi temsilci olduğu için, geleneksel sistemden en önemli farkı, onun temsiliyet ve sorumluluk yapısında ortaya çıkmaktadır. Uzmanlaşmış bir lider, performansına göre yukarıdan denetlenirken, siyasi lider ise aşağıdan, yani onu seçenler tarafından denetlenmektedir (Liljeroos, 2018, s. 16). Diğer taraftan belediye başkanı seçildikten sonra, belediyenin yönetim koşullarına dair belediye ile belediye başkanı arasında bir sözleşme imzalanır ve yönetim bu sözleşmeye bağlı yürütülür.

Belediye başkanlığı sistemi, liderlikte bireysel sorumluluk ve demokratik temsilin öne çıkmasıyla dikkat çekmiştir. Sistem ile yerel halk tarafından doğrudan seçilmiş bir belediye başkanının ülkede

demokratikleşmeyi artıracığı ve halkla daha güçlü bir bağ kuracağı düşünülmüştür. Dolayısıyla Finlandiya belediyelerinde sistem, kararları daha hızlı alma, alınan kararları uygulama ve politik liderliği güçlendirme açısından tercih edilmiştir (Haveri, 2022, s. 83).

### **1.6. İtalya'nın Yönetim Yapısı**

İtalya toprakları başta Etrüskler ve Antik Romalılar olmak üzere yüzyıllardır önemli uygarlıklara ev sahipliği yapmıştır. Rönesans hareketi de İtalya'da yer alan Toskana bölgesinde başlamış ve buradan Avrupa'ya yayılmıştır. Yine İtalya'nın başkenti Roma, yüzyıllarca Batı uygarlığının ve Katolik Kilisesi'nin merkezi olmuştur. Ülkenin bugünkü yönetim yapısının oluşumunda tarihsel gelişmelerin önemli bir payı bulunmaktadır (Küçük, 2016, s. 6). İtalya Devleti ulusal birliğini 1800'lü yılların sonlarına doğru sağlamış ve idari örgütlenmesinde Fransa'yı örnek almıştır. Ülke I. ve II. Dünya Savaşları arasındaki dönemde faşist diktatörlükle yönetilmiş ve 1948 yılında yürürlüğe giren anayasa ile birlikte cumhuriyet rejimini benimsemiştir. 1948 Anayasası İtalya'da yönetim biçimini "Üniter Parlamenter Cumhuriyet" şeklinde uygulamaya koymuştur (Coşkun, vd. 2019, s. 307).

İtalya'nın tarihi oldukça eskiye dayansa da literatürde İtalya'nın siyasi tarihinin idari ve siyasi açıdan üç dönemde incelendiği görülmektedir. Birinci dönem, 1861 yılında krallığın kurulması ve bağımsızlığın ilan edilmesiyle başlayan ve 1922 yılına kadar devam eden Liberal dönemdir. İkinci dönem, 1922 yılında Mussolini'nin yönetime gelmesiyle başlayan ve 1943 yılına kadar devam eden Faşist dönemdir. Üçüncü dönem ise 1943 yılından sonraki dönemi kapsayan Yeniden Yapılanma dönemidir (Babahanoğlu, 2020, s. 519).

İtalya Avrupa'nın güneyinde, Akdeniz'in iç kısmına doğru kuzeybatı güneydoğu yönünde uzanan bir yarımada şeklinde yer alır. Ülkenin güneyi ile batısında Akdeniz, doğusunda Adriyatik Denizi ve kuzeyinde Alp Dağları bulunmaktadır. İtalya'nın kara sınırı komşu ülkeleri ise kuzeyinde İsviçre ve Avusturya, kuzeybatısında Fransa, kuzeydoğusunda Slovenya yer almaktadır (Ticaret Bakanlığı, 2024, s. 3).

Yüzölçümü 302.073 km<sup>2</sup> olan İtalya'nın Akdeniz'de Sicilya ve Sardunya olmak üzere iki büyük adası bulunmaktadır. Avrupa'nın iki küçük devleti sayılan Vatikan ve San Marino da İtalya'da yer almaktadır. Ayrıca İtalya'da mülkiyeti İsviçre'ye ait ve İsviçre tarafından çevrelenmiş Campione d'Italia bölgesi de bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 517).

İtalya devleti I. Dünya Savaşı'na kadar idari ve siyasi açıdan istikrarsız bir tarihe sahiptir. I. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde önce İtalya'ya mensup insanların yaşadığı bölgeler, daha sonra ise diğer milletlere mensup insanların yaşadığı bölgeler İtalya'ya dâhil olmuş ve böylece İtalya

ulusal birliğini merkeziyetçi bir yapıda kurmuştur. Bu merkeziyetçi yapı faşist dönemle birlikte daha da güçlenmiştir. İtalya 1943 yılında işgal edilmiş ve 1945 yılında tekrardan bağımsızlığına kavuşmuştur. Sonrasında ülkede halkoylaması yapılmış ve yapılan halkoylaması ile Faşizm döneminde devam eden monarşi yerini demokratik cumhuriyete bırakmıştır. Böylece 1947 yılında Kurucu Meclis tarafından İtalya'nın Anayasası yapılmış ve yapılan anayasa 1948 yılında yürürlüğe girmiştir (Keskin, 2022, s. 112). Faşist rejime ve geçmişin aşırı merkeziyetçiliğine karşı oluşan tepkiler nedeniyle İtalya'da devletin yönetim şekli merkeziyetçilikten bölgeselleşmeye doğru bir eğilim izlemiştir. Hiç kuşkusuz ülkenin farklılaştırılmış kimliği, kültürel ve dilsel çeşitliliği, Kuzey-Güney ayrımı ve tarihsel yapısı bölgeselleşme isteğini artırmıştır. Ayrıca o dönemde Sicilya'da ortaya çıkan ayrılma isteğinin de bölgeselleşmeye etkisi oldukça fazla olmuştur. Ancak İtalya'da bölgeselleşme federal bir yapılanmadan ziyade, bölgesel yerel yönetimlerin yerel özerkliklerini güçlendirmek için oluşturulmuştur. Bu doğrultuda bölge yönetimlerinin sınırları, idari sınırlar esas alınarak belirlenmiştir (Küçük, 2016, s. 9-10).

1948 Anayasa'sı ile İtalya aynı zamanda bölgeselleşmiş devlet sistemine dönüştürülmüştür. Bölgeselleşmiş devletlerde yerel yönetimlerle ilgili yetkiler, devlet ile bölge yönetimleri arasında paylaştırılmaktadır. Bölgeselleşmiş ülkelerde yerel yönetimlerin konumu anayasada belirlenir ve bu doğrultuda özerklikleri güvence altına alınır. Bu ülkelerin yasal düzenlemeleri ise ulusal parlamentoları tarafından yapılır. İtalya'da da anayasayla 20 bölgeye yasa yapma yetkisi tanınmıştır. Bu 20 bölgenin 5'ine ekonomik ve bölgesel çeşitliliğin yanı sıra etnik, dinsel, tarihsel, kültürel gibi çeşitli farklılıklar nedeniyle özel biçim ve koşullarda özerklik statüsü tanınmıştır (Tuncer, 2019, s. 50).

İtalya Cumhuriyeti'nin idari yapılanması, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimde merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Sayıştay, Danıştay gibi yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise valilik ve eğitim kurumlarından teşekkül etmiştir. Yerel yönetimler ise bölgeler, metropol kentler, iller ve belediyelerden oluşmaktadır (Küçük, 2016, s. 146). Üniter yapıdaki İtalya'nın geçmişinde etkin bir merkeziyetçi yönetim yapısı vardır. Tarihten gelen merkeziyetçi yapısını uzun süre devam ettirmiş ve bu doğrultuda yerel yönetimleri etkin bir şekilde denetleyerek bu gücünü o kurumların üzerinde göstermiştir (Sevinç, 2024, s. 2).

İtalya'nın yönetim biçimi çok partili ve parlamenter demokrasiye sahip cumhuriyet rejimidir. Ülke yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erke sahiptir. Yasama organını meclis, yürütme organını bakanlar kurulu, yargı organını da bağımsız mahkemeler temsil eder. İtalya, 2 Haziran

1946'dan bu yana demokratik cumhuriyet şeklinde yönetilmektedir. Ülkede bu tarihten önce bulunan kraliyet yönetimi, yapılan bir referandum ile sonlandırılmıştır. İtalya'nın mevcut anayasası 1 Ocak 1948 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İtalya'da cumhurbaşkanı, ulusal meclis ile az sayıda bölge temsilcileri tarafından yedi yılda bir seçilmektedir. Cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargı erklerinin işlerliğini yürütmekle görevlidir. Ülke senato ve temsilciler olmak üzere iki meclisli bir siteme sahiptir. Meclis üyeleri halk oylaması ile seçilirler ve Halk Meclisi 630 üyeye, Senato ise 315 üyeden oluşur. Senatoda seçilmiş üyelerin yanında az sayıda sürekli üyelik hakkına sahip olan temsilciler de bulunmaktadır. Temsilcileri seçmek için 18 yaşını doldurmuş her İtalya vatandaşı oy kullanma hakkına sahiptir. Ancak senato üyelerini seçmek için öngörülen yaş sınırı 25'dir. Bu iki meclisin üyeleri de beş yıllık bir süre için seçilirler (Babahanoğlu, 2020, s. 519).

Yukarıda da değinildiği gibi İtalya Cumhuriyeti üniter devlet yapısına sahiptir. Üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen ülke anayasasında hem cumhuriyetin tekliği ile bölünmezliği ilkesi yer almakta, hem de idari yapılanmasında bölge, il ve belediyeleri ayrı ayrı düzenlemesi dikkat çekmektedir. İtalya bu yönüyle dikkat çekici ve üniter yapı ile diğer ülkelerden ayrı, kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bu durumdan da üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerinde yerel ve bölgesel yönetimlere gereken önemi verebileceklerini ve onlara önemli yetkiler aktarabilecekleri anlaşılmaktadır (Küçük, 2016, s. 37). Ancak bu yetki aktarımında ülkelerin başta demografik yapısı, jeopolitik konumu, tarihten gelen yönetim ve yönetme geleneklerinin de etkisinin olduğu unutulmamalıdır.

İtalya Cumhuriyeti genel anlamıyla üç kademeli bir yönetim sistemine sahiptir. Bu üç kademeyi merkezi yönetim, bölge yönetimleri ve diğer yerel yönetimler (il ve belediye) şeklinde sıralamak mümkündür (Castellini, 2021, s. 5).

### **1.6.1.İtalya'da Yerel Yönetimler**

İtalya'nın yerel yönetim tarihi üç ana aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama, 1861 İtalya Krallığı'nın birleşmesinden başlayıp, 1943 Faşizm döneminin çöküşüne kadar uzanan dönem. İkinci aşama, 1948'de Cumhuriyet Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte başlayan ve 1980'lerin sonuna kadar devam eden dönem. Üçüncü aşama ise 1990'lı yıllarda yerel yönetimlere yönelik bir dizi yasal ve anayasal reformların yapılması ile başlayıp hâlâ devam eden dönemdir (Vesperini, 2011, s. 3-4).

İtalya'nın 1859 yılında Piedmont-Sardinia Krallığı'ndan devraldığı yasalar, İtalya Birliğinin kurulmasından kısa süre sonra 1865 yılında çıkarılan "Yönetimde Birlik Yasaları" ile son bulmuştur (Keleş, 2020, s. 128). Yeni yasalarla üniter yapısı ile merkezîyetçiliği daha da ileri düzeye taşıyan İtalya, merkezîyetçi yapısını İtalya Krallığı'nın tamamına yaymıştır.

Daha sonra yapılan yasalarla merkezîyetçi yapıda küçük değişimler yapılsa da temel karakter pek değişmemiştir. Ancak 1880'li yılların sonunda belediye başkanlığı ile il başkanlığı seçimlerinin onaylanması, il ve ilçe meclislerine oy verme hakkına yönelik yeni çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde yerel yönetimlerde oy verme hakkı önemli ölçüde genişletilmiştir. 1920'li yıllarda ülkede Faşizmin yükselişe geçmesi ile birlikte daha önceki yıllarda başlatılan yerelleşme hareketleri kesintiye uğramış ve böylece uygulamaya konulan demokratik yerel yönetim reformları askıya alınmıştır (Vesperini, 2011, s. 5).

Yukarıda da değinildiği gibi İtalya devleti merkezîyetçi bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla İtalya'nın yönetim yapısı merkezîyetçi bir yapı üzerine oluşturulmuştur. İtalya'da geçmişten günümüze var olan yerel yönetimler, yasal olarak 1947 yılında çıkarılan ve 1948 yılında uygulamaya konulan anayasa ile anayasal dayanak kazanmıştır (Babahanoğlu, 2020, s. 520). İtalya'da yerel yönetimlere 1948 İtalya Anayasası'nın Beşinci Bölümünde yer verilmiştir (Küçük, 2019, s. 1). İtalya Anayasası'nın Beşinci Bölümü, 114. maddesinde "Cumhuriyet; Belediyeler, iller, büyükşehirler, bölgeler ve devletten oluşur. Belediyeler, iller, büyükşehirler ve bölgeler, Anayasasının belirlediği ilkelere göre kendi tüzüğü, yetkileri ve görevleri olan özerk yapılardır." (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 114) şeklinde tanımlanmıştır.

1948 Anayasası yapıldıktan elli yılı aşkın bir süre sonra yerel yönetimlere yerel özerklik tanıyan (142/1990) yasa yürürlüğe girmiş ve böylece yerel yönetimler özerkliklerini kazanmıştır. Yine 1999 ve 2001 yılları arasında Anayasanın ilgili hükümlerinde değişiklik öngörülmüştür. Öngörüler neticesinde önce bölge yönetimlerinin yerel özerkliği genişletilmiş, ardından 18 Ekim 2001 tarihinde 1948 Anayasa'sının Beşinci Bölümünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikler, bölgelerin yasama ve idari işlemleri ile diğer yerel yönetimlerin idari işlemlerinin üzerindeki önleyici kontrollerin kaldırılması ve yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin genişletilmesiyle ilgili olmuştur (Vesperini, 2011, s. 6-7).

2001 yılı değişikliği bölge, il ve belediye olmak üzere her üç kademe yerel yönetim birimlerinin üzerinde yer alan devletin gözetim ve denetimlerine son vermiştir. Bu değişikle devlet, bölgeler, iller ve belediyeler eşit bir statüye sahip olmuştur. Aynı yıl yapılan yasal çalışma ile devletin bölge yönetimlerine yapmış olduğu kaynak aktarımına bir son verilmiş ve bölge yönetimlerine vergi koyma yetkisi tanınmıştır. Yine bu bağlamda bir dengeleme fonu oluşturulmuş ve bu fonla bölgeler arasındaki dengesizliğin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır (Keleş, 2021, s. 131). Yine 2001 yılı anayasa değişikliği ile daha önce yönetim birimleri arasında yer almayan metropol kentlerde bir yerel yönetim birimi olarak yönetim

birimleri arasına dahil edilmiştir. Böylece 2001 yılında anayasanın 114. maddesine yapılan ekleme ile İtalya'nın yönetim birimleri; merkezi yönetim, bölgeler, metropol kentler, iller ve belediyeler şeklinde anayasada yerini almıştır (Küçük, 2016, s. 11).

1948 Anayasası İtalya'nın idari sistemi için yerel yönetim ve bölgesel özerklik ilkelerini benimsemiştir. Yapılan reformlarla İtalya'da yerel yönetimler üç seviye şeklinde biçimlenmiştir. Bu üç seviye;

1. Bölge (La zone) Yönetimi: İtalya'da 20 bölge yönetimi bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 522).

2. İl (Provincia) Yönetimi: İtalya'da 110 il yönetimi vardır.

3. Belediye (Comune) Yönetimi: İtalya'nın sınırları içerisinde 7.914 belediye yönetimi bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 522; Castellini, 2021, s. 5). Bu bağlamda Metropol Kent Yönetimleri de birer belediye yönetimi olarak görülmekte ve belediye yönetimleri ile birlikte değerlendirilmektedir.

İtalya'da yerel yönetimlerin yanında bölge ve il düzeyinde örgütlenmiş merkezi yönetime bağlı taşra birimleri de vardır. Bu birimler Türkiye'de olduğu gibi İtalya'da da merkezi yönetim tarafından atanan bürokratlarca yönetilmektedir. Özel statüye sahip olmayan her bölgenin ana kentinde merkezi hükümetin ana temsilcisi görevi gören bir bölge valisi (Prefect) bulunur. Bölge valisi, içişleri bakanlığına bağlıdır ve taşrada devletin temsilcisi sıfatı ile hem başbakanın hem de ilgili bakanların emirleri doğrultusunda görev yapar (Erbay ve Akgün, 2023, s. 199-200). Bunun yanında önemli yetkiler verilerek bölgelere merkezi hükümet tarafından atanmış hükümet komiserleri de görev yapmaktadır. Hükümet komiserleri bölge yönetimleri ile merkezi hükümet arasında eşgüdüm sağlamanın yanında, bölge yönetimlerinin denetiminden de sorumlu tutulmuştur (Küçük, 2016, s. 21).

İtalyan yerel yönetimleri anayasal kurumlardır. Anayasa'nın Beşinci Bölümünün (114-133. maddeler) tamamı bölgeler, iller ve komünlere (belediyeler) ayrılmıştır (Vesperini, 2011, s. 1). Ayrıca 5. maddesinin ilk cümlesinde; "Tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve güçlendirir; devlete bağlı hizmetlerde adem-i merkeziyeti tam olarak uygular; kendi mevzuat, ilke ve yöntemlerini özerklik ve yerinden yönetimin gerekliliklerine uyumlu hale getirir." (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 5) şeklinde düzenlenmiştir. 114. maddesi, yerel yönetimleri devlet ile birlikte cumhuriyetin kurucu unsurları olarak kabul eder ve beş bölgeye özerklik rejimi tanır. Özerklik rejimi tanınan bu beş bölge; Valled'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Sicilia ve Sardegna'dan (Vesperini, 2011, s. 1) oluşmaktadır. Özel statüye sahip bölgelerin yasaları ulusal yasalar ile eşit seviyededir, ancak

olağan statüye sahip bölgelerin yapmış olduğu yasalar ise ulusal yasaların altında değerlendirilirler (Küçük, 2016, s. 21).

İtalya’da yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak için “performans ve kamu yöneticilerinin değerlendirilmesi sistemi” (PRA) kullanılmaktadır. Kullanılan bu sistem, yerel yönetimlerin daha şeffaf, etkin ve verimli çalışması adına oldukça önemlidir. Tüm yerel yönetimlerin bu sistemi kullanması zorunlu değildir. Sistemi kullanmak için kent nüfusunun 1.2 milyon ile 2.5 milyon aralığına sahip olması gerekmektedir (Küçük, 2016, s. 31).

İtalya yerel yönetimleri birçok alanda yetkili ve görevli kılınmışlardır. 2001 yılı anayasa değişikliği özellikle eğitim alanında önemli değişiklikler getirmiştir. Yapılan değişikliklerle eğitim alanındaki yasal düzenlemelerin sorumluluğu devlete, idari açıdan sorumluluklar; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağıtılmıştır. Bu doğrultuda devlet, eğitimin genel hedeflerinden, standartlarından, performansının, mali ve insan kaynakları ile eğitim kurumlarının tahsisinden; bölgeler inşaat faaliyetleri, eğitim yardımı, akademik ve mesleki eğitim ve akademik takvimin belirlenmesinden; diğer yerel yönetimler ise okulların işleyişi, organizasyonu, bina ve malzemelerin kullanılmasının planlanmasından sorumlu tutulmuşlardır. Ancak yükseköğrenim ve araştırma alanında il ve küçük belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. Bu alanda bölgeler üniversite inşaatı ve eğitimin kolaylaştırılmasına yönelik çalışmalar yaparken, diğer görevler merkezi yönetimin ofisleri, üniversiteler ve araştırma merkezlerine bırakılmıştır (Vesperini, 2011, s. 15). Özetle denebilir ki yapılan değişikliklerle eğitim kurumlarının özerklikleri artarken, yerel yönetimlerinde eğitim alanındaki ağırlığı güçlenmiştir.

#### **1.6.1.1. Bölge (La zone) Yönetimi**

İtalya Anayasası’nın 114. maddesinde yer verilen yerel yönetimlerden biride bölge yönetimleridir. Bölge yönetimleri, il ve belediyelerden daha büyük bir alana sahiptir. Bölge yönetimlerinin kendilerine yasalarla verilmiş yasama ve idari yetki ve görevleri bulunmaktadır (Küçük, 2016, s. 18).

İtalya’da bölge yönetimleri merkezi hükümetin altında, il ve belediye yönetimlerinin üzerinde yer alırlar. Yani bölgeler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yer alan ve belirli bir bölgeye ait yönetim kademesidir. Bölge yönetimleri yasama yetkisine sahiptir ve bu nedenle yerel yönetimlerin dışında tutulmuşlardır (Babahanoğlu, 2020, s. 521; Erbay ve Akgün, 2023, s. 280). İtalya’nın bölge yönetimleri, belediye ve illere göre daha yeni bir kurumsal yapıya sahiptir ve 1948 yılında yapılan anayasa ile oluşturulmuştur. Bölge yönetimlerinin kendilerine özgü statüleri nedeniyle görevleri ve organizasyon yapıları bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilmektedir (Tuncer, 2019, s. 54).

Bölgeler anayasa da özel bölgeler ve olağan bölgeler olarak iki ayrı şekilde düzenlenmiştir. Özel bölgeler, 1946 yılından 1963 yılına dek devam eden çeşitli mücadelelerin sonucunda hayata geçirilmiştir. Olağan bölgeler ise ancak 1960'lı yılların sonuna doğru uygulamaya konulabilmektedir. İtalya'da yirmi bölge yönetimi bulunmakta ve bunların beş tanesi (Sicilya, Sardanya, Trentino-HautAdige, Friuli-Venezia Giulia ve Valleed'Aoste) özel statüye sahiptir. Zamanla Trentino-Haut Adige bölgesinin statüsü Almanca konuşan azınlıklar ve Avusturya'nın desteklemesi sonucu değişmiş, bu değişim sonucu bu bölge iki ayrı özerk ile dönüşmüştür (Küçük, 2016, s. 18).

1948 yılı Anayasası ile bölge yönetimlerine yasa yapma yetkisi tanınmış, ancak bu yetki 1970 yılına kadar bir türlü uygulanmamıştır. 1978 yılında 833 sayılı Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası oluşturulmuş ve yönetimleri bölgelere bırakılmıştır. 1970'li yıllar İtalya'da bölge yönetimlerine önemli yetkilerin verildiği yıllar olmuştur. Bunda iki etmenin payı oldukça fazladır. Birincisi, İtalya'da özellikle 1960'larda başlayıp 1970'lerde devam eden hızlı kentleşmedir. İkincisi ise ülkede bölgecilik yanlısı olan Komünist Partinin iktidara ortak olmasıdır (Keleş, 2020, s. 129-130).

1970'li yıllar bölge yönetimlerine önemli yetkilerin verildiği yıllar olurken, 1970 ila 1990 yıllar arası ise bölge yönetimlerinde değişimin en yoğun yaşandığı bir dönem olmuştur (Vesperini, 2011, s. 5). 1995 ve 1999 yıllarında bölge yönetimlerine yönelik yapılan yasal çalışmalar, bölge yönetimlerinin kendi meclisini ve yöneticisini seçebilmelerine yasal dayanak oluşturmuştur (Küçük, 2016, s. 13). Bu süreçte bölge meclisleri için seçimler yapılmış, tüzükleri kabul edilmiş ve hemen ardından merkezi yönetimden görevlerin bölgelere devredilmesi yönünde hükümler getirilmiştir (Vesperini, 2011, s. 5-6).

İtalya'da merkezi yönetim 1999 ila 2001 yılları arasında yerel yönetimlere yönelik çeşitli reformlar yapmış ve bu reformlar sonucu yerel yönetimlerin özerklik sorunu anayasal olarak çözüme kavuşturulmuştur. Bu alanda 1999 yılında ilk önce olağan bölge yönetimlerinin yasal özerkliği genişletilmiş ve 18 Ekim 2001 tarihinde Anayasa'nın beşinci bölümünde düzenlemeler yapılmıştır. 2001 düzenlemeleri ile bölge yönetimlerinin gücü artırılmış, hatta İtalya Cumhuriyeti'nin yapısı federal devlet yapısına benzer kılınmıştır. Yine 2001 yılında yapılan anayasa reformu yerel yönetimlerin organlarını düzenlemiş ve yasama yetkisinin sadece merkezi yönetime ait olmadığını belirtmiştir (Küçük, 2016, s. 13-14).

Bölge yönetimleri, başta yasama yetkisi olmak üzere, oldukça geniş yetkilere sahiptir. Bölge yönetimlerinin yasama yetkileri anayasa, Avrupa Birliği kuralları ve uluslararası yükümlülükler çerçevesi ile sınırlıdır. Bölge yönetimlerinin meclisleri bu çerçeveler içerisinde bölge yönetimlerinin

statülerini belirleyip, değiştirebilirler. Bölge yönetimleri İtalya'da Parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de görev yapma ve oy verme hakkına sahiptirler. Bu bağlamda bölge meclislerinin kendi içerisinde seçeceği üçer üye parlamento ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçiminde de oy kullanmaktadır. Bölgelerin kendi bütçeleri üzerinde mutlak otoriteleri bulunmakla birlikte, belediye birlikleri ve belediyelerin konsorsiyumlarını denetleme yetkisi de bulunmaktadır (Tuncer, 2019, s. 54-55).

Bölge yönetimlerine anayasa ve yasalarla verilmiş çeşitli görevler bulunmaktadır. Bölge yönetimleri görev alanlarında; genel idari yönetim, eğitim, sağlık ve sosyal yardım, çevre, sosyal refah, trafik ve ulaşım, kültür ve eğlence, ekonomik faaliyetler, konut ve kent planlaması (Erbay ve Akgün, 2023, s. 553), yerel müze ve kütüphane, turizm ve otelcilik, tarım ve orman, yerel polis, itfaiye ve pazar yerleri gibi birçok konuda görevli ve yetkilidirler. Lakin yukarıda belirtilen görevlerle ilgili bölge yönetimleri ülke genelinde bu görevlerin tamamından sorumlu değildirler. Örneğin bölge yönetimlerinin eğitim görevleri, eğitim ile mesleki eğitimin entegrasyonunun planlanması ve eğitim haklarıyla ilgili faaliyetlerden oluşmaktadır (Vesperini, 2011, s. 6; Küçük, 2016, s. 23).

Bölge yönetimlerinin üç farklı organı vardır. Bu organlar; bölge meclisi, bölge encümeni ve bölge başkanından oluşmaktadır (Küçük, 2016, s. 24). Bölge meclislerinin bölgeler için yasa yapma yetkisi olduğu gibi, anayasa ve yasaların kendilerine verdiği diğer görevleri de yerine getirirler. Bölge meclisleri, kendi üyeleri arasından bir başkan ve başkanlık divanını seçmekte, ayrıca parlamentoya yasa tasarısı da sunabilmektedir (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 121-122). Bölge yönetiminin karar organı bölge meclisidir. Bölge meclisinin üyeleri yerel halk tarafından seçilmekte ve seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. Meclisin üye sayısı bölgelerin nüfusuna göre 30 ila 80 arasında değişebilmektedir (Küçük, 2016, s. 24; Babahanoğlu, 2020, s. 523).

Bölge yönetimlerinin bir başka organı da bölge encümenidir. Bölge encümeninin bir diğer adı da "yönetim kurulu (Giunta)" dur. Bölge encümeni, bölge yönetiminin yürütme organıdır ve sayıları bölgenin nüfusuna göre değişmektedir. Nüfusa göre encümen üyeleri, 2 ila 4 başkan yardımcısı ile 6 ila 12 arasında üye ve bir başkandan oluşur (Küçük, 2016, s. 26). Encümenin bölge meclisinin kararlarını uygulamak, bölge yönetiminin mülkiyetini yönetmek, idari teşkilatı kontrol etmek, bütçede sınırlı aktarım yapmak, genel plan içerisinde iş programları düzenlemek gibi çeşitli görevleri bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 523).

Bölge yönetimlerinin üçüncü organı ise bölge başkanıdır. Bölge başkanı aynı zamanda bölge yürütme kurulu başkanı olarak da anılmaktadır. Anayasada da belirtildiği üzere, bölge yürütme kurulu başkanı (bölge başkanı) bölge yönetimini temsil eder, politika oluşturmadan

sorumludur ve yürütme kurulunu bu doğrultuda yönlendirir. Kanunları ve bölgesel tüzükleri yayımlar, merkezi hükümet tarafından bölge yönetimlerine devredilen idari faaliyetleri merkezi yönetimin talimatları doğrultusunda yürütür (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 121). Bölge başkanı, yasanın öngördüğü şekilde, genel ve doğrudan oy ile seçilir. Diğer taraftan kurul üyelerini atamak ve görevden almakta başkanın yetkisindedir (Küçük, 2016, s. 26).

İtalya yerel yönetimlerinin alan büyüklüğü yönünden birinci basamağını bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Sayıları 20 olan bölge yönetimlerinin nüfus ve coğrafi bakımından en küçüğü Valled'Aosta, coğrafi alan olarak en büyüğü Sicilya, nüfus bakımından en büyüğü Lombardiya'dır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 199).

### **1.6.1.2.Metropol Kent Yönetimi**

Dünya'da metropol kentlerin ortaya çıkması 19. yüzyılda başlamış ve 20. yüzyılda sayıları hızla artmıştır. Metropol kentlerin ortaya çıkmasında birkaç faktörün etkisi oldukça fazladır. Bu etkenleri, 19. yüzyılda dünyada baş gösteren hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve sanayileşmenin etkisiyle oluşan kentleşme şeklinde sıralamak mümkündür. 19. yüzyıla kadar Batı'da hiçbir kent 1.000.000 nüfusa sahip değilken, 20. yüzyıla gelindiğinde, başta Berlin, Chicago, Moskova, New York, Tokyo gibi kentler olmak üzere 1.000.000 ve üstü nüfusa sahip 11 metropol kent ortaya çıkmıştır (Mumford (2013)'den akt. Coşkun, vd. 2019, s. 302).

İtalya'da metropol kent yönetimine yönelik düşünceler 1950'li yıllarda başlamış, bu konuda yasal çalışmalar yapılarak somut adımların atılması ise 1990 yılını bulmuştur. Her ne kadar 1990 yılında yasal çalışma yapılsa da oluşturulan yapı ülkenin kendi iç dinamikleri nedeniyle bir türlü hayata geçirilememiştir. 2001 yılında anayasaya metropoliten kent yönetimleri bir yerel yönetim birimi olarak konulmuş ve böylece bu yönetim birimlerinin statüsü güçlendirmiştir (Coşkun, vd. 2019, s. 302). Metropol Kent yönetimi İtalya Anayasası'nın 114. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 114. maddesinde yerel yönetimler olarak bölgeler ve illerin yanında metropol kentlerde yerini almıştır. Anayasal olarak yapılan reform ile büyük kentsel yerleşim yerlerinde, il yerel yönetim birimlerinin yerine metropol kent yönetimlerinin oluşturulması kararlaştırılmıştır. Metropol kentlerin oluşumunda büyük belediyelerin mahalleler ile birleşmesi sonucu daha güçlü kentsel, ekonomik ve sosyal bir bütünleşme meydana getirmek amaçlanmıştır (Babahanoğlu, 2020, s. 521; Küçük, 2016, s. 28).

Metropol kent yönetimlerinin uygulanmasında yaşanan çeşitli sorunların giderilmesi ancak 2014 yılında yapılan yasal çalışma sonucu giderilebilmiştir. Bu bağlamda 2014 yılında yapılan yasal çalışma ile İtalya'da 10 metropoliten kent yönetimi oluşturulmuş ve böylece metropol

kent yönetiminin sayısı 14 olmuş, 2025 yılı verilerine göre bu sayı 15'e ulaşmıştır (Coşkun, vd. 2019, s. 302). Dolayısıyla İtalya'da yapılan yasal çalışmalar neticesinde küçük belediyeler büyük belediyeler ile birleştirilerek bir metropol yönetimi oluşturulmakta ve bu kentlerdeki il yönetimlerine son verilmektedir (Keleş, 2020, s. 136).

Metropol kent yönetimleri yetkileri doğrultusunda, kendi idari görevlerinin yanında merkezi hükümet ve bölgesel yasalar tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirirler (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 118). Yine diğer yerel yönetimlere olduğu gibi metropol kent yönetimlerine de hem gelir ve harcama özerkliği verilmiş hem de bağımsız mali kaynaklara sahip olma hakkı tanınmıştır (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 119). Diğer taraftan metropol kent yönetimlerinin başlıca görevleri ise şu şekilde sıralanmıştır: Yol, trafik, ulaşım, toplu taşıma, su, elektrik, kanalizasyon, planlama, çevresel değerlerin korunması, daha geniş alanlarda sağlık hizmetleri, ekonomik kalkınma, mesleki eğitim, aydınlatma, okul ve kentsel hizmetler şeklindedir. Bunun yanında kendi kolluk görevlileri de bulunan metropol kent yönetimleri yerel vergi koyma ve harçları belirleme yetkisine de sahiptirler (Küçük, 2020, s. 16; Küçük, 2016, s. 28; Babahanoğlu, 2020, s. 522).

İtalya'da metropol kent yönetimlerinin de diğer yerel yönetimler gibi organları bulunmaktadır. Metropol kent yönetimlerinin karar organı metropol kent meclisidir. Meclis önemli kararları alır, yönetim birimlerini yönlendirir ve denetimlerini yapar. Yürütme organı, metropol (encümeni) giunta'sıdır. Metropol kent yönetiminin başında, il yerel yönetimi başkanının seçimine benzer bir şekilde seçilerek göreve gelen metropol belediye başkanı vardır. Metropol belediye başkanı metropol kent yönetimini temsil etmekte, encümene başkanlık etmekte ve atamaları yapmaktadır. Metropol kent yönetimlerinin organları arasında da il ve belediyeler gibi yetki bölüşümü yapılmaktadır. Metropol kent yönetiminin içyapısı bir teşkilat tüzüğü ile tasarlanır ve kendi meclisince kabul edilerek uygulamaya konulur (Küçük, 2020, s. 15-16).

### **1.6.1.3. İl (Provincia) Yönetimi**

İtalya Anayasası'nın 114. maddesinde belirtilmiş olan yerel yönetim birimlerinden bir diğeri de il yönetimleridir. İllerin kurulması, kaldırılması ve sınırlarının değiştirilmesi yasalarla yapılmaktadır. İtalya yerel yönetimlerinin en zayıf halkasını iller oluşturmaktadır. İller daha önce kurulmasına rağmen özellikle metropol kent yönetimlerinin oluşturulmasından olumsuz yönde etkilenmişlerdir (Küçük, 2016, s. 30). Örneğin metropol kent yönetimlerinin oluşturulduğu kentlerde il yönetimleri kaldırılmış ve yerlerine metropol kent yönetimleri oluşturulmuştur.

İller, İtalya yerel yönetimlerinin ikinci basamağını

oluşturmaktadır. İllerin bir yerel yönetim şekline dönüşmesi 1934 yılında yapılan yasada, 1948 yılında yapılan yasal değişiklik sonucu olmuştur. Yapılan değişiklikle daha önce il yönetiminde bir “danışma kurulu” şeklinde görev yapan kurulun üyeleri seçimle göreve gelmeye başlamış ve başında bir il başkanının yer aldığı il meclisi oluşturulmuştur (Keleş, 2020, s. 128).

İtalya, 110 il yönetiminden oluşmakta ve il yönetimlerinin il meclisi, il encümeni ve il başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl yönetimlerinin karar organı il meclisidir. İl meclis üyeleri nispi temsil sistemine göre dört yıllığına seçilmekte ve üye sayısı ilin nüfusuna göre 24 ila 45 arasında değişmektedir. İl meclisi kendi üyeleri arasından bir de başkan seçmektedir (Babahanoğlu, 2020, s. 524). Daha önceleri meclisin kendi üyeleri arasından seçilen il başkanının seçilmesi usulü, 1993 yılında yapılan yasal çalışma ile değiştirilmiştir. 1993 yılında yapılan yasal çalışma iki açıdan önemlidir. Birincisi, il meclisi başkanların yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi, ikincisi ise il meclisi başkanlarının seçiminde iki turlu oylama sistemine geçilmesidir. İki turlu oylama sisteminde, ikinci tur seçimlerine en çok oyu almış iki aday katılabilmektedir. Dolayısıyla başkanların doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi başkanları özellikle karar verme ve politika oluşturma konularında güçlendirmiş ve başkanların hesap verilebilirliğini de artırmıştır (Küçük, 2016, s. 31; Babahanoğlu, 2020, s. 525).

İl yönetimlerinin yürütme organı il encümenidir. İl encümenine aynı zamanda “İl Giunta” da denilmektedir. İl encümeni başkan ile bir başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşur. Encümenin sayısı, meclis üye sayısının beşte birini geçmemesi gerekir (Koşar, 2013, s. 334). İl encümeni, yasalarla il meclisine, il başkanına ve merkezi idareye verilmiş olan yönetim görevlerini yerine getirir. Ayrıca meclisin genel kararlarını uygular, meclise önerilerde bulunur ve yaptığı çalışmaları yıllık olarak meclisin bilgisine sunar (Küçük, 2019, s. 17).

İl yönetimlerinin bir diğer organı ise il başkanıdır. İl başkanı, il meclis üyeleri ile aynı zamanda genel oy esasına göre yerel halk tarafından seçilir. Seçmenler başkan ve meclis üyelerini farklı partilerden seçme hakkına sahiptirler. İl yönetimi ile il yerel yönetiminin başı ve temsilcisi il başkanıdır. İl başkanı, encümen üyelerini atamakla ve gerektiğinde görevden almakla yetkilidir. Aynı zamanda il yerel yönetiminin yönetilmesinden, bağlı kuruluşlarda merkezi idarenin temsilcileri ile yönetim kurul üyelerinin atanmasından sorumludur. İl başkanı yine kendisine yasalarla verilmiş olan görevlerin yanında, il yönetimlerine merkezi yönetim ve bölge yönetimleri tarafından verilen görevlerinde yerine getirilmesi sağlar (Koşar, 2013, s. 334; Küçük, 2019, s.17; Geray, 1997, s. 65).

İl yönetimleri ekonomik kalkınmanın teşviki, üretim tesislerinin

inşaatı ve faaliyetlerinin desteklenmesi gibi bir dizi görev ve yetkiye sahiptir. Yine yerel sağlık birimlerinin bölgesel kapsamının sınırlandırılması ile birlikte iller bu alanda danışma rolüne sahip olmuşlardır. Bu bağlamda yeni kurulacak sağlık kliniklerinin yerlerini belirleme ve bu alanda bölge yönetimlerinin kendilerine vermiş olduğu diğer idari görevleri onaylama yetkileri de bulunmaktadır (Vesperini, 2011, s. 11-14). Bunun yanında yine iller çevrenin korunması, su, toprak ve enerji kaynakları, kültürel varlıkların korunması, kamu sağlığı alanında temizlik ve hijyen, liselerde mesleki eğitimden sorumlu tutulmuşlardır (Babahanoğlu, 2020, s. 524).

Her ilde il yerel yönetimi başkanının yanında birde içişleri bakanı tarafından atanan vali bulunmaktadır. Vali, ilin temsili olmayan idaresinin koordinatörüdür ve içişleri bakanına karşı sorumludur. Vali ilde kamu güvenliği, kamu düzenini ve kamu sağlığı görevlerini sağlamakla görevlidir. Belediye meclislerinden geçen kararların yasalara uygunluğunu da kararlaştırır (Küçük, 2019, s. 17-18). İllerde, il yönetimlerinin kendi birimlerinin yanında içişleri, eğitim, çalışma ve toplumsal güvenlik, ulaştırma, endüstri ve ticaret gibi çeşitli bakanlıkların da bağlı kuruluşları yer almakta ve İtalya Bankası ile ticaret odaları gibi çeşitli kamu kuruluşları da bulunmaktadır (Küçük, 2016, s. 30-31).

#### **1.6.1.4. Belediye (Consiglio) Yönetimi**

İtalya yerel yönetimlerinin en eski ve en köklü geleneğine sahip yönetim birimi belediyelerdir. Belediyelerin tarihi, krallık dönemine kadar uzanmakta ve belediyelerin bugünkü sınırları 1861 yılına dayanmaktadır (Küçük, 2018, s. 38). Hatta Henri Pirenne'nin "Orta Çağ Kentleri" adlı kitabında, bugün İtalya kentleri arasında yer alan başkent Roma ve Marsilya'da Frank Kralları yönetimi döneminde bile belediye niteliğinin bulunduğu ve bunun korunduğu belirtilmektedir (Pirenne, 2014, s. 21).

İtalya'da Faşist yönetimin iş başında bulunduğu 1934 yılında "Kamu Yönetiminin Organik Yasası" çıkarılmış, çıkarılan yasa ile belediyelerin harcamaları "zorunlu" ve "zorunlu olmayan" şeklinde düzenlenmiştir. Örneğin içme suyu, kanalizasyon ve ulaşımın sağlanması isteğe bağlı harcamalar arasında yer almıştır. Yine o süreçte belediye meclis üyeleri yerel halk tarafından, belediyeyi yöneten belediye başkanı ise meclisin kendi üyeleri arasından seçilerek göreve gelmiştir. Belediye meclisi yılda iki defa toplanmış ve belediyede içişleri bakanlığının temsilcisi sıfatı ile bir belediye sekreteri de görev yapmıştır. Belediye sekreteri belediye başkanına karşı değil, valiye karşı sorumluluğu bulunan bir kamu görevi yürütmüştür (Keleş, 2020, s. 127-128).

1948 İtalya Anayasası'na göre belediyeler kanunlarla belirlenmiş olan ilkeler çerçevesinde özerk bir yapıya sahip yerel yönetim birimleridir (Küçük, 2018, s. 38). Anayasanın 114. maddesinde belediyelere komünler olarak değinilmiş ve belediyeler bölgeler, iller ve metropol kentler ile

birlikte anayasada belirlenen ilkelere göre, kendilerine ait tüzük, yetki ve görevleri bulunan özerk kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. 119. maddesinde gelir ve harcama özerkliğine ve bağımsız mali kaynaklara sahip oldukları belirtilmiştir (1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 114-119). Mevcut haliyle belediyelerin yıllık harcamaları, kamu bütçesinin %30'unu oluşturmaktadır (Castellini, vd. 2021, s. 3).

Anayasası'nın 118. maddesinde; "Katmanlı yetki, ayırma ve orantılılık ilkesi uyarınca, uygulamada teklik sağlamak için, illere, metropol kentlere veya bölgelere veya devlete atfedilmedikçe, idari fonksiyonlar komünler verilir. Komünler, il ve metropol kentler, kendi yetkileri doğrultusunda, kendi idari görevlerinin yanı sıra Devlet tarafından veya bölgesel mevzuat tarafından kendilerine verilen görevleri yürütür."(1948 İtalya Cumhuriyeti Anayasası, md. 118) şeklinde ifade ederek bu bağlamda komünlerin (belediye) yetkilerine yönelik anayasal çerçevesini belirlemiştir.

İtalya'da 1980'li yılların sonu ve 1990'lı yılların başı belediyeler açısından oldukça önemli düzenlemelerin yapıldığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ile belediyelere vergi koyma yetkisi tanınmıştır. Daha önceki süreçte belediyelerin gelirlerinin %83'ü merkezi yönetim tarafından karşılanırken, 1991 yılından itibaren belediyelerin gelirlerinin %75'i kendi öz kaynaklarından oluşmuştur. Ayrıca 1934 yılında yapılan yasa ile getirilen belediyelerin zorunlu ve zorunlu olmayan (isteğe bağlı) harcamaları 1990 yılında yapılan yasa ile son bulmuştur (Keleş, 2020, s. 130).

İtalya'da belediyelere belediye hükümeti de denilmekte ve belediyelere hizmet sunumunda önemli görev ve sorumluluklar verilmektedir. Belediyeler başta kentsel ulaşımdan, sağlık ve sosyal hizmetlere, eğitim ve araştırmadan, işletmelere kamu desteği sağlamaya, konuttan, kültürel hizmetlere kadar birçok farklı alanda hizmet sunmaktan sorumlu tutulmuştur (Castellini, vd. 2021, s. 3). Bu bağlamda belediyelerin görevlerini şehir planlaması, yerel güvenlik, sağlık ve sığınma evleri, yol ağı güvenliği, anaokulu, ilkokul, meslek okulu, kültür hizmetleri, sakatlık yardımı, kanalizasyon hizmetleri şeklinde sıralamak mümkündür. Yine ekonomik, ticari, turistik, sosyal, sportif ve kültürel faaliyetleri de bölgeler ile koordineli bir şekilde yerine getirme görevleri bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 525-526).

Belediyeler bu görevleri tek başına yapabilecekleri gibi kendi aralarında veya il yönetimleri ile iş birliği de yapabilme imkânına sahiptirler. Yukarıda belirtilen görevlerin yanında belediyelere yasalarla başka görevlerinde verilmesi mümkündür. İtalya'da belediyeler ulusal yaşamda da oldukça önemli bir rol oynamakta ve bu rolleriyle de siyasal sistemin yerleşmiş bir özelliğini yansıtmaktadırlar (Koşar, 2013, s. 334).

Son yirmi yılda yapılan reformlarla belediyelere daha fazla sorumluluklar verilmiş ve belediyeler kendilerine verilen sorumluluklar nedeniyle birtakım sorunlar yaşamışlardır. Bu sorunların giderilmesi için, belediyeler çeşitli birlikler oluşturarak belediyelerin iş birliğini amaçlamışlardır. Oluşturulan bu birliklerin en yaygın olanı, belediye birlikleridir. Belediye birlikleri, belediyelerin kendi aralarında bir araya gelerek güçlerini birleştirmelerine yol açmış ve güç birleşimi yeni bir vizyon oluşturulmuştur. Yeni vizyon ile belediyeler yerel toplumun ihtiyaçlarına ve beklentilerine daha iyi yanıt verir hale gelmiştir. Oluşturulan 291 belediye birliği belediyelerin işlevlerini yönetmede ve verimliliğini artırmada önemli bir rol izlemiştir (Rija ve Tenuta, 2011, s. 85-86).

İtalya'da 20 bölgede mevcut 7.914 belediye yönetimi yer almaktadır. Bu belediyeler nüfus yoğunluğu açısından önemli farklılıklar içerirler. Örneğin nüfus bakımından 2.808.293 nüfusuyla en büyük belediyeyi başkent Roma oluştururken, en küçük belediyeyi ise 30 nüfusa sahip Monterone kenti oluşturmaktadır (Castellini, 2021, s. 5). Diğer yerel yönetim kademelerinde olduğu gibi belediyelerin seçimle göreve gelen organları da bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2020, s. 525).

#### **1.6.1.5.Belediyelerin Organları**

İtalya'da her belediyenin doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş olan bir belediye meclisi ve belediye başkanı ve üyelerini belediye başkanının seçtiği bir belediye encümeni yer almaktadır (Keleş, 2020, s. 136). İtalya belediyelerinin belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan üç organı bulunmaktadır.

Belediye Meclisi (Consiglio Comunale): Belediyenin karar organıdır ve üyeleri yerel halk tarafından dört yıl süre ile seçilmektedir. Belediye meclis üyelerinin sayısı, belediyelerin yapısına göre değişiklik göstermektedir. Nüfusu üç binden az olan belediyeler 12, nüfusu beş binden fazla olan belediyeler 60 üyeye sahiptir. Meclis üyelerinin seçimleri, yerleşim yerlerinin nüfus büyüklüğüne göre nispi temsil ve çoğunluk sistemi olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Nüfusu beş binin üstünde olan belediyelerde nispi temsil sistemi uygulanırken, nüfusu beş binin altında olan belediyelerde ise meclis üyelerinin 4/5'i için çoğunluk sistemi uygulanmaktadır (Küçük, 2018, s. 38). Belediye meclisinin dört yıllığına seçilme kuralı 2000 yılında yapılan yasal çalışma sonucu dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır.

Belediye meclisi olağan ve olağanüstü olmak üzere iki şekilde toplanmakta ve olağan toplantılar her ay, olağanüstü toplantılar ise zorunluluk hallerinde yapılmaktadır. Olağanüstü toplantılar meclis üyelerinin üçte birinin gerekçeli istemi ile meclisin kararı veya belediye başkanının tespiti üzerine yapılır. Meclis kararları yasalarla farklı bir uygulama öngörülmediği sürece, meclisin salt çoğunluğunun oyu ile alınır.

Belediye Encümeni (Giunta Cominale): İtalya'da belediye encümenine "belediye giunta" sı da denilmekte ve belediyenin yürütme organı görevini belediye encümeni görmektedir. Meclis gibi beş yıllık görev süresine sahip olan belediye encümeni, belediye başkanı ile çift sayıda belirlenmiş üyelerden oluşmakta ve encümen üye sayısı da belediyenin nüfusuna göre farklılık göstermektedir. Örneğin üç binden az nüfuslu belediyelerde 2, nüfusu beş binden fazla olan belediyelerde 8 üye bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir (2013)'den akt. Küçük, 2019, s. 19).

Belediyelerin bir diğer organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanına, "belediye başkanlığı sistemi" başlığı içerisinde yer verileceği için, bu kısımda yer verilmemiştir.

### **1.6.1.6. Belediye Başkanlığı Sistemi**

İtalya'da 1993 yılına kadar belediyelerde meclis-kent/belediye yöneticisi modeli benimsenmiştir. 1993 yılından sonra yerel halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanlığı sistemine geçilmiş ancak seçilmiş belediye başkanının yanında birde belediye başkanı tarafından kent/belediye yöneticisi atanmıştır. Belediye başkanı tarafından bürokratlar arasından atanan belediye yöneticisine kurum içi ve personel arası iletişim gibi görevler verilmiş, ayrıca meclise karşı sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla İtalya'da belediye yöneticisi hem belediye birimlerinin başı hem de seçilmiş ve atanmış birimler arasındaki bağı kuran görevli görevi görmektedir (Sancino ve Turrini (2009)'dan akt. Şengün 2024, s. 69).

İtalya'da 1993 yılına kadar uygulanan yasal sistem, yerel seçmenlerin oylarıyla bir belediye meclisinin oluşmasını sağlamış ve oluşan belediye meclisi kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçmiştir. Seçilen belediye başkanlarına meclisin baskısı, kişisel ya da siyasi nedenler başkanların sık sık istifa etmesine neden olmuştur. Bu durumda otomatik olarak belediye meclisinin feshedilmesine ve yeni seçimlere gidilmesini gerektirmiştir. Bu gibi durumların önüne geçmek için yeni bir reform isteği oluşmuş ve 1993 yılında bu yönde adım atılmıştır. Dolayısıyla 25 Mart 1993 tarihinde yapılan yasal çalışma (81/1993) ile İtalya'da belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi benimsenmiştir. Bu bağlamda 1993 yılı kanunu belediye başkanlığı sistemine yönelik büyük bir yenilik getirmiştir. Bundan böyle belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesine geçilmiştir.

1993 yasası ile belediye başkanlarına yönelik getirilen bir başka yenilikte, bir belediye başkanının art arda görev yapabileceği dönem sayısına yönelik olmuştur. Belediye başkanının göreve gelmesine yönelik daha önce bir sınırlama bulunmazken, yeni sistemde doğrudan seçilen belediye başkanının art arda en fazla iki defa seçilebileceği sınırı getirilmiştir. Getirilen sınırın gerekçesi (81/1993) kanunda, belediye

başkanlarının doğrudan seçilmesinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Bu bağlamda danıştayın verdiği kararla, “gücün tek bir kişide uzun süre boyunca bulunması hem sonraki seçimleri etkileyebileceği hem de kişiye konumsal kazanımlar sağlayabileceği” yönünde olmuş ve bu durum Anayasa Mahkemesi (60/2023) tarafından da onaylanmıştır.

Daha sonra (56/2014) Delrio Kanunu da denilen kanunla nüfusu üç bine kadar olan belediyelerde belediye başkanlarının seçilme sınırı ikiden üçe çıkarılmış, sınır 2022 yılında ise (35/2022 sayılı Kanun) beş binin altındaki belediyeleri de kapsamı içerisine almıştır. Ancak küçük belediyelere yönelik yapılan bu üç dönem kuralı daha sonraki süreçte tamamen ortadan kaldırılmıştır. Alınan bu kararların gerekçesi olarak, “küçük yerleşim yerlerinde belediye başkanlığına aday bulmada yaşanan zorluk” olarak belirtilmiştir. Bu alanda yapılan bir başka yenilikte, belediye başkanlarının görev sürelerinin dört yıldan beş yıla çıkarılması yönünde olmuştur. 1993 yılından sonra bu alanda birçok kez değişiklik yapılmış olsa da belediye başkanlarının görev sürelerinin dört yıldan beş yıla çıkarılması 2000 yılında yapılabilmektedir.

İtalya’da 1993 yılına kadar belediye başkanlığı sistemi, yürütme organı ve başkanının meclisin kendi üyeleri arasından seçilerek iş başına geldiği, bir nevi parlamenter modeli andırmıştır. 1993 yılında yapılan yasal değişiklik sonucu parlamenter modelden vazgeçilerek başkanlık modeline geçilmiştir. Bu uygulama sadece belediye başkanlarına yönelik olmayıp, aynı zamanda il başkanlarının seçimlerinde de uygulanmaya başlanmıştır (Keleş, 2020, s. 131).

Bu modele geçilmesinde yukarıda bahsedilenlerin dışında da bazı nedenler etkili olmuştur. Başta yerel halka en yakın kurumların temsilcileri olarak belediye başkanları, kendilerini demografik, ekonomik ve çevresel gibi çeşitli değişimlerin yaşandığı bir dönemle karşı karşıya bulmuşlar. Yine vatandaşlar çoğu zaman bir belediye başkanının sahip olduğu yetki ve görevlerinin de ötesine geçerek, bir takım talep ve isteklerde bulunmuşlardır. Bu durum bir yandan belediye başkanlarını bir yandan da yönetmiş oldukları kurumlarını güçlü bir baskıya maruz bırakmıştır (La Nave, Cabria, Magnier ve Antonucci, 2017, s. 4). Bu talep ve isteklere yeni ve acil çözümler üretebilmek için yeni bir model arayışına gidilmiş ve 1993 yılında yapılan reformla belediye başkanlığı modeline geçilmiştir. Belediye başkanlığı modeline yönelik 1993 yılında yapılan reformların başında, belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmesi yer almıştır. Doğrudan yerel halk tarafından seçilen belediye başkanlarının başta siyasi partilere bağımlılıkları azalmış ve kendi konumları da önemli ölçüde güç kazanmıştır (Babahanoglu, 2020, s. 525).

İtalya belediyelerinde belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmeye geçilmesiyle birlikte, belediye başkanlarının rolleri de

önemli ölçüde değişmiştir (Neva, vd. 2017, s. 4). Belediye başkanı belediye meclisi, encümeni ve belediye idaresinin başıdır ve belediyeyi dışa karşı temsil eder. Başkan, belediye idaresinin başı sıfatı ile meclisinin gündemini oluşturmaktan, sözleşmeleri imzalamaktan, belediyenin sevk ve idaresinden sorumludur. Bunun yanında belediye başkanı, belediye teşkilatının çalışmasını düzenlemeye yönelik belediye meclisini ve encümenini toplantıya çağırarak bu yönde kararlar da alabilir (Küçük, 2019, s. 19).

Belediye başkanı seçilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Kilise’de çalışan yöneticiler, subaylar, yargıçlar, polis teşkilatının üst düzey yöneticileri ile bazı suçlardan hüküm giyenler belediye başkanı adayı olamazlar (Tortop, 1996, s. 67). 1993 yılı reformları ile birlikte belediye başkanları genel oyla seçilmekte ve partilerinin meclis üyesi adayları ile aynı listede yer almaktadır. Her adayın adının parti listesinde yer alması gerekmektedir. Seçmenler isterse meclis üyeliği ile belediye başkanlığında farklı parti adayına oy verebilmektedir (Geray, 1997, s. 56).

İtalya’da mevcut durumda belediye başkanlarının seçiminde, Birleştirilmiş Yerel Yönetimler Kanunu (267/00) uygulanmakta ve seçimler belediye meclis üyelerinin seçimi ile aynı zamanda ve çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır. Kanun, yerleşik nüfus sayısına bağlı olarak iki farklı seçim sistemi öngörmüştür; nüfusu 15 bine kadar olan ve 15 bini geçen şeklinde. Nüfusu 15 bine kadar olan belediyelerde en çok oyu alan aday belediye başkanı seçilmektedir. Ancak oyların eşit çıkması halinde en çok oy alan iki aday arasında tekrar seçim yapılabilmektedir. Eşitliğin devam etmesi halinde ise en yaşlı aday belediye başkanı seçilebilmektedir.

Belediye başkanlığı seçimlerinde partiler seçim ortaklıkları da yapabilmektedirler. Ancak seçim ortaklığı 15 binden fazla nüfusa sahip olan belediyelerde yapılabılırken, nüfusu bu oranın altında olan belediyelerde ortaklık yapılamamaktadır (Geray, 1997, s. 56).

Nüfusu 15 bini geçen belediyelerde belediye başkanı seçilebilmek için geçerli oyların salt çoğunluğunu, yani %50+1’ini alan aday belediye başkanı seçilebilmektedir. İlk turda hiçbir adayın çoğunluğu sağlayamaması durumunda, ilk turda en çok oy almış iki aday arasında seçimi takip eden ikinci pazar günü ikinci tur seçimi yapılmaktadır. Ayrıca ikinci tura kalamayan adaylarda ikinci tur seçimleri için seçime katılan adayları destekleyebilmektedirler. Üstelik ikinci turda yalnızca belediye başkanlarının seçilmesi gerekmekte ve ikinci turda en çok oyu alan aday belediye başkanı seçilebilmektedir.

İtalya’da belediye başkanlığı sisteminin dikkat çekici bir diğer özelliği de belediye başkanları hem belediyenin hem de belediyede merkezi yönetimin temsilcisi olmasıdır (Keleş, 2020, s. 133). Bu doğrultuda İtalya

belediyelerinde, belediye başkanının belediye ile ilgili görevlerinin yanında, devleti temsilen de bazı görev ve sorumlulukları vardır. Bu görev ve sorumluluklar:

- Kamu düzeni, esenliği ve sağlığı ile ilgili kendisine yasalarla verilen görevler,
- Doğum, ölüm ve evlenme gibi nüfus hareketlerinin kayıt altına alınması görevleri,
- Seçim, askerlik ve istatistik verilerine yönelik belediyeye verilen işlerin yürütülmesi görevleri,
- Kamu güvenliği ve polis ile ilgili kendisine yasalarla verilmiş görevler,
- Kamu düzeni ve güvenliğiyle ilgili her türlü işlerin gözetim ve denetim altında tutulması ve bu işlerle ilgili valiye bilgi sunulması görevleri (Geray, 1997, s. 57).
- Belediyede merkezi yönetimin temsilcisi olarak devletin yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirimlerini yayımlama görevleri (Küçük, 2016, s. 37).
- Sorumlu bulunduğu alanda yerel sağlık yetkilisi olarak kamu sağlığı ve hijyeni konularındaki görevleri (Vesperini, 2011, s. 14).

Belediye başkanlarının önemli görevlerinden bir tanesi de belediyelerin sorumluluk alanında devlet polisinin bulunmadığı yerlerde o yerleşim yerinin kamu güvenliğinden sorumlu olmasıdır. Polis idaresinin bulunmadığı yerlerde yerel polis örgütü de belediye başkanlarına bağlı olarak çalışmaktadır. Özellikle 2008 yılında yapılan (92/2008 ve 125/2008) yasal düzenlemeler ile belediye başkanlarına kendi sorumluluk alanlarında kamu güvenliğine yönelik önemli yetkiler verilmiştir. Örneğin belediye başkanlarına, kamu güvenliğinin tehlikeye düştüğü durumlarda tehlikenin önlenmesi ya da ortadan kaldırılmasına yönelik kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır (Babahanoğlu, 2020, s. 524-539). Yine gerekli hallerde halkın esenliğine ve güvenliğine yönelik olağanüstü önlemler alabilme ve bu tür durumlarda vali aracılığı ile silahlı güçlerden destek isteminde bulunabilme yetkisi de verilmiştir (Küçük, 2016, s. 37).

## 2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Yerel yönetimler Türkiye Cumhuriyeti’ne Osmanlı Devleti’nden miras kalmıştır. Osmanlı Devleti’nde ilk başlarda yerel yönetimlerin gördüğü görevleri vakıflar ve esnaf örgütleri yerine getirmişlerdir. O yüzden Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Fermanı’na kadar yerel yönetim kavramı ve geleneğinden söz etmek pek de mümkün değildir (Akarca, 2023, s. 1546).

Tanzimat’la birlikte yerelleşme adımları hız kazanmış ve bu doğrultuda 1854 yılında İstanbul’da Şehremaneti kurulmuş (Uyar, 2004, s. 33) ve ardından 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi yayımlanmıştır. Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile Osmanlı Devleti’nde aynı zamanda eyalet sisteminden vilayet (il) sistemine geçilmiştir. Böylece hem Şehremaneti hem de Tuna Vilayeti Nizamnamesi yerel yönetimlere yönelik ilk pilot uygulamalar olarak karşımıza çıkmıştır. 1923 yılında Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle birlikte ülkede tüm alanda yeni bir yapılanma gidilmiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında yerel yönetimlerin asıl görevi, Kurtuluş Savaşı sırasında yakılıp yıkılarak harabeye dönmüş olan ülkeyi tekrar ayağa kaldırmak için mücadele olmuştur. Bu mücadele daha çok sınırlı olan nüfusu (11 milyon) artırma yönünde politika geliştirme ve salgın hastalıklara çözüm üretme yönündedir (Karakaya, 2023, s. 5; Uyar, 2004, s. 33-34).

Yerel yönetimlere yönetsel açıdan baktığımızda, kendi yapısal alanları içerisinde yerel yönetim olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerde yalnızca yürütme alanında değil, yasama ve yargı alanında da genel yönetim hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişilerinin yetkilendirilmesini siyasal yerinden yönetim olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlere yönetsel açıdan baktığımızda, kendi yapısal alanları içerisinde yer yönünden ve hizmetlerin sunulması açısından bulunduğu yer itibarıyla yerel yönetim denilebilir. Bu tanımlamalarla yerel yönetimler, yerel halka en yakın yönetim kuruluşu olarak, yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılayan yönetim biçimidir (Gözübüyük, 2015, s. 96-97).

Türkiye’de yerel yönetimler anayasal kuruluşlardır ve yerel yönetimlere 1982 Anayasa’sının 127. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddede belirtildiği üzere yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri yerine getiren ve karar organları yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Türkiye’de uygulanmakta olan üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar; il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bu yerel yönetimlerin kendilerine ait sorumluluk alanlarında yasalarla kendilerine verilmiş olan yetkiler dâhilinde yerel halka mahalli müşterek hizmetleri sunmakla yetkili ve görevli kılınmışlardır (Yosunkaya, 2018, s. 6-9).

Aslında yerel yönetimler ilk önce gelişen ve genişleyen şehirlerin

alt ve üst yapı ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, zamanla vatandaşların yönetsel süreçlere katılımına da imkân sağlamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler sadece yol, su, kanalizasyon, çevre temizliği gibi temel hizmetleri veren kurumlar olmaktan çıkarak, bu hizmetlerin yanında kentlerde hayatın tüm alanına dokunan kurumlar halini almıştır (Akarca, 2023, s. 1547).

Yerel yönetimler, halka yakınlığı ile bilinmekte ve merkezi yönetime göre daha yatay bir örgütlenme biçimi oluşturmaktadır. Halka yakın olmanın yanında, yerel yöneticileri doğrudan halk seçtiği için bu yönetim kademelerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik daha ön plana çıkmaktadır. Aynı zamanda yerel demokrasiyi sağlamaya dönük olan yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır (Günel ve Güler Ağın, 2023, s. 278).

Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri sayfasında verilen bilgilere göre, Türkiye’de 2024 yılı itibariyle türlerine göre yerel yönetimlerin sayısı Tablo 1’de verilmiştir.

**Tablo 1:** Türkiye’de yerel yönetim sayıları

S. No	Yerel Yönetim Tipi	Tabi Olduğu Kanun	Sayısı
1	Büyükşehir Belediyesi	5216 sayılı Kanun	30
2	Büyükşehir İlçe Belediyesi	5216 ve 5393 sayılı Kanunlar	519
3	İl Belediyesi	5393 sayılı Kanun	51
4	İlçe Belediyesi	5393 sayılı Kanun	403
5	Belde Belediyesi	5393 sayılı Kanun	402
Toplam Belediye Sayısı:			1.405
6	İl Özel İdaresi	5302 sayılı Kanun	51
7	Köy	442 sayılı Kanun	18.240

Not: Tablo yazar tarafından hazırlanmıştır.

## 2.1.İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, Türkiye Cumhuriyeti’ne Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras kalma bir yerel yönetim birimidir. Bu yönetim birimi Fransa idare sisteminden esinlenerek, 1864 yılında “Tuna Vilayeti Nizamnamesi” adıyla kurulmuştur (Çetin Önez, 2015, s. 249). 1864 yılı Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlığında ikisi Müslüman, ikisi ise Gayrimüslim olmak üzere dört kişiden oluşan Vilayet Umumi Meclisi (il genel meclisi) oluşturulmuştur. Vilayet Nizamnamesi’nde 1870 yılında değişikliğe gidilmiş ve yapılan değişiklik sonucu, il genel meclisinin görev

ve yetkileri artırılmıştır. 1870 yılında yapılan değişikliğin amacı, önceki Nizamnamede görülen yasal eksiklikleri gidermek ve uygulamadaki sorunları ortadan kaldırmak yönünde olmuştur. Öte yandan yapılan yasal değişikliğin bir başka önemli yanı da bu Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sistemi kaldırılmış ve yerine vilayet (il) sistemi benimsenmiştir. Bu minvalde, vilayetler için biri genel diğeri yerel olmak üzere iki yönetim sistemi kabul edilmiştir (Toprak, 2021, s. 59; Çetin Önez, 2015, s. 249).

İl özel idarelerinin tüzel kişilik kazanması ise 1913 yılında yapılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile olmuştur. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati, Osmanlı İmparatorluğu döneminde geçici olarak yürürlüğe girmiş olan yasadır. Yasa geçici olarak yürürlüğe girmiş olmasına rağmen Osmanlı-Türk idari teşkilatının en uzun ömürlü yasal düzenlemelerinin başında yer almaktadır. Geçmiş Tanzimat Fermanı'na kadar dayanan il özel idarelerinin kurucu yasası, 1921 yılından itibaren yaklaşık otuz defa değişikliğe uğramış, ancak yasa en kapsamlı değişiklik 1987 yılında yapılmıştır (Karakaya, 2023, s. 3-5).

26 Mayıs 1987 tarihinde 3360 sayılı yasa ile “İl Özel İdaresi” adını almış, ancak içerik büyük ölçüde aynı kalmıştır. Ara sıra kısmi değişiklikler yapılan 3360 sayılı yasa ihtiyaçlara istenen cevabı verememiş ve bu alanda kapsamlı sayılabilecek değişiklik 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla yapılmıştır (Karakaya, 2023, s. 3).

22.02.2005 tarihinde kabul edilen, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile il özel idareleri daha güçlü ve özerk bir yapı haline gelmiş ve daha geniş yetkilerle donatılmıştır (Toprak, 2021, s. 59; Çetin, 2009, s. 252; Keskin, 2016, s. 70). Yasanın uygulanmasında il özel idaresi; “il halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” (5302 sayılı Kanun, md. 3) olarak ifade edilmiştir.

Kurulduğu günden bu yana hakkındaki görüşler; “yok etmek” ya da “temel kurum haline getirmek” şeklinde tamamıyla birbirine zıt görüşlerin olabildiği tek kurum il özel idareleri olmuştur. Bu karşıt görüşlerin iki farklı yasaya konu edilmesi, 2005 ve 2012 yılları arasında, kısa bir dönemde gerçekleşmiştir. 2005 yılında yapılan yasal düzenleme illerin yönetiminde ağırlığı il özel idarelerine yöneltirken, yedi yıl gibi kısa bir süre sonra yapılan bir başka yasal düzenleme ile otuz ilde il özel idarelerine son verilmiştir (Keskin, 2016, s. 62).

İl özel idarelerine yönelik en radikal değişiklik 2012 yılında yapılmıştır. 12.11.2012 yılında kabul edilen ve bir kısmı hemen bir kısmı ise 2014 yılı 31 Mart yerel seçimleriyle birlikte uygulamaya geçen 6360 sayılı Kanun'la birlikte 30 ilde il özel idareleri kapatılmıştır. Kanunla birlikte otuz büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sonlandırılmış, bu idarenin

görev, yetki ve sorumlulukları ile personeli, menkul ve gayrimenkulleri çeşitli kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Böylece tüzel kişilik kazandığı 1913 yılından bu yana ülke düzeyinde faaliyet yürüten il özel idareleri, bundan böyle büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmayan 51 ilde faaliyetlerini sürdürmektedir (Karakaya, 2023, s. 11).

Büyükşehir statüsüne sahip 30 ilde, il sınırları içinde koordinasyonu sağlamak ve daha önce il özel idarelerinin yerine getirdiği hizmetleri belediyelerin yetersiz kaldığı yerlerde yerine getirmek için valiyeye bağlı YİKOB kurulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 2016 yılına kadar valiliklere bağlı çalışırken, 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile birlikte tüzel kişilik kazanarak özel bütçeli bir kuruluş haline getirilmiştir (Günel ve Güler Ağın, 2023, s. 285).

İl özel idaresinin kuruluşuna 5302 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer verilmiştir. Yasanın 4. maddesinde belirtildiği üzere, bir yerde il kurulması durumunda otomatik olarak il özel idaresi kurulmakta olup ilin kaldırılması durumunda da tüzel kişilik son bulmaktadır (Toprak, 2021, s. 60).

İl özel idarelerinin teşkilatı genel hatlarıyla; genel sekreterlik, mali hizmetler, insan kaynakları, hukuk işleri, imar, sağlık, tarım gibi birimlerden oluşur. Ayrıca bu birimlerin yanında yeni birimlerde oluşturulabilir. Yeni birimlerin oluşturulması il genel meclisinin yetkisindedir. İl özel idaresinin görevlerini vali adına genel sekreter yürütür. Genel sekreter bu görevleri valinin emirleri doğrultusunda yasalar, meclis ve encümen kararları ile idarenin politika, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre yerine getirir. Bu görevlerin yerine getirilmesinde genel sekreterin sorumluluğu valiyeye karşıdır. Öte yandan ilçelerde de kaymakamlara bağlı özel idare teşkilatı kurulabileceği öngörülmüştür (Çetin, 2009, s. 252).

## **2.2. Belediye Yönetimi**

Belediye örgütü Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır. Bu mirası Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'tan önce klasik dönem ve Tanzimat'la birlikte devam eden yeni dönem şeklinde iki döneme ayırmak mümkündür. Tanzimat'tan önceki dönemde belediyecilik alanında ilk akla gelen ve en önemli görülen kuruluş vakıflardır (Deniz, Akarçay ve Karakaş, 2017, s. 314). Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'na kadar geçen süreçte belediye hizmetleri daha çok vakıflar eliyle yerine getirilmiştir (Düzenli, 2020, s. 138). Bu bağlamda 19. yüzyılın ortalarına kadar Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısında, bugünkü manasıyla bir belediye örgütlenmesi bulunmamaktadır. Dolayısıyla devlet, belediye hizmetlerini daha çok vakıflar aracılığı ile yerine getirmiştir (Uyar, 2004, s. 32).

Tanzimat'ın ilanı ve Batılılaşmanın da etkisiyle birlikte Osmanlı

Devleti'nde modernleşme hareketleri hız kazanmıştır. Modernleşme dönemi öncesinde belediye hizmetlerini yerine getirmek için vakıflar ile meslek loncaları ön plana çıkmış, kadılar ise bugünkü belediye başkanına benzer bir rol üstlenmiştir. Osmanlı Devleti'nde vakıflarla geleneksel tarzda hizmet verilmesi Batılı tarzda bir örgütlenme düşüncesinin oluşması ile çelişki yaratmıştır (Düzenli, 2020, s. 138). Bu çelişkiyi ortandan kaldırmak için Evkaf ve İhtisap nezaretleri oluşturulmuş ve böylece yerel hizmetlerin görülmesi konusunda önemli bir adım atılmıştır. Kırım Savaşı esnasında İstanbul'u üst olarak kullanan Fransız, İngiliz ve İtalyan askerlerinin talepleri doğrultusunda İstanbul'da 1854 yılında "Şehremaneti" adında bir belediye örgütü kurulmuştur (Uyar, 2004, s. 33).

13 Haziran 1854 tarihinde yayımlanan bir nizamname ile kurulan İstanbul Şehremaneti'nin başında hükümet tarafından atanan ve "Şehremini" adını alan bir başkan yer almıştır. Başkanın yanında yine İstanbul'da oturan Müslim ve Gayrimüslim olmak üzere Osmanlı tebaasına ait ve on iki kişiden oluşan bir Şehir Meclisi, ayrıca Şehir Meclisi içinden de iki başkan yardımcısı atanmıştır (Uyar, 2004, s. 33; Akarca, 2023: s. 1548). İstanbul Şehremanetinin ihtisap nezaretinin devamı olarak görülmesi, mali kaynakların, kadroların yetersizliği gibi birtakım nedenlerden dolayı kendisinden beklenen görevleri yerine getirememiştir. Bu denkleme şehremaneti kurulduğu tarihten sonra, üç yıl gibi kısa sayılacak bir sürede kapatılmış (Deniz, vd. 2017, s. 319; Erbay ve Akgün, 2023, s. 54) ve yerine batılı tarza ilk belediye örgütü sayılan 6. Dâire-i Belediye Örgütü kurulmuştur. 6. Dâire-i Belediye Örgütü İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde 28 Aralık 1857 tarihinde yayımlanan "6. Dâire-i Belediye Nizamatı" ile oluşturulmuştur. Belediye örgütünün kurulması için Beyoğlu ve Galata semtlerinin seçilmesinde, o semtlerde gayrimüslim nüfusun yoğun olarak yaşaması etkili olmuştur (Düzenli, 2020, s. 142; Korkmaz, 2023, s. 334).

6. Dâire örneğinden yola çıkılarak 1868 yılında "Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayımlanmış ve İstanbul 14 ayrı belediye dairesine ayrılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 54). 1877 yılına gelindiğinde ise "Vilayet Belediye Kanunu" ile "Dersaadet Belediye Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. Belediye yönetimleri İstanbul'dan sonra özellikle liman kentleri ile ulaşım merkezleri halindeki kentlerde oluşturulmaya çalışılmıştır. Hatta 1877 Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmadan önce, Vilayet Nizamnamesi hükümlerine dayanılarak başta Selanik, Beyrut ve İzmir kentlerinde belediye örgütleri oluşturulmuştur. Modern belediye kurma denemeleri olarak örneğin liman kentlerinde İzmir Belediyesi 1867, Alaçatı Belediyesi 1873 ve Çeşme Belediyesi 1882 yıllarında kurulmuştur (Toprak, 2021, s. 134-136).

1864 yılı ile birlikte Osmanlı Devleti'nin tüm vilayetlerinde

belediye örgütünün yaygınlaştırılması yoluna gidilmiştir. Bu doğrultuda belediyeler 1876 Kanun-u Esasi ile birlikte anayasal kuruluş haline getirilmiştir. Kanun-u Esasinin 112. Maddesi gereği belediyelere yönelik çıkarılması amaçlanan yasalar, (Dersaadet Belediye Kanunu ve “Vilayet Belediye Kanunu”) 1877 yılında çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur (Coşun, Pank Yıldırım ve Şen, 2021, s. 3).

Bu süreçte belediyeler için önemli görülen bir başka düzenlemede 1871 Vilayet Nizamnamesidir. Her ne kadar ismi vilayet (il) nizamnamesi olsa da bu nizamname ile bütün şehirlerde bir belediye örgütünün kurulması öngörülmüştür. Dolayısıyla bundan böyle her vilayet, sancak ve kazada bir belediye idaresi oluşturulacak ve oluşturulan her belediyenin meclisi ile memurlar arasından seçilecek bir meclis reisi olacaktır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 54).

1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ile daha önce oluşturulan belediye daireleri yerini şubelere bırakmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 54). 2. Meşrutiyet Dönemi’nde belediyelere yönelik 1912 yılında Osmanlı Mebusan Meclisi’nce “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat (Geçici) Kanunu” çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Çıkarılan geçici kanunla İstanbul’da daha önce 14 ve ardından 20’ye çıkarılan belediyeler kapatılmış ve İstanbul şehri tek bir belediye dairesi ile bu daireye bağlı dokuz şubeye dönüştürülmüştür (Düzenli, 2020, s. 145).

Ayrıca 1912 yılı yasası ile belediye meclisinin yerine, belediye encümeni oluşturulmuş ve oluşturulan bu sistem 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar yürürlükte kalmıştır. Öte yandan Erbay ve Akgün’ün Çelik (1995-593)’den aktardığına göre, Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne 389 belediye miras olarak kalmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 54-56-70).

23 Nisan 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin açılması ile birlikte, tüm alanda olduğu gibi belediyelere yönelik düzenlemelerde Meclis tarafından yapılmıştır. Meclisin belediyelere yönelik ilk düzenlemesi ise belediye seçimlerine yönelik olmuştur. 1921 Anayasası’nı müteakiben 28 Şubat 1921 tarihinde yürürlüğe giren yasayla, 1877 yılında yapılan Belediye Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve belediye başkanlarına yönelik emlak vergisi şartı kaldırılarak, okuma ve yazma bilme şartı getirilmiştir (Akarca, 2023, s. 1549-1550).

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarında yerleşim yerlerinin hukuki statülerine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile 2000 nüfusa kadar olan yerler köy olarak belirlenirken (Toprak, 2021, s. 140) aynı yıl çıkarılan 417 sayılı yasa ile “Ankara Şehremaneti” kurulmuştur. Kurulan Ankara Şehremaneti genç Türkiye Cumhuriyeti’nin belediyeciliği için bir örnek oluşturmuş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun hazırlanmasında yol gösterici olmuştur (Erbay

ve Akgün, 2023, s. 70-71).

Ankara Şehremaneti'nin meclis üyeleri seçmenler tarafından seçilirken, Belediye Başkanı (Şehremini) ise İçişleri Bakanı tarafından atanmıştır. 1930 yılında yapılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile İstanbul ve Ankara'da Şehremaneti uygulamasına son verilmiş ve ülkedeki tüm belediyeler için yeni bir sistem oluşturulmuştur (Akarca, 2023, s. 1550). Yine 1580 sayılı Belediye Kanunu ile köy dışında kalan bütün yerlerde bir belediye idaresinin kurulması öngörülmüştür. Belediyelerin anayasası olarak da anılan 1580 sayılı Belediye Kanunu (Toprak, 2021, s. 140) Avrupa ülkeleri ve özellikle Fransa'nın 1884 yılında çıkarmış olduğu belediye kanunu örnek alınarak hazırlanmıştır (Akarca, 2023, s. 1550). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1877 yılında çıkarılan "Dersaadet Belediye Kanunu" ve "Vilayet Belediye Kanunu" ile 1924 yılı Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 71).

3 Nisan 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu Türkiye'de belediye yönetiminin şekillenmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi yönünde atılan önemli bir adımdır. Bununla birlikte, o dönemde kadınların seçme ve seçilme hakkına kavuşması, yerel halkın yönetime katılımı, demokratik temsil gibi çeşitli hakların verilmesi demokrasi adına oldukça önemli olmuştur. Bu gelişmelerin ışığında belediyelerin demokratik bir yapıya kavuşturulmalarının yanında görev ve yetki alanları da oldukça genişletilmiştir (Toksöz, vd. 2009, s. 38; Keskin, 2016, s. 66).

1580 sayılı Kanun'un ardından belediyelere açık alanların denetimini veren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, imar ile ilgili bazı yetkiler içeren 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu çıkarılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 71). Belediyelere yönelik bir başka gelişme 1945 yılında kurulan "Belediyecilik Derneği" olmuştur. 1948 yılında ise "Belediye Gelirleri Kanunu" çıkarılmış ve bu doğrultuda belediyeler daha özerk bir yapıya bürünmüştür (Uyar, 2004, s. 33). Yine 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu da belediyeler için oldukça önemli olmuştur. Bu kanun ile belediyelere imar planı yapma yetkisi verilmiştir (Akarca, 2023, s. 1554).

Türkiye'de belediyelere yönelik reform çalışmaları 1980'li yıllarla başlamış ve 2000'li yıllarla birlikte hız kazanmıştır. Bu doğrultuda önce 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, ardında 2005 yılında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte, 1930 yılında çıkarılan ve 75 yıl gibi uzun bir süre yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 296; Günel ve Güler Ağin, 2023, s. 283).

2005 yılında çıkarılan ve belediyeleri kapsayan 5393 sayılı yeni

Belediye Kanunu belediyelerin kuruluşu, yönetimi, görevleri, yetkileri, sorumlulukları, organları, çalışma yöntemleri ile esaslarını düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur. Kanun'un 3. maddesinde belediye "Belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 3) ifade eder şeklinde açıklanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeler için temel kanun niteliğindedir (Karakaya, 2023: s. 4). Bu kanuna göre bir yerde belediye kurulabilmesi için iki neden ön plana çıkmıştır. Bunlardan biri, bir yerin il veya ilçe merkezi haline gelmesi, diğeri ise bir yerleşim yerinin beş bin ve üzeri nüfusa sahip olmasıdır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 296).

Belediyeler halka en yakın yönetim birimlerinin başında yer almakta, demokrasinin vazgeçilmez unsurları ve demokrasinin en iyi uygulandığı yönetim birimleri olarak bilinmektedir. Öte yandan belediyeler halkın kendi kendini yönetmesine olanak da tanımaktadır. Belediyelerin varlık nedenlerinin başında, temel bazı kamu hizmetlerinin yerel halka sunulması gelmektedir. Belediyeler yerel halka bu hizmetleri sunarken etkinliği, verimliliği, şeffaflığı ve demokratik bir yönetimi ön planda tutmalıdırlar. Yine belediyelerin tüzel kişiliğinin yanında mali özerkliği, personel temini gibi alanlarda da kendi yetkisini rahatça kullanabiliyor olması oldukça önemlidir. Çünkü belediyeler, yerel halkın çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş ve karar organları yerel halk tarafından oluşturulmuş yönetimlerdir (Turan, 2018, s. 85).

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan sonra yapılan reform çalışmaları ile belediyelerde bir kademelenme oluşmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyeler kademelendirilmiştir. Kademelenme büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, il belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesi şeklinde oluşmuştur (Akarca, 2023, s. 1557; Zengin 2014, s. 97). Bu kademelenme sonucu, mevcut durumuyla Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 401 belde belediyesi bulunmaktadır.

### **2.3. Büyükşehir Belediyeleri**

Dünya'da başta sanayileşme ve tarımda makineleşme gibi birçok nedene bağlı kırdan kente yoğun bir göç yaşanmıştır. Yaşanan bu göç nedeniyle özellikle büyük kentlerde bir nüfus yoğunluğu oluşmuş ve nüfus yoğunluğu başta kentleşme olmak üzere farklı sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Büyük kentlerde yaşanan bu sorunları gidermek için bir model arayışı içerisinde girilmiş ve böylece büyükşehir belediye modeli

ortaya çıkmıştır (Akarca, 2023, s. 1547; Toksöz, vd. 2009, s. 38).

Metropolitan kent yönetimi şeklinde de isimlendirilen büyükşehir yönetimleri, yerel yönetimler içinde belediye yönetimlerinin büyük bir parçasını oluşturur. Büyükşehirlerin en önemli özelliğinin başında belirli bir nüfusa sahip olması gelmektedir. Örneğin Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'ne göre, metropolitan bir alanın 500.000 ila 1.5 milyon arasında bir nüfusa sahip olması gerekirken, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre ise 750.000 ve üzeri nüfus şartı bulunmaktadır (Günel ve Güler Ağın, 2023, s. 279).

Türkiye tarihinde, büyükşehirlerin yönetimine ilişkin doğrudan olmasa da ilk düzenleme 1854 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti olarak görülmektedir. Şöyle ki 1854 İstanbul Şehremaneti'nin İstanbul'u şubelere ayırması ve daha sonra yapılan benzer düzenlemeler, sonraki süreçte büyük kentlere yönelik bir yönetim modeli örneği oluşturmuştur. Ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında bu alanda bir çalışma yapılmamıştır. Türkiye'de modern anlamda belediye yönetimleri 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile başlamıştır. 1580 sayılı Kanun belediyelere yönelik kapsamlı bir içeriğe sahipken, büyükşehirlerin yönetimine ilişkin bir düzenleme içermemiştir. Türkiye'de 1950'li yıllarla birlikte başlayıp daha sonraki yıllarda hızla devam eden kırdan kente göç ve göçün büyük kentlerde oluşturduğu sorunlar büyükşehirlerin yönetimine yönelik düzenlemeleri zorunlu kılmıştır (Bulut ve Dönmez, 2020, s. 284).

Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin yönetimine yönelik 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından, önce 1982 Anayasası'nda yer verilmiş, sivil yönetime geçişle birlikte 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Akarca, 2023, s. 1553). 1982 Anayasası'nın 127. maddesine; "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." (1982 Anayasası, m. 127) hükmü konulmuştur. Bu hükme dayanılarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile üç büyük kentte (İstanbul, Ankara ve İzmir) büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Toksöz, vd. 2009, s. 38).

Bu kanunla birlikte 1580 sayılı Kanun'da öngörülen şube müdürlükleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş ve böylece Türkiye'de iki kademeli bir belediyeçilik serüveni başlamıştır (Akarca, 2023, s. 1553).

Türkiye'de ilk başta İstanbul, Ankara ve İzmir'de oluşturulan büyükşehir belediyeleri, zamanla diğer büyük kentlerde de oluşturulmaya başlanmıştır (Coşkun, vd. 2019, s. 305). Bu illerden sonra 1986 yılında çıkarılan 3306 sayılı yasayla Adana, 1987 yılında çıkarılan 3391, 3398 ve 3399 sayılı yasalarla Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında çıkarılan yasayla Kayseri illeri büyükşehir belediye statüsüne kavuşmuştur (Günel ve Güler Ağın, 2023, s. 283). 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli ile Samsun illerinde; 2000

yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile Sakarya ilinde büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur (Coşkun, vd. 2019, s. 305). Böylece Türkiye'nin büyükşehir belediye sayısı on altıya çıkmıştır.

Türkiye'de ilk defa büyükşehir belediye yönetimlerini oluşturan ve otuz yıl yürürlükte kalan 3030 sayılı yasa yerini 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yeni büyükşehir yasasına bırakmıştır (Zengin, 2014, s. 96). Aslında 2000'li yıllar Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarının hız kazandığı yıllar olmuştur. Bu reform çalışmalarından büyükşehir belediyeleri de etkilenmiş ve bu doğrultuda 10 Temmuz 2004 tarihinde 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Günel ve Güler Ağın, 2023, 283). Yeni kanunun amacı; "Büyükşehir belediyesi yönetiminin yasal statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak..." (5216 sayılı Belediye Kanunu, md. 1) şeklinde belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletmiş, ayrıca İstanbul ve Kocaeli (İzmit) illerinde yeni bir pilot uygulama başlatmıştır. Pilot uygulama neticesinde bu illerde büyükşehir belediye sınırları mülki (il) sınırına çıkarılmıştır. Bu pilot uygulama aynı zamanda 2012 yılında çıkarılan ve tüm büyükşehir belediyelerini tek bir sisteme dönüştüren yasanın ön adımı olarak görülmektedir (Coşkun, vd. 2019, s. 305).

2012 yılına gelindiğinde belki de büyükşehirlerin yönetimine dair Türkiye'de en radikal sayılabilecek bir adım atılmıştır. Atılan adımla, 8 Ekim 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sevk edilen ve 12 Kasım 2012 günü TBMM'de kabul edilen 6360 sayılı yasa çıkarılmıştır. 6360 sayılı yasa, "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" dur. İlk başta 13 il ve 26 ilçeyi kapsayan kanun, 14 Mart 2013 tarih ve 6447 sayılı yasaya eklenen bir madde ile 14 il ve 27 ilçe şeklinde güncellenmiştir. Yapılan güncelleme sonucu Ordu ili de büyükşehir statüsüne kavuşmuştur (Keskin, 2016, s. 74; Erbay ve Akgün, 2023, s. 339-340). Yerel yönetimlere yönelik birçok yeniliği barındıran yasanın bir kısmı Resmî Gazete'de yayımlandığı 6 Aralık 2012 tarihinde yürürlüğe girmiş, tamamı ise 30 Mart 2014 mahalli idare seçimleri ile beraber uygulanmaya başlanmıştır. Yasa 14 ile büyükşehir statüsü kazandırırken, 14 ille birlikte toplamda 28 ilin sınırlarını mülki sınıra çıkarmıştır. Bu statüye 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile daha önce İstanbul ile Kocaeli illeri de kavuşmuş ve böylece Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimi 30 olmuştur (Keskin, 2016, s. 74).

6360 sayılı yasanın kabul edildiği 12.11.2012 tarihine kadar; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep,

İzmir, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun ve Sakarya illeri olmak üzere 16 il büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmuştur. 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı yasa bu 16 ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerini de eklenmiş ve böylece sayı 29 olmuştur. Daha sonra Ordu ilinin de büyükşehir olma niteliğini kazanması üzerine 14.03.2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı Kanun’la Ordu ili de büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Dolayısıyla Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi 30’a çıkmıştır (Atmaca, 2013, s. 176-177).

6360 sayılı yasa sadece büyükşehir belediyelerine yönelik bir değişiklik içermemiş olup Türkiye’nin idari yapısına dair köklü değişikliklere yol açmıştır. Yasa, büyükşehir belediyesine dönüşen tüm illerde, il özel idarelerine son vermiş ve yerine bu illerde YİKOB kurulmasını sağlamıştır. 6360 sayılı yasa yine 30 ildeki tüm köy yönetimleri ile belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son vermiş, tüzel kişiliği son bulan köy ve beldeler bağlı buldukları ilçenin birer mahallesi haline gelmiştir. Bu değişikliklerin ışığında mücavir alan düzenlemesine son verilmiş ve otuz ilde il sınırı içerisinde kalan tüm ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüştür (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016, s. 919-920).

6360 sayılı yasanın 31 Mart 2014 yılı mahalli idareler seçimleri ile birlikte yürürlüğe giren tanımına göre büyükşehir belediyeleri; “sınırları il mülki sınırına çıkarılan, sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali sorumluluğu bulunan, yasalarla kendisine verilen yetki, görev ve sorumlulukları yerine getiren; karar organı yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” (Atmaca, 2013, s. 178) olarak tanımlanmıştır.

Öte yandan 6360 sayılı yasanın zamanla ortaya çıkardığı sorunlar, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır (Kılıç ve İpek, 2022, s. 1). Bu bağlamda 15 Nisan 2021 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ek 3. maddesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97. maddesi 1. fıkrasının (o) bendine dayanılarak, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği çıkarılmıştır (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, md. 2). Yönetmeliğin 3. maddesinde kırsal mahalleye, 4. maddesinde ise kırsal yerleşik alanlara yer verilmiştir. Kırsal mahalle, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan, 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerlerde tespit edilirken, kırsal yerleşik alanlar ise bir veya birden fazla mahallenin belirli bir kısmında tespit edilebilmektedir (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, md. 3-4).

Bir yerin kırsal mahalle ya da kırsal alana dönüşebilmesi için

öncelikle büyükşehir sınırları içerisinde yer alması gerekir. Diğer yandan bu yerlerin sosyo-ekonomik yapısı, kent merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişilebilirlik, kırsal nüfus oranı, yüzölçümünün önemli bir oranının tarım, orman ve mera arazilerinden oluşması, geçim kaynağını büyük oranda tarım, hayvancılık ve orman faaliyetlerinin oluşturması (Kılıç ve İpek, 2022, s. 6) gerekmektedir. Öte yandan bir yerin kırsal mahalle ya da kırsal alana dönüşmesi için öncelikle ilgili ilçe belediyesi meclisinin karar alması ve alınan bu kararın gerekçesi ile birlikte büyükşehir belediye meclisine sunulduktan sonra meclisin en geç doksan gün içinde gerekli kararını vermesi gerekir (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, md. 6).

Söz konusu yönetmelik ile kırsal mahalle ve kırsal alan olarak belirlenen yerlere yönelik bazı muafiyet ve indirimlerde uygulanmıştır. Bu muafiyet ve indirimler; işyeri ve mesken olarak kullanılan binalar emlak vergisinden, yapılacak binalar inşaat ve imar harcından muaf tutulmuşlardır. Ticari, sınai ve turistik amaçlı kullanılan bina, arsa ve araziler ile 2464 sayılı Kanun gereği alınması gereken vergi, harç ve harcamalara katılma paylarında %50 indirim uygulanır. Ayrıca bu alanlarda, içme ve kullanma suyu işyerleri için belirlenmiş en düşük tarifenin %50'si, konutlar içinse %25'ini geçmeyecek şekilde (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, md. 9-10) belirlenmiştir.

#### **2.4. Köy Yönetimi**

Türk yerel yönetim sistemi içerisinde köy yönetimleri köklü bir geçmişe ve geleneğe sahiptir. Diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi köy yönetimleri de Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır (Keleş, vd. 2020, s. 70-71).

Aslında köy yönetimleri Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler arasında köyler ilk önce ortaya çıkan ve sosyolojik boyutu bulunan bir yapıdır. Bu nedenle hukuki bir dayanakları olmamakla birlikte uzun yıllar varlıklarını devam ettirmişlerdir (Korkmaz, 2023, s. 341). Köy yönetimlerine yasal zeminde ilk defa 1858 yılında çıkarılan "Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezaifini Şamil Talimatı'nda" yer verilmiştir. Bu talimatnamede köyden söz edilmiş ancak köyün nasıl ne şekilde oluşturulacağına ve ne gibi hizmetleri yerine getireceğine dair bir hüküm yer almamıştır (Toprak, 2021, s. 102-103). Köylerin bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesi 1864 yılı Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur (Yılmaz ve Yiğit, 2021, s. 127). Vilayet Nizamnamesi ile köyün teşkilat yapısı ile görevleri belirlenmiş ve böylece ilk talimatnamenin eksiklikleri de giderilmiştir (Toprak, 2021, s. 103).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, hatta Cumhuriyete giden yolda daha 1921 Anayasası görüşmelerinde bile köy yönetimleri ilk ele alınan

konuların başında yer almıştır. 1921 Anayasası görüşmelerinin yapıldığı sırada Dâhiliye Encümeni üyesi olan Vehbi Bey, önce köy yönetimlerinden başlanarak idarenin aşağıdan yukarıya doğru düzenlenmesini dile getirmiştir. Yapılacak düzenlemelerde kolaydan karmaşığa gidileceği ve bu doğrultuda öncelikle köy yönetimlerinden başlanacağı konuşulmuştur (Keskin, 2016, s. 65-66).

Nitekim Cumhuriyet'in ilanından bir yıl gibi süre sonra köylerin yönetimine yönelik yasal çalışma yapılmış ve 18.03.1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 293). 442 sayılı Kanun köylerin kuruluşunu, yapısını, idari teşkilatını, yönetim ve karar organlarını ve bu organların görev, yetki ve sorumluluklarını ayrıntıları ile birlikte açıklamıştır (Yılmaz ve Yiğit, 2021, s. 127). Kanunun birinci maddesi ile ülkede yer alan yerleşim alanları üç kategoride değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeye göre; nüfusu 2.000'den aşağı olan yerlere köy, 2.000 ve 20.000 arasında olan yerlere kasaba ve 20.000'den fazla olan yerlere ise şehir denilmiştir (442 sayılı Köy Kanunu, md. 1).

Köyler anayasal kuruluşlardır ve tüzel kişilikleri doğrudan 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu bağlamda köylerin kendi seçmenleri tarafından oluşturduğu karar ve yönetim organlarının yanında, özerklikleri ve mali kaynakları da bulunmaktadır (Yılmaz ve Yiğit, 2021, s. 128).

Köy yönetimlerine yönelik belki de en radikal sayılabilecek düzenleme 2012 yılında yapılan yasal düzenlemedir. 12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı yasa ile nüfusu iki binin altında bulunan 559 belde belediyesi köye dönüştürülmüştür. Yine yasanın 1. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yer verilen illerde bulunan köyler ile belde belediyelerinin tüzel kişiliği sonlandırılmış ve bu köylerle belde belediyeleri buldukları ilçenin birer mahallesine dönüştürülmüştür. Yasa büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırına çıkarmış, iki bin nüfus şartı aramaksızın büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan 1076 belde belediyesi ile 16500 köyün tüzel kişiliğine son vermiş ve bu yerleri birer mahalleye dönüştürmüştür (Akarca, 2023, s. 1557-1558). Türkiye'de 2024 yılı itibariyle 18.240 Köy yönetimi bulunmaktadır

### **2.5.Türkiye'de Belediye Başkanlığı Sistemi**

Türkiye'nin tarihten gelen devlet anlayışı ve yönetim geleneğinde merkezîyetçilik ilkesi esas alınmış, yönetim kademesi merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde düzenlenmiştir. Yerel yönetimlere 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer verilmiş ve yerel yönetimlerin karar organlarının ne şekilde oluşacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimler arasında yer alan belediyelerin organlarından birisi de belediye başkanıdır. Belediye başkanı, mevcut yasal düzenlemelere göre tek dereceli çoğunluk sistemine göre seçilmektedir (Turan, 2020, s. 3).

Türkiye’de mevcut durumda belediye başkanlarına, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda değinilmiştir. 5393 sayılı Kanun’un 37. maddesinde belediye başkanına, 5216 sayılı Kanun’un 17. maddesinde ise büyükşehir belediye başkanına yer verilmiştir. Her iki yasanında ilgili maddelerinde belediye başkanları, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Yine belediye başkanlarının ilgili yasada belirtilmiş olan esas ve usullere göre seçileceği belirtilmiştir (5393 sayılı Kanun, md. 37; 5216 sayılı Kanun, md. 17).

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat’a kadar belediye başkanlığı görevi daha çok Kadılar tarafından yerine getirilmiştir (Kılıç, 2019: s. 23). Tanzimat’ın ilanından sonra modern anlamda belediye örgütünün kurulmasıyla birlikte belediye başkanları Şehremini, Cumhuriyet’in ilanından sonra ise belediye başkanı ismiyle anılmaya başlanmıştır (Turan, 2020: s. 4; Erbay ve Akgün, 2023: s. 27).

1877 yılı Dersaadet Belediye Kanunu ile Şehreminin belediye meclisi içinden Padişah tarafından atanması benimsenmiştir (Turan, 2020: s. 7). 1912 yılında 1877 yılı Dersaadet Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklik sonucu şehreminin atanması Babıali’nin önerisi ve Padişahın ataması usulüne gidilmiştir. 1916 yılı kararnamesi ile taşrada yer alan belediye başkanlarının meclis üyeleri arasından 4 yıllığına seçilmesi, 1922 yılında çıkarılan 278 sayılı Kanun ile yine meclis üyeleri arasından ve kendilerince 2 yıllığına seçilme yöntemi benimsenmiştir (Turan, 2020, s. 7-9). 1923 ve 1930 yılları arası dönem belediyeler için daha çok bir hazırlık dönemi gibi olmuş ve bu süreçte 14 Nisan 1923 tarihinde İstanbul Şehremini olarak görev yapan Yusuf Ziya Bey’in görevden alınması tartışılmıştır. Tartışmaların ana konusu belediye başkanlarının atama mı, yoksa seçimle mi göreve geleceği yönünde olmuş ve görevden alınan Yusuf Ziya Bey’in yerine bu göreve İstanbul Valisi Haydar Bey vekâleten atanmıştır (Kılıç, 2019, s. 90).

Ankara’nın başkent olarak ilan edilmesinden sonra 16 Şubat 1924 tarihinde çıkarılan 417 sayılı yasa ile başkent Ankara’da Şehremaneti kurulmuş ve başına Şehremini İçişleri Bakanı tarafından atanmıştır. Atanan Ankara Şehremini’nin görev ve yetkileri de İstanbul ile aynı olmuştur (Kılıç, 2019, s. 91; Turan, 2020, s. 9). Bu iki ilde belediye başkanlarının atama yöntemi ile göreve gelmeleri devam etmiştir. Atama yönteminin gerekçesi olarak da İstanbul’un siyasi ve toplumsal yapısı, Ankara’nın ise yeni başkent olması ve kısa sürede imar işlerinin yapılması gösterilmiştir. Diğer taraftan İstanbul’da valilik ile belediye başkanlığı görevlerinin tek bir kişide toplanması durumu bu gerekliliğin oluşmasında etkili olmuştur (Kılıç, 2019, s. 94-95).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun kabulüne

kadar belediye başkanlarının merkezi idare tarafından atanma yöntemi devam etmiştir. 1580 sayılı Kanun'un kabulü ile birlikte başkanların belediye meclislerince seçilmesi yöntemine geçilmiştir (Zengin, 2022, s. 34). Belediye başkanlarının seçilme yöntemi, 1580 sayılı Kanun'un 89. maddesi hükümlerine göre meclisin içinden veya dışından yine meclis tarafından gizli oyla dört yıllığına seçilmesine dayanmıştır. Meclisin seçtiği belediye başkanlarının göreve gelmesi ise il merkezi dışındaki yerlerde vali, il merkezlerinde dâhiliye vekilinin (içişleri bakanı) önerisi ve cumhurbaşkanının onayı sonucu kesinleşmiştir (Turan, 2020, s. 10; Kaçer, 2017, s. 334).

Öte yandan 1930'lu yıllarda tek parti yönetiminin etkisi ve 1580 sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde belediye başkanlığının valilerin uhdesine verildiği bir süreçte yaşanmıştır. Bu süreçte İstanbul ve Ankara illerinde uygulanan valilerin belediye başkanlığı görevi 1948 ve 1954 yıllarında son bulmuştur (Turan, 2020, s. 9-10).

1948 yılında çıkarılan 5168 sayılı Kanun'la Ankara'da belediye başkanının atanması yerine belediye meclisi tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Aynı uygulama 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı Kanun'la İstanbul Belediyesi için de getirilmiş, ancak fiili olarak uygulaması 1958 yılını bulmuştur. Böylece her iki belediye için uygulanan ayrıcalıkta ortadan kaldırılmıştır (Kaçer, 2017, s. 339; Kılıç, 2019, s. 101-102).

Belediye başkanlarının seçilmesine yönelik önemli bir adım 1963 yılında atılmıştır. 1580 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1930 yılından 1963 yılına kadarki süreçte İstanbul ve Ankara dışındaki illerde belediye başkanlarının belediye meclis üyeleri arasından seçilmesi benimsenmiştir (Turan, 2020, s. 10; Uyar, 2004, s. 35). 1963 yılında 1580 sayılı Kanun'da yapılan düzenleme ile belediye başkanlarının belediye meclisi yerine doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi yöntemine gidilmiştir (Zengin, 2022, s. 34).

1961 Anayasası'nın yapılmasından sonra Anayasa'nın çizdiği çerçeve doğrultusunda yerel yönetimlerin seçim mevzuatı da değişmiştir. Bu çerçeve doğrultusunda 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilerek göreve gelmeleri kabul edilmiştir. Bundan böyle belediye başkanlarının tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre seçilerek göreve gelmeleri benimsenmiştir (Kaçer, 2017, s. 336; Uyar, 2004, s. 36; Kılıç, 2019, s. 103).

1960 ve 1980 askeri müdahaleleri sonrası Bakanlar Kurulu kararı ile belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş ve dönemin askeri yönetimleri tarafından yerlerine asker, vali ve kaymakamlar görevlendirilmiştir (Turan, 2020, s. 10; Akarca, 2023, s. 1552).

1980 askeri müdahalesinin ardından yapılan 1982 Anayasası da

yerel yönetimlerin seçim sistemine yönelik 1960 Anayasası'na benzer düzenlemeler içermiştir. Daha önce kendi yasal mevzuatlarında dağınık bir şekilde yer verilmiş olan yerel yönetimlerin organlarının seçimlerine yönelik 1984 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenleme ile 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Yerel yönetimlerinin organlarının seçimlerini düzenleyen bu kanuna göre belediye başkanları yerel halk tarafından beş yıllığına seçilmekte ve seçimler; serbest, eşit, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm usulüne göre yapılmaktadır (Kaçar, 2017, s. 340).

Belediye başkanlarının seçilme yeterliliğine ise 2972 sayılı Kanun'un 9. maddesinde açıklık getirilmiştir. Kanunun 9. maddesinde; 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde yer verilmiş olan sakıncaları taşımamak kaydıyla, 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşının belediye başkanı seçilebileceği (2972 sayılı Kanun, m. 9; Özsungur, 2014, s. 8) hükmü konmuştur. 2839 sayılı Kanun'un 11. maddesi belediye başkanı seçilebilme şartlarını da ayrıntılı olarak belirlemiştir.

Türk belediyeciliğinin modern anlamda başlangıcı sayılan Tanzimat'tan günümüze, belediyelere yönelik yasal mevzuat ve belediye başkanlarının göreve gelme şeklini Tablo 2'deki şekliyle özetlemek mümkündür.

**Tablo 2:** Tanzimat'tan günümüze belediye kanunları ve belediye başkanlarının göreve gelme şekli

S. No	Tarih	Yasal Mevzuat	Göreve Gelme Şekli
1	1854	İstanbul Şehremaneti	Atama
2	1857	Altıncı Dâire-i Belediye	Atama
3	1864	Tuna Vilayeti Nizamnamesi	Atama
4	1871	Vilayet Nizamnamesi	Atama
5	1877	Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu	Atama
6	1924	417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu	Atama
7	1930	1580 sayılı Belediye Kanunu	Atama, Meclis İçinden Seçilme, 1963'den Sonra Halk Tarafından Seçilme

S. No	Tarih	Yasal Mevzuat	Göreve Gelme Şekli
8	1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Halk Tarafından Seçilme
9	2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Halk Tarafından Seçilme
10	2005	5393 sayılı Belediye Kanunu	Halk Tarafından Seçilme

Not: Tablo yazar tarafından Kılıç (2019, s. 137)'dan uyarlanarak hazırlanmıştır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanun ile belediye başkanlığının hangi hallerde boşalacağı, boşalması durumunda yapılacak işlemler ile hangi hallerde dışarıdan başkan ataması yapılacağı detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Yasanın 44. maddesinde belediye başkanlığının sona ermesi, 45. maddesinde belediye başkanlığının boşalması durumunda yapılacak iş ve işlemler, 46. maddesinde belediye başkanının görevlendirilmesi ve 47. maddesinde de görevden uzaklaştırılmasına açıklık getirilmiştir (5393 sayılı Kanun, md. 44-45-46-47).

Belediye başkanının ölümü veya istifa etmesi durumunda başkanlığı kendiliğinden son bulur. Ayrıca başkanın mazeret belirtmeksizin üst üste 20 günden çok görevine gelmemesi ve bu durumda mülki amir tarafından tespit edilmesi, seçilme yeterliliğini yitirmesi, görevine engel bir hastalık ve engelinin sağlık raporu ile belgelenmesi, meclisin feshi gibi hallerden birinin oluşması üzerine İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile belediye başkanlığı son bulur (Erbay ve Akgün, 2023, s. 311).

Belediye başkanlarının görevden alınmasına yönelik önemli bir yasal düzenleme 1 Eylül 2016 tarihinde çıkarılan 674 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yapılmıştır. Çıkarılan KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinin son kısmına belediye başkanlarının hangi hallerde görevden alınacaklarına yönelik ekleme yapılmıştır. Bu ekleme ile belediye başkanlarının terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması sonucu başkanlık sıfatının sona ereceği ve bu durumda 46. maddede belirtilen makamlar tarafından belediye başkanı görevlendirileceği (Kılıç 2019, s. 134; Toprak, 2021, s. 177-178) hükmü getirilmiştir.

### 3.AVRUPA VE TÜRKİYE’DE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Avrupa’da yerel yönetimlerin ortaya çıkışı eskilere dayandırılrsa da gelişimi II. Dünya Savaşı’nın ardından hız kazanmıştır. Dolayısıyla Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Finlandiya ve Türkiye’nin yerel yönetimleri bu süreçten sonra gelişimlerini hızlandırmıştır. Bu süreçte yapılan reformlarla yerel yönetimler yeni bir kimlik kazanmış, ancak tam manasıyla merkezi yönetimin etkisinden kurtulamamıştır. Günümüzde halen yerel yönetimler yasal olarak merkezi yönetimin denetimi altında yer almaktadır. Bu durum, ülkelerin yönetim yapıları ve kendi iç dinamikleri gibi bazı etkenlere dayanmakta ve ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir.

Şengün (2024, s. 68)’ün de aktardığı üzere “ülkelerin yönetsel, toplumsal, ekonomik ve siyasi yapılarını doğrudan etkileyen belirleyici faktörler; geçmişten gelen yönetim gelenekleri, tarihsel koşulları, coğrafi, demografik ve sosyo-ekonomik yapıları, toplumda oluşan demokratik bilinç ile siyasi kültür düzeyleri olmuştur. Dolayısıyla genel anlamda kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimlerini ilgilendiren güncel gelişmeler, ülke idarelerinin işlevsel ve yapısal değişimine etkisi yadsınamaz” (Şengün, 2024, s. 64).

Yine yerel yönetimler ülkelere göre farklı isimlerle adlandırılırsalar da hemen hepsinin temel amacı yerel halka, mahalli müşterek hizmetleri sunmaktır. Ülkelerin bu hizmetleri sunmada kullandıkları yerel yönetim kademelerinin başında da belediyeler gelmektedir. Belediyeler, yerel halkın yerel nitelikte yer alan ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organları bulunan, belirli oranda idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğindedir. Belediyelerin organları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de genel manada; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

İncelenen ülkelerle ilgili yapılan literatür taramasında, ilgili ülkelerin uyguladığı çeşitli belediye başkanlığı modelleri bulunmaktadır. Genel anlamıyla belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İncelenen ülkelerde belediye başkanları çeşitli şekillerde göreve gelmekte ve bu nedenle belediye başkanlığı tek tip bir uygulamaya indirgenemez. İncelenen ülkelerde belediye başkanlarının göreve gelme biçimlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Doğrudan yerel halk tarafından seçilmek,
- Yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan belediye meclisi üyeleri arasından yine meclis üyelerince seçilmek,
- Merkezi hükümet tarafından atanmak,

- Belediye bürokratları arasından belediye meclisince atanmak.

Bu çalışmada belediye başkanlığı sistemleri incelenen ülkeler Türkiye, Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya'dan oluşmaktadır. Bu ülkeler arasında Türkiye, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya "Üniter Devlet" yapısına sahipken, Almanya ise "Federal Devlet" yapısına sahiptir.

Üniter devlet yapısında devlet tektir ve bölünmez bir bütündür. Üniter devlet, merkezi yönetimin üstünlüğüne dayalı bir yönetimi esas almıştır (Küçük, 2019, s. 5). Üniter devletlerde yasama, yürütme ve yargı organları tektir. Ayrıca yerel yönetimlerde merkezi yönetimin belirlediği kurallar geçerlidir (Sevinç, 2024, s. 3-4).

Federal devlet, birden fazla devletin kendi aralarında oluşturdukları bir yönetim şeklidir. Federal devlet dışı karşı tek bir güç olarak görülür, ancak kendi içlerinde birden fazla federe devletten yani özerk yönetimden oluşur. Federal devletin içinde yer alan federe yönetimlerin her birinin kendi yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Bu devlet yapısında federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler (Sadioğlu, 2022, s. 17; Dalduş Koç, 2019, s. 82).

İncelenen ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde de farklılıklar gözlenmektedir. Türkiye'nin yerel yönetimlerini il özel idaresi, belediye ve köyler oluştururken (Yosunkaya, 2018, s. 6-9); Almanya'nın ilçe ve belediyeler (1949 Federal Almanya Anayasası, md. 28); Fransa'nın il, bölge, belediye, özel statülü ve denizaşırı idareler (Atasoy, 2020, 379-380), İngiltere'nin il, bölge, mahalle ve büyük Londra otoritesi, Finlandiya'nın bölge ve belediye (Akarçay, 2017, s. 354), İtalya'nın ise bölge, il ve belediyelerden (Vesperini, 2011, s. 1) oluştuğu görülmüştür.

Bu ülkelerden dördü (Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya) bölge yönetimlerine sahipken, ikisi (Türkiye ve Almanya) yerel yönetim yapısında bölge yönetimleri bulundurmamaktadır. Yine 4 ülke (Türkiye, Fransa, İngiltere ve İtalya) il özel yönetimlerine sahipken, 2 ülkede (Almanya ve Finlandiya) il yerel yönetimi bulunmaktadır. Ülkelerden Almanya'nın yerel yönetimleri arasında ilçe yönetimleri yer alırken; İngiltere'de mahalle yönetimleri, Türkiye'nin ise köy yönetimleri bulunmaktadır. Diğer ülkelerin yerel yönetim kademeleri arasında ilçe, mahalle ve köy yerel yönetimleri yer almamaktadır. Yine diğer ülkelerden ayrı olarak Fransa'nın özel statülü ve denizaşırı idareleri yer alırken, İngiltere'de Büyük Londra Otoritesi ayrı bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmektedir (Batal, 2010, s. 12; Atasoy, 2023, s. 34; Erdemir, 2010, s. 29; Yılmaz, 2022, s. 79; Küçük, 2016, s. 18; Toprak, 2021, s. 277; Keleş, vd. 2020, s. 70).

Araştırmanın ana eksenini oluşturan belediye başkanlarının yönettikleri belediyeler ise incelenen tüm ülkelerde birer yerel yönetim

birimi olarak yer almaktadır. Dolayısıyla araştırma konusu yapılan altı ülkenin de belediye yönetimine sahip olduğunu ve belediyeleri de seçilmiş ya da atanmış bir belediye başkanının yönettiğini söylemek yerinde olacaktır.

İncelenen ülkelere bakıldığında hepsinin belediye yönetimine sahip olduğu görülmektedir. Ancak belediye yönetimlerinin organları arasında yer alan belediye başkanlarının her ülkede aynı yöntemle göreve geldiğini söylemek pek mümkün değildir (Sadıoğlu, 2022, s. 26; Liljeroos, 2018, s. 4; Karakaya, 2023, s. 4; Tuncer, 2019, s. 32; Vesperini, 2011, s. 1).

Bu bağlamda Fransa'da belediye başkanı, belediye meclis üyeleri tarafından ve meclisin içerisinde seçilirken, Türkiye ve İtalya'da ise belediye başkanı doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187; Turan, 2020, s. 3; Keleş, 2020, s. 136).

Belediye başkanlarının göreve gelmesine yönelik Almanya, İngiltere ve Finlandiya'da iki farklı bir sistem uygulanmaktadır.

Bu ülkelerden Almanya ve İngiltere'de bazı belediyelerde belediye başkanları yerel halk tarafından doğrudan seçilirken, bazı belediyelerde ise meclis tarafından seçilmektedir.

Finlandiya'da ise daha farklı bir yöntem uygulanmaktadır. Finlandiya'nın bazı belediyelerinde belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçilirken (Almanya ve İngiltere'de olduğu gibi), bazı belediyelerde ise belediye meclisi tarafından belediye başkanı olarak bir belediye yöneticisi atanmaktadır. Belediye yöneticisi, belediyenin bir çalışanıdır, alanında uzmanlığı ile ön plana çıkmıştır ve aynı zamanda belediyenin en yüksek düzey yöneticidir. Finlandiya bu yönüyle diğer Avrupa ülkelerinden farklılık göstermekte, bu sistemde belediye meclisi dağılsa bile belediye yöneticisinin başkanlık görevi devam etmektedir. Ayrıca belediye yöneticisi seçimle göreve gelmediği için seçim süreçlerinden de hiçbir şekilde etkilenmemektedir (Turan, 2018, s. 94-95; Erbay ve Akgün, 2023, s. 193; Erdemir, 2010, s. 28).

Dolayısıyla incelenen ülkelerin hepsinde belediye başkanlığı sistemi bulunmakta, ancak üç farklı sistem uygulanmaktadır.

Araştırma konusu yapılan ülkelerin belediye sayılarına bakıldığında her bir ülkenin farklı sayılara sahip olduğu görülmektedir. Tablo 3'den de anlaşılacağı üzere, 35.358 adet belediye ile en fazla belediyeye sahip ülke Fransa'dır (Bolat ve Öztop, 2023, s. 11). Fransa'da belediye sayısının bu kadar fazla olmasının en büyük etkeni, Fransa'nın yönetim sistemi içerisinde köy ve belde gibi küçük yönetim birimlerinin bulunmamasıdır. Bunların yerine küçükte olsa tüm yerleşim yerlerinde bir belediye yönetiminin oluşturulmasıdır.

İncelenen ülkeler içerisinde belediye sayısında Fransa'yı 10.754

belediye ile Almanya takip etmektedir. 7.914 belediye yönetimi ile Almanya'yı İtalya takip etmekte (Castellini, 2021, s. 5), bu alanda 1.405 belediye yönetimi ile Türkiye dördüncü sırada yer almaktadır. Fransa, Almanya ve İtalya'ya göre Türkiye'de belediye sayısının az olmasının en büyük nedeni 2008 ve 2012 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerdir. 2008 yılında çıkarılan 5747 Kanun'la nüfusu 2000'den az olan belde belediyeleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'la ise 30 büyükşehirde yer alan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır.

İncelenen ülkeler içerisinde 311 belediye ile en az sayıya sahip ülke Finlandiya'dır (Liljeroos, 2018, s. 10). Finlandiya'yı 317 belediyeye sahip İngiltere takip etmektedir. Burada özellikle belirtilmesi gereken bir konu ise belediye sayılarının aynı zamanda incelenen ülkelerde bulunan belediye başkanı sayısını vermesidir.

İncelenen ülkelerde belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi de önemli bir konudur. Burada doğrudan yerel halk tarafından seçilen belediye başkanlığı sistemine Türkiye, Almanya, İngiltere, Finlandiya ve İtalya sahiptir (Toprak, 2021, s. 169; Erbay ve Akgün, 2023, s. 193; Erdemir, 2010, s. 28; Çelen, 2013, s. 91; Keleş, 2020, s. 136). Yukarıda da değinildiği gibi Fransa'da belediye başkanları belediye meclisi tarafından seçilmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187). Bu ülkeler içerisinde Türkiye ve İtalya'da tüm belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir. Almanya, İngiltere ve Finlandiya'da da farklı seçilme yöntemleri olmakla birlikte, doğrudan seçilen belediye başkanlığı sistemi de uygulanmaktadır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 193; Erdemir, 2010, s. 28; Çelen, 2013, s. 91).

Yerel halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanlığı sisteminde Türkiye'nin ön plana çıktığını söylemek yerinde olacaktır. Doğrudan seçilen belediye başkanlığı sistemine Türkiye 1963 yılında geçmiştir (Zengin, 2022, s. 34). Bu alanda Türkiye'yi 1993 yılı ile İtalya (Geray, 1997, s. 56), 1999 yılı ile Almanya (Sadioglu, 2022, s. 25-26). 2000 yılı ile İngiltere (Standford, 2024, s. 5) ve 2007 yılı ile Finlandiya (Liljeroos, 2018, s. 16) takip etmektedir. Buradan hareketle, belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilme yönteminde diğer ülkelere göre Türkiye'nin öncü olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

İncelenen ülkelerde belediye başkanlarının görev sürelerine bakıldığında, belediye başkanlarının görev sürelerinde de farklılıklar görülmektedir. Belediye başkanlarının görev süreleriyle ilgili farklılıklar irdelendiğinde, incelenen ülkeler arasında 4 yıllık görev süresi ile en az Finlandiya (Liljeroos, 2018, s. 16), 12 yıllık süreyle en fazla Almanya görülmektedir (Erkul vd. 2016, s. 50). Ancak burada belirtilmesi gereken bir husus, Finlandiya'da doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanlarının görev süreleri 4 yıldır. Bunun yanında atanmış bir belediye

başkanının görev süresi, süreli veya süresiz olabilmektedir. Burada süreyi belirleyen merci atamaya yetkili olan belediye meclisidir (Liljeroos, 2018, s. 16).

Almanya’da üç ayrı belediye başkanlığı sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemler; Güney Almanya’da uygulanan “Güçlü Başkan” sistemi, Kuzey Almanya’da uygulanan “Profesyonel Kent Yöneticisi” sistemi” ve “Yürütme Kurulu (Magistrat)” sistemidir. Almanya’da belediye başkanlarının görev süreleri 5 ila 12 yıl aralığında değişmektedir (Batal, 2010, s. 7).

Güçlü başkan sisteminde başkan 8 yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Profesyonel kent yöneticisi sisteminde belediye başkanını 6 ila 12 yıl aralığında bir süre için meclis seçmektedir. Yürütme kurulu sisteminde ise meclis kendi üyeleri arasından bir “yürütme kurulu” seçmekte ve seçilen bu kurul belediye başkanlığı görevini yürütür. Kurul üyelerinin bazılarının görev süreleri 6 ila 9 yıl aralığında iken bazılarının ise 6 ila 12 yıl aralığında değişmektedir. Örneğin Almanya’nın Baden-Württemberg ve Saarland eyaletlerinde belediye başkanlarının görev süreleri 8 yıl iken, Aşağı Saksonya ve Kuzey Ren Palatinate eyaletlerinde 5 yıl, Saksonya ve Saksonya-Anhalt eyaletlerinde 7 yıldır (Erbay ve Akgün, 2023, s. 490-491).

Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçildiği Türkiye ve İtalya’da belediye başkanlarının görev süreleri 5 yıldır (Kaçar, 2017, s. 340). Belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından seçilerek göreve geldiği Fransa’da ise belediye başkanlarının görev süresi 6 yıldır (Atasoy, 2023, s. 188).

Belediye başkanlarının seçilme yaşları da önemli bir faktördür. İncelenen ülkelerde belediye başkanı seçilebilmek için kişinin bulunması gereken alt sınır yaşına yer verilirken, yaşla ilgili bir üst sınır getirilmemiştir. İncelenen ülkelerde belediye başkanı seçilebilmek için üç farklı yaş faktörü bulunmaktadır. Bu alanda Türkiye, Fransa, Finlandiya ve İtalya’da belediye başkanı seçilme yaşı 18 iken (2972 sayılı Kanun, md. 9; Atasoy, 2023, s. 197; 1999 Finlandiya Anayasası, md. 14; (Tortop, 1996, s. 67). İngiltere’de 21 (Erbay ve Akgün, 2023, s. 430), Almanya’da ise 23’tür (Özsunur, 2014, s. 12). Belediye başkanlarının üstlendikleri görevlere bakıldığında 18 yaşın oldukça küçük olduğu düşünülmektedir.

Özsunur (2014, s. 13)’un belirttiği gibi “belediye başkanlarının üstlenmiş oldukları görevler, verilen yetkiler, yaptıkları işler, yükledikleri görev ve sorumluluklar düşünüldüğünde, bir olgunluk yaş sınırının belirlenmesi; bununda istatistiki verilerle tespit edilmesi ve bu doğrultuda hem alt hem de bir üst yaş sınırının belirlenmesi uygun olacaktır” (Özsunur, 2014, s. 13).

**Tablo 3:** Türkiye, Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve İtalya Karşılaştırılması

Kriterler	Türkiye	Almanya	Fransa	İngiltere	Finlandiya	İtalya
Yüzölçümü km <sup>2</sup>	783.562	357.588	543.945	242.900	338.145	302.073
Nüfusu (2024)	85.664,944	83.255,249	64.756,584	69.331,171	5.628,931	58.989,749
Yönetim Şekli	Üniter Yapı	Federal Yapı	Üniter Yapı	Üniter Yapı	Üniter Yapı	Üniter Yapı
Yerel Yönetimleri	İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy	İlçe ve Belediye	İl, Bölge, Belediye, Özel Statülü ve Denizaşırı İdareler	İl, Bölge, Mahalle ve Belediye	Bölge ve Belediye	Bölge, İl ve Belediye
Belediye Sayısı	1.405	10.754	35.358	317	311	7.914
Başkan Seçim Sistemi	Yerel halk tarafından	Meclis ve yerel halk tarafından	Meclis tarafından	Meclis ve yerel halk tarafından	Yerel halk tarafından seçilme-Meclis tarafından atama	Yerel halk tarafından
Başkanın Doğrudan Seçilmesine Geçiş Yılı	1963	1999	- <sup>2</sup>	2000	2007	1993
Başkanın Görev Süresi (Yıl)	5	5-12 <sup>3</sup>	6	4	4 <sup>4</sup>	5

<sup>2</sup> Fransa'da 1982 yılında yapılan reformla belediye başkanı belediye meclisi tarafından 6 yıllığına seçilmektedir (Şengül, 2012: s. 39).

<sup>3</sup> Almanya'da belediye başkanlarının görev süreleri 5-12 yıl aralığında değişkenlik göstermektedir. Örneğin, Aşağı Saksonya ve Kuzey Ren Palatinate'da belediye başkanları 5 yıl, Schleswig-Holstein'da 6 ile 12 yıldır. Detaylı bilgi için bakınız (bkz). (Erbay ve Akgün, 2023, s. 490-491).

<sup>4</sup> Finlandiya belediyelerinde mevcut durumda iki farklı belediye başkanlığı modeli uygulanmaktadır. Bunlardan birisi doğrudan yerel halk tarafından 4 yıllığına seçilerek göreve gelen belediye başkanı modeli, diğeri ise geleneksel belediye başkanı modelidir. Geleneksel modelde belediye içerisinde alanında uzmanlaşmış, yeterliliklerine güvenilen bir belediye çalışanının belirli bir süre veya süresiz olarak belediye meclisi tarafından atandığı yönetici modelidir (Liljeroos, 2018, s. 16).

Başkan Seçilme Yaşı	18	23	18	21	18	18
Meclisin Oluşumu	Seçimle	Seçimle	Seçimle	Seçimle	Seçimle	Seçimle
Meclisin Toplanma Aralığı (Ay)	Bir ay	İki ay	Üç ay	Yılda 7-9 <sup>5</sup>	Bir ay	Bir ay
Belediyenin Organları	Meclis, Encümen ve Başkan	Meclis, Kurul ve Başkan	Meclis ve Başkan	Meclis ve Başkan	Meclis, Yürütme Kurulu, Başkan ve Komite	Meclis, Encümen ve Başkan
Belediyenin Karar organı	Belediye Meclisi	Belediye Meclisi	Belediye Meclisi	Belediye Meclisi	Belediye Meclisi	Belediye Meclisi
Güvenlik, Eğitim ve Sağlık Hizmetleri	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler

Not: Tablo yazar tarafından Yaman ve Büyükyılmaz (2021, s. 85)'dan uyarlanarak hazırlanmıştır.

### 3.1. Türkiye İçin Belediye Başkanlığı Model Önerisi

Ülkelerin yönetim şekillerinin oluşmasında jeopolitik konumları, demokrasi düzeyleri ve demografik yapıları gibi birtakım özellikler etkili olabilmektedir. Türkiye'nin de jeopolitik konumu, demokrasi düzeyi ve demografik yapısı gibi bazı özellikleri ülkede uygulanan belediye başkanlığı sistemi ve belediye başkanlarının ne şekilde göreve geldikleri açısından önemlidir. Öte yandan tüm ülkelerde aynı standartlarda ve tek dize bir belediye başkanlığı sistemi uygulamakta mümkün değildir. Bu bağlamda yukarıda da değinildiği gibi incelenen ülkelerin bile bazılarında birden fazla belediye başkanlığı sisteminin uygulandığını görmekteyiz.

Örneğin Finlandiya'da belediye başkanlarının göreve gelme biçimleri iki şekildedir. Bunlardan birisi doğrudan halk tarafından seçilme, bir diğeri ise belediye meclisi tarafından atanma yöntemleridir. Üstelik meclis tarafından belediye başkanı atanan kişi meclisin üyesi değildir; belediyede yetkinlik, uzmanlık, tecrübe gibi birtakım vasıflarıyla ön plana çıkmış belediyenin bir çalışanıdır (Çelen, 2013, s. 91; Liljeroos, 2018, s. 16). Yine Almanya ve İngiltere'de de belediye başkanlarının göreve

<sup>5</sup> İngiltere'de belediye meclislerinin toplantıları belediyelere göre değişmekle birlikte genel olarak yılda yedi ila dokuz aralığında değişmektedir. Örneğin Büyük Londra Belediyesi yılda dokuz kez toplanmaktadır (<http://www.london.gov.uk/>).

gelmelerinde Finlandiya gibi iki farklı sistem uygulanmakta, ancak uygulamada farklılık bulunmaktadır. Finlandiya’da meclis belediye çalışanları arasından bir belediye başkanı atarken Almanya ve İngiltere’de ise belediye meclisleri kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 490; Erdemir, 2010, s. 28; Liljeroos, 2018, s. 16). Dolayısıyla belediye başkanlarının göreve gelme biçimleri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir.

Bu bağlamda incelenen ülkelerin yönetim biçimleri, belediyeleri, belediye başkanlığı sistemleri ve belediye başkanlarının ne şekilde göreve geldiklerinin bilinmesi yol gösterici olacaktır. Bunların yanında ülkelerin jeopolitik konumu, demokrasi düzeyi ve özellikle demografik yapıları da önemli bir etken olarak görülmektedir.

Türkiye’nin belediye başkanlığı modeline yönelik bir öneride bulunabilmek için çalışma konusu ülkelerin yanında, Osmanlı Devleti’nden günümüze Türkiye’de belediye başkanlarının göreve gelme ve mevcut durumda görevden alınmalarını gerektiren nedenlerin araştırılmasının da önemli olduğu düşünülmektedir.

Türk yönetim tarihinde modern alanda ilk belediye başkanı 1854 yılında Osmanlı Devleti döneminde atama ile göreve gelmiştir. Atama yöntemi 1854-1857-1864-1871-1877 ve 1924 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler neticesinde devam etmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılında yapılan yasal çalışma ile birlikte belediye başkanlarının, belediye meclisleri tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Her ne kadar 1930 yılında belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilmesine yönelik yasal bir çalışma yapılmış olsa da Ankara ve İstanbul’da belediye başkanlarının atama yöntemi ile göreve gelmeleri devam etmiştir. Bu bağlamda Ankara’da 1948, İstanbul’da ise 1958 yılında belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından seçilerek göreve gelme yöntemine geçilmiştir. Türkiye’deki mevcut duruma, yani belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelme yöntemine 1963 yılında yapılan yasal düzenleme sonucu geçilmiştir (Kılıç, 2019, s. 137; Turan, 2020, s. 9-10).

Yapılan yasal düzenleme ile 1963 yılında belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesine geçilmiş ve hangi hallerde belediye başkanlığının sonlanacağı da yasal olarak belirlenmiştir (Turan, 2020, s. 15). 2000’li yıllarla birlikte belediye başkanlarının görev ve yetkileri artırılmış, konumları ise hem merkezileşmiş hem de güçlendirilmiştir. Diğer bir deyişle, belediyelerde tek adam yönetimine geçildiği düşüncesi oluşmuştur. Özellikle 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye başkanlarına verilen yetkiler göz önüne alındığında, yasanın yerel bir lider oluşturduğu belirtilmiştir. 6360 sayılı yasanın ilk uygulandığı yerel seçimler olan 30 Mart 2014’te 26 milletvekili belediye başkanı olabilmek için aday olmuşlardır. Bu

durumda belediye başkanlarının konumlarının ne kadar güçlendiği yönünde fikir vermesi açısından önemlidir (Kaçer, 2017, 340).

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde belediye başkanlığı görevinin hangi hallerde son bulacağı; 45. maddesinde son bulması durumunda ne gibi işlemlerin yapılacağı; 46. maddesinde belediye başkanı görevlendirilmesi ve 47. maddesinde de başkanın görevden uzaklaştırılmasına açıklık getirilmiştir.

Yine belediye başkanlarının görevden alınmalarına yönelik önemli bir yasal düzenlemede 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile yapılmıştır. 674 sayılı KHK ile belediye başkanlarının terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması sonucu başkanlık sıfatının sona ereceği ve bu durumda belediye kanununun 46. maddesinde belirtilen makamlar tarafından belediye başkanı görevlendirileceği hükmü getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde belirtilmiş olan makamlar ise büyükşehir ve il belediyeleri için içişleri bakanı, diğer belediyeler içinse validir (Turan, 2020, s. 15).

Aslında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki 1982 Anayasası ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında; yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerinin yargı yolu ile olacağı belirtilmiştir. Ancak, bu organların görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı haklarında bir soruşturma ya da kovuşturma açılması durumunda da geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilecekleri belirtilmiştir (Yosunkaya, 2018, s. 29).

Normal koşullarda başkanın istifa etmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, ölümü ya da hakkında kesinleşmiş bir mahkûmiyet kararının bulunması halinde belediye başkanlığı son bulmaktadır. Bu gibi durumlarda belediye meclisi kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçmektedir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 311-312). Ancak 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile belediye kanununun 45. maddesine eklenen bir madde ile belediye başkanlarının terör suçları nedeniyle görevden uzaklaştırılabileceği hükmü getirilmiştir. Yukarıda bahsedilen yasal değişiklikler ile aslında belediye başkanlığına yönelik yeni bir model getirilmiştir. Getirilen model, "belediye başkan vekili/kayyum modeli" şeklinde isimlendirilerek hayata geçirilmiştir (Turan, 2020, s. 15).

### **3.2. Türkiye İçin Belediye Başkanlığı Model Önerisinin**

#### **Gerekçesi**

Anayasa'nın ve yukarıda belirtilmiş olan diğer yasal hükümler gereği çeşitli zamanlarda bu yönde birtakım uygulamalar yapılmıştır. Bu çalışmada; "Türkiye'de Belediye Başkanlığı Sistemi İçin Bir Model Önerisi"

sunabilmek için belediye başkanlarının görevden alınmalarına yönelik bazı verilerin aktarılması ve örneklerle desteklenmesi yerinde olacaktır.

Bu bağlamda Turan (2020, s. 13)'ün aktardığına göre "1984 ve 1991 yılları arasında 42, 2002 yılında 16, 2003 yılında 12, 2004 yılında 4 belediye başkanı" çeşitli nedenlerle görevden uzaklaştırılmıştır (Turan, 2020, s. 13).

2000'li yıllar Türkiye demokrasisi için önemli atılımların yapıldığı yıllar olmuştur. Bu yıllar özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin yaşandığı ve Türkiye'nin demokrasi ve insan hakları alanında önemli atılımlarda bulunduğu yıllardır. Bu atılımlardan bir tanesi de 2013 yılında hayata geçirilmeye çalışılan ve halk dilinde "Çözüm Süreci" olarak bilenen "Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi"dir.

2013 yılında başlatılan Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi, PKK tarafından istismar edilmiştir. Terör örgütü bu süreçte yeniden toparlanma, bölgesel düzeyde özerklik ve bazı belediyelerde öz yönetim ilan etme, belediyelerin araç, gereç ve ekipmanlarını kullanarak çukur ve hendekler kazma, barikatlar kurma ve kurtarılmış bölgeler oluşturma gibi birçok yasa dışı girişimin içerisinde yer almıştır (Güler ve Yılmaz, 2019, s. 130).

Gürbüz (2019, s. 43)'ün aktardığına göre bu süreçte "temel anayasal haklardan olan konut dokunulmazlığı hakkı ihlal edilerek vatandaşların evleri teröristler tarafından işgal edilerek tuzaklar kurulmuş, tahrip edilmiş, yakılıp yıkılmıştır. Bu tür eylemlerde teröristlere en büyük desteği, bölgede yer alan bazı belediyeler sağlamıştır. Bu destekler, belediyelere ait iş makineleri ve araçları ile çukur kazmak, hendekler oluşturmak, silah ve mühimmat taşımak, örgüt üyelerini taşeron üzerinden personel alımı yöntemiyle işe almak, ücretlerinden örgüte yardım yapmalarını sağlamak, örgüte elaman sağlamaya yardımcı olmak, ihaleleri örgüt destekçilerine vermek ve ihalelerden örgüte pay ayırmak gibi yöntemlerle yapılmıştır. Yine belediye başkanları terörist cenazelerinde yer alarak terör örgütü lehine ve Devlet aleyhine açıklamalar yapmaktan da geri durmamışlardır" (Gürbüz, 2019, s. 43).

Yukarıda değinilenlerin bir benzerini, Güler ve Yılmaz (2019, s. 134-135)'da "bu süreçte bazı belediyelerin terör olaylarını finansa ettiği, lojistik destek ve imkân sağladığı, örgüt üyelerini gizleyip koruduğu, örgüt üyeleri ile sempatanlarını istihdam ettiği yönünde yargıya intikal etmiş ve ulusal basına yansımış çok sayıda olayla karşılaşıldığını" (Güler ve Yılmaz, 2019, s. 134) belirtmişlerdir.

Bunun yanında çözüm süreci devam ederken Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgelerinde yer alan bazı belediyeler PKK terör örgütünün güdümünde hareket ederek adeta örgütün finansal ve lojistik kaynağı haline gelmişlerdir. Örgüt güdümüne aldığı belediyeleri özerk yapılar haline

getirmeye çalışmış ve bu durum Türkiye'nin milli birlik ve bütünlüğünü tehdit eder duruma gelmiştir (Bakan ve Öner, 2022, s. 1521).

İçişleri Bakanlığı Raporu'nda belirtildiği üzere örneğin çukur/hendek olaylarında; "Mardin'in Artuklu ilçesinde, Cevizli Jandarma Karakoluna düzenlenen ve iki askerin şehit olduğu, bir vatandaşın yaşamını yitirdiği ve 16'sı sivil 40 kişinin yaralandığı saldırıda kullanılan 8 ton bomba yüklü kamyonun Mardin/Mazıdağı Belediyesi'ne ait olduğu, saldırıyı gerçekleştiren teröristlerin ise Mardin Büyükşehir Belediyesi Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı İlaçlama Birimi'ne ait bir araçla olay yerinden kaçtıkları tespit edilmiştir" (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2019, s. 12).

Yosunkaya (2018, s. 64)'nın aktardığına göre "Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu bölgesinde yer alan illerin bazılarında 6-7 Ekim 2014 tarihinde başlayan ve uzun bir süre ülke gündeminde yer alan terör eylemleri yaşanmıştır. Bu eylemlerle birlikte terör örgütünün özellikle doğu ve güneydoğu bölgelerinde yer alan bazı belediyeleri öz yönetim adı altında yönetmeye kalktığı görülmüştür (Yosunkaya, 2018, s. 64). Kronolojik olarak öz yönetim ilanı eden belediyelere bakıldığında ilk olarak 10.08.2015 tarihinde Şırnak Belediyesi, ardından Silopi, Cizre, Nusaybin, Hakkâri, Yüksekova, Varto, Bulanık, Sur, Silvan, Lice, Edremit, Başkale, Hizan ve Doğubayazıt belediyelerinin olduğu (Bakan ve Öner, 2022, s. 1528) görülmektedir.

Suriye'nin Ayn el-Arab (Kobani) kentinde başlayan ve HDP'nin çağrısı üzerine Türkiye'ye sığınan 6-7 Ekim olayları Türkiye'nin güvenliği bakımından önemlidir. Çünkü 6-7 Ekim olaylarının bilançosu incelendiğinde; 25 kaymakamlık, 67 emniyet, 29 parti binası ve 201 okul yakılmış, 221 vatandaş yaralanmış, 2 polis şehit olurken 139 polis ise yaralanmıştır. Toplamda ise 1113 bina hasar görmüştür (Ebrem, 2019, s. 118).

Battal ve Tuğlu (2018, s. 209)'nun aktardığına göre 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan Genel Seçimler sonucu hiçbir partinin tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu sağlayamamış olması, partilerin koalisyon hükümeti kurmaya da çok sıcak bakmaması ülkede siyasal bir istikrarsızlık ortamı oluşmuştur. Bu istikrarsızlık ortamından faydalanan PKK terör örgütü yeniden saldırılarına başlamış ve PKK terör örgütüne yakınlığı ile bilinen HDP'ye mensup belediyelere ait araçlarla terör örgütüne destek olunmuş, güvenlik güçlerinin görev yapmaları söz konusu belediyelere ait iş makinelerince açılan hendekler, çukurlar ve tüneller aracılığıyla engellenmeye çalışılmıştır (Battal ve Tuğlu, 2018, 209).

2015 yılı Kasım ve 2016 yılı Haziran ayları arasında başta Şırnak, Cizre, Silopi, İdil, Dargeçit, Derik, Nusaybin, Silvan, Sur ve Yüksekova'da gerçekleştirilen operasyonlarda yüzlerce barikat kaldırılırken, yüzlerce hendek kapatılmış ve binlerce el yapımı patlayıcı da imha edilmiştir (İçişleri

Bakanlığı Raporu, 2019, s. 18).

Olaylara yönelik, Uluslararası Af Örgütü'nün 6 Aralık 2016 Tarihli ve "Yerinden Edilenler ve Mülksüzleştirilenler: Sur Sakinlerinin Evlerine Dönme Hakkı" başlıklı raporuna cevaben, İçişleri Bakanlığı 23 Ocak 2017 tarihinde bir açıklama yapmıştır. Yapılan açıklamada; 22 Temmuz 2015 tarihi sonrasında PKK terör örgütüne yapılan saldırılarda 335 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 2.106 vatandaşımız da yaralanmıştır. Söz konusu saldırılarda 859 güvenlik görevlimiz şehit olurken 4.711 güvenlik görevlimiz ise yaralanmıştır. Öte yandan insanlara hizmet etmekten başka bir gayesi olmayan Mardin Derik ilçe kaymakamı da terör saldırısı sonucu şehit olmuştur.

İçişleri Bakanlığı Raporu'nda açıklandığı üzere "kamuoyunda çukur, hendek/barikat olayları olarak bilinen süreç, bununla eş zamanlı olarak başlayan bazı belediye meclislerinin ve/veya belediye başkanlarının demokratik özerklik kararları veya özyönetim açıklamaları, bölücü terör örgütünün bu belediyeleri ne şekilde yönlendirdiğinin/yönettiğinin en açık delilidir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ve kanunlarının verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde, ülkemizin ve milletimizin bütünlüğüne kasteden, terör örgütü yandaşları, anayasamızı ve hukuk sistemimizi hiçe sayarak bazı belediyeleri borç batağına sürüklemiştir. Bu tür eylemlere göz yuman belediye başkanları görevlerinden uzaklaştırılarak yerlerine merkezi yönetim tarafından belediye başkan vekili/kayyım atamaları yapılarak devlet otoritesi tekrar sağlanmıştır" (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2019, s. 7).

Keleş ve Özgül (2017, s. 308)'ün İçişleri Bakanlığı raporuna dayandırarak aktardıklarına göre terör suçları nedeniyle yerlerine belediye başkan vekili/kayyım atanan belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılma nedenleri, gerekçeleri ile birlikte açıklanmıştır. Açıklanan gerekçelerin büyük çoğunluğunda, belediye başkanlarının belediyelerin her türlü imkânlarını doğrudan ya da dolaylı bir şekilde bölgelerindeki şiddet olaylarında kullandıkları yönündedir (Keleş ve Özgül, 2017, s. 308).

Yine belediye başkan vekili/kayyım atamalarına yönelik İçişleri Bakanlığı'nın gerekçesi "Demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansması esastır. Dolayısıyla belediyeler; halkın verdiği oyu, vergileri ve demokrasinin sunduğu huzur ortamını istismar ederek devletin birliğine, beraberliğine ve bütünlüğüne zarar veren bölücü örgütlerin tesiri altına giriyorlarsa, bunlarla mücadele etmek ve gerekli tedbirleri almak devletin birincil vazifesidir. Vatandaşlarımızın verdiği vergilerle oluşturulan kaynaklar ve kullanmış olduğu oyla ortaya çıkan siyasi irade, bölücü örgütlere devşirilemez" (Güler ve Yılmaz, 2019, s. 135) şeklinde belirtmişlerdir.

Keleş ve Özgül (2017, s. 311-312)'ün de belirttiği üzere "eğer bir belediye başkanı veya meclis üyesi terör ya da şiddet eylemlerine karışmış

ise, genel hukuk kuralları çerçevesinde görevden uzaklaştırılmaları doğaldır. Ülkenin içinde bulunduğu koşullar göz önüne alındığında seçim yapılamayacaksa atama yapmanın bir zaruretten kaynaklandığı varsayımı akla daha yakın gelmektedir (Keleş ve Özgül, 2017, s. 311-312).

15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişiminin hemen ardından çıkarılan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesine eklenen hükümler gereğince terör ve terörle iltisaklı olan belediye başkanlarının yerine kayyım atamaları yapılmıştır. Yapılan bu yasal çalışma ile belediye başkanlıklarına belediye başkan vekili/kayyım olarak vali ve kaymakamlar (mülki amirler) atanmış ve böylece Türkiye'nin idare sistemine "Belediye Başkan Vekilliği Modeli" olarak adlandırılan yeni bir model ortaya konmuştur (Turan, 2020, s. 17).

Belediye başkan vekili/kayyım uygulaması, ilk olarak Diyarbakır'ın Sur ve Silvan ilçe belediyelerine yapılan atamalar ile başlamıştır. Uygulama İçişleri Bakanlığı'nın 11.09.2016 tarihindeki açıklamasıyla ikisi il (Batman ve Hakkâri) olmak üzere 28 belediyeye kayyım atamasıyla devam etmiştir. Yapılan bu atamaların 4'ü Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ), 24'ü PKK/KCK terör örgütleri ile ilişkili belediye başkanlarına yönelik olmuştur (Güler ve Yılmaz, 2019, s. 135).

Keleş ve Özgül (2017, s. 309)'ün İçişleri Bakanlığı'nın 2016-2017 Raporlarına dayandırarak aktardıklarına göre "88 belediyeye belediye başkan vekili/kayyım atanmıştır. Yerlerine belediye başkan vekili/kayyım atanan belediye başkanlarının 3'ü büyükşehir belediyesi, 22'si büyükşehir ilçe belediyesi, 6'sı il belediyesi, 44'ü ilçe belediyesi ve 13'ü belde belediyesi başkanıdır. Belediye başkan vekili/kayyım atanan belediyelerin hepsi tek bir partiye mensup olmamakla birlikte 81'i HDP'nin bölgesel kolu olan DBP üyesidir. Diğerlerinin 4'ü AK Parti, 1'i MHP ve 2'si bağımsız belediye başkanları tarafından yönetilen belediyelerden oluşmaktadır. Atanan belediye başkan vekilleri/kayyımlar vali, vali yardımcıları ve kaymakamlardan oluşmuştur" (Keleş ve Özgül, 2017, s. 309-310).

2017 yılında İstanbul, Ankara, Bursa, Balıkesir, Ordu, Düzce, Niğde ve Esenyurt belediye başkanları istifa etmiş ve yerlerine 5393 sayılı yasanın 45. maddesine göre belediye meclisi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçilmiştir. Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun görevden uzaklaştırma usulünü düzenleyen 47. maddesine istinaden 2018 yılında Ataşehir ve Beşiktaş belediye başkanları, 2019 yılında Yalova belediye başkanı görevden uzaklaştırılmışlardır (Turan, 2020, s. 14-15).

Turan (2020, s. 15)'in Avrupa Birliği İlerleme Raporuna dayandırarak aktardığına göre Türkiye'de 2018 yılında 99 belediyeye kayyım atanmıştır (Turan, 2020, s. 15).

31 Mart 2019 yerel seçimlerinden sonrada Yüksek Seçim Kurulu

(YSK)'na yapılan itirazlar üzerine YSK, "(...) kamu görevinden çıkarılan kişilerin mahkûmiyet kararı aranmaksızın bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemeyeceklerinden (...) mazbata verilemeyeceğine, seçilme yeterliliğini taşıyan ve (...) sonra en fazla oyu alan kişiye mazbata verilmesi gerektiğine karar verilmesi gerekir" şeklinde karar vermiştir. Bu gerekçeler doğrultusunda Erzurum'un Tekman ilçesi, Diyarbakır'ın Bağlar ve Lice ilçeleri, Van'ın Tuşba, Edremit ve Çaldıran ilçeleri ile Siirt'in Gökbaş beldesinde en fazla oyu alan ikinci sırada yer alan belediye başkan adaylarına mazbataları verilmiştir (Turan, 2020, s. 16).

Öte yandan 31 Mart 2019 yerel seçimlerinden sonrada kayyım atamaları devam etmiştir. Mart 2020 yılı verilerine göre Diyarbakır, Mardin ve Van büyükşehir belediyeleri ile Batman il belediyesi ve bunların dışında 36 ilçe ile belde belediye başkanları 5393 sayılı Kanununun 47. Maddesine istinaden görevden uzaklaştırılmış ve yerlerine 45. madde uyarınca belediye başkan vekili/kayyım ataması yapılmıştır (Turan, 2020, s. 16).

Bakan ve Öner (2022, s. 1520)'in aktardığına göre "belediye başkan vekili/kayyım görevlendirmeleri ile birlikte, belediye kaynaklarının terör örgütüne ve yerel yapılanmalarına aktarılmaması sonrasında hem örgütün ciddi bir güç kaybettiği hem de belediyelerin artık (...) hizmet üreten kurumlar halini aldığı ve bu durumunda stratejik bir öneme sahip olduğunu" belirtmişlerdir (Bakan ve Öner, 2022, s. 1520).

İçişleri Bakanlığı Raporu'nda açıklandığı üzere "terör örgütüne giden kaynakların belediyelere başkan vekili/kayyım görevlendirilmesiyle birlikte vatandaşların yararına sunulması neticesinde 9.903 km sıcak asfalt ile 18.000 kilometre stabilize yol yapımı; 5.735 kilometre içme suyu hattı, 19 adet temiz su ile 23 adet atık su arıtma tesisi yapımı, 4.000 kilometre kanalizasyon şebekesi, 2.644 adet aile çay bahçesiyle birlikte çocuk oyun parkı, 2.530 adet taziye evi yapımı/bakımı, 128 adet kütüphane yapımı, 2.865.573 adet ağaç dikimi, 73 adet gençlik merkezi ve 172 adet kültür merkezi açılarak toplamda 7.5 milyar Türk lirası yatırım yapılmıştır" (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2019, s. 7).

Belediye başkan vekili/kayyım görevlendirmeleri başlangıçta kamu kaynaklarının terör örgütlerine aktarılmasını önlemeye yönelik bir tedbir olarak düşünülmüş olsa da uygulama ile yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik güzel hizmetler sunulduğu ve uygulamanın bu yönüyle de devletin hizmet politikasının en önemli ayağını oluşturduğu belirtilmiştir (Güler ve Yılmaz, 2019, s. 134).

Belediye başkanlarının görevden alınmalarına yönelik yasal uygulamalar 31 Mart 2024 yerel seçimleri sonrası da devam etmiştir. 31 Mart 2024 yerel seçimlerinden 15.04.2025 tarihine kadar 13 belediyeye kayyım atanmıştır. Mardin ve Van büyükşehir belediyeleri, Hakkâri, Batman, Siirt ve Tunceli il belediyeleri ile Esenyurt, Şişli, Akdeniz,

Bahçesaray, Halfeti, Ovacık ve Kağızman ilçe belediyelerine terör soruşturması nedeniyle kayyım ataması yapılmıştır.

Öte yandan 11.02.2025 tarihinde Ataşehir ve Kartal belediye başkan yardımcılarının da aralarında bulunduğu 10 kişiye PKK/KCK operasyonu yapılmıştır. İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı Terör Suçları Soruşturma Bürosunca, terör örgütü PKK/KCK'nın yönetiminde olduğu belirlenen “kent uzlaşısı” kapsamında örgüt üyelerinin büyükşehir belediyelerine sızdırılması talimatı doğrultusunda on şüphelinin belediyelerde işe alındığının tespiti yapılmıştır. Soruşturma kapsamında şüphelilerin, İstanbul'da Halkların Demokratik Kongresi adına faaliyette buldukları belirlenmiştir. şüphelilerin “Emek Meclisi Üyesi”, “Kadın Meclisi Üyesi”, İlçe Meclisi Üyesi”, “Genel Meclis Üyesi”, “Delege Üyesi”, “Kültür Sanat Komisyonu Üyesi” adı gibi sıfatlar verilerek belediyelere yerleştirildikleri anlaşılan kişilere soruşturma kapsamında gözaltı kararı verilmiştir. Gözaltı kararı verilen 10 şüpheli, tutuklanmaları istemiyle sulh ceza hâkimliğine sevk edilmiş ve “silahlı terör örgütüne üye olmak” suçundan hâkimlike tutuklanmıştır.

Yine 11.03.2025 tarihinde DHKP/C terör örgütüne 2014-2016 yılları arasında mali destek sağladıkları iddiasıyla Ataşehir, Maltepe, Sarıyer ve şişli belediyelerinin eski çalışanlarına yönelik operasyon düzenlenmiştir. Düzenlenen operasyon sonucu aralarında Sarıyer belediyesi eski başkanının da yer aldığı 34 kişi gözaltına alınmıştır. Söz konusu belediyelerde müfettişlerce yapılan incelemelerde, ihalelerde yolsuzluk yapıldığı görölmüş ve Sarıyer ile şişli belediyelerinde ihale yoluyla DHKP/C'ye mali destek sağlandığı tespiti yapılmıştır. Bu doğrultuda 2014-2016 yıllarında Ataşehir belediyesinde 3, Maltepe belediyesinde 5, Sarıyer belediyesinde 8 ve şişli belediyesinde 8 şüpheli tespit edilmiştir .

Bunun yanında, İBB'ye yönelik iki ayrı soruşturma kapsamında, 19 Mart 2025 tarihinde İBB, Beylikdüzü ve şişli Belediye Başkanları ile birlikte 87 şüpheli “Terör ve Örgütlü Suçlar” kapsamında gözaltına alınmıştır.

Anadolu Ajansı'nın aktardığına göre “İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılan açıklamada, PKK/KCK terör örgütünün başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerde etkinliklerini artırmak amacıyla 31 Mart 2024 yerel seçimlerinde hayata geçirdiği “kent uzlaşısı” faaliyeti ile ilgili terör örgütü elebaşlarının seçim öncesinde görüş ve talimatlarını örgütlerine müzahir medya aracılığıyla iletteği aktarılmıştır. Bu bağlamda “İstanbul yerel seçimleri için (...) kent uzlaşısı temelinde terör örgütünün HDK atı yapılanmasıyla ittifak yapıldığı (...) başta İstanbul olmak üzere birçok ilde HDK mensuplarına yönelik eş zamanlı yakalama ve gözaltı işlemlerinin yapıldığı, soruşturmalarının da halen devam ettiği” kaydedilmiştir.

İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı'nca, İBB Başkanı ve 99 şüpheli

hakkında “suç örgütü yöneticisi olmak”, “suç örgütüne üye olmak”, “irtikâp”, “rüşvet”, “nitelikli, dolandırıcılık”, “kişisel verileri hukuka aykırı ele geçirmek” ve “ihaleye fesat karıştırmak” suçları ile yine İBB Başkanı, İBB Genel Sekreter Yardımcısı ve Şişli belediye başkanının da aralarında yer aldığı yedi kişi hakkında PKK/KCK terör örgütüne yardım etmek suçlarından başlatılan soruşturmanın devam ettiği belirtilmiştir.

Başlatılan soruşturmalar kapsamında İBB Başkanı ile Beylikdüzü belediye başkanı “suç örgütü kurmak ve yönetmek”, “ihaleye fesat karıştırmak”, “rüşvet almak”, “irtikâp” ve “kişisel verileri ele geçirmek” suçlarından, Şişli belediye başkanı ise PKK/KCK terör örgütüne yardım etmek suçundan tutuklanmışlardır.

Tutuklamalar sonucu Şişli belediyesine belediye başkan vekili/kayım ataması yapılmış, İBB ve Beylikdüzü belediye meclislerinde belediye başkan vekili seçimleri yapılarak birer belediye başkan vekili seçilmiştir.

Yaşanan bu gelişmelerden sonra; Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan 14.05.2025 tarihinde Grup Toplantısı’nda yerel yönetimlere (özellikle belediyelere) yönelik bazı açıklamalar yapmıştır. Bu açıklamaları özet olarak şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Merkezi yönetim ile belediyeler arasında başlayan yetki tartışmaları, asıl amacın önüne geçti.
- Bu karanlık organizasyon, İstanbul’la sınırlı kalmamış.
- Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki paylaşımının tekrardan gözden geçirilmesi gerekiyor.
- Yetki sahibi, ama şehrine karşı sorumluluğu olmayan bürokrat anlayışına karşıyız”.

“Merkezi yönetim ile belediyeler arasında başlayan yetki tartışmaları, asıl amacın önüne geçti: Türkiye’nin idari sisteminde merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimlerinde önemli olduğunu, yerel yönetim denince de ilk akla gelenin belediyeler olduğunu vurgulamıştır.

Ak Parti iktidarının ilk iki döneminde, yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik önemli adımların atıldığını ve belediyeleri birer etkin hizmet merkezi haline getirmek için birçok reformun yapıldığını belirtmiştir.

Yapılan bu reformların ilk başlarda belediye hizmetlerine önemli bir ivme kazandırdığını, ancak bir süre sonra, önceden öngörülemeyen sorunların, kötü niyetli organizasyonların aracı halini aldığını söyleyerek merkezi yönetim kurumları ile belediyeler arasında başlayan ve giderek artan yetki tartışmaları asıl amacının, yani kente ve insana hizmet etmenin önüne geçmiştir. Dolayısıyla eser ve hizmet üretimini hızlandırmak için

verilen bazı yetkiler, art niyetli belediye yöneticilerinin elinde uygun olamayan kazançların, çıkarların, hesapların, kariyer planlarının vasıtasına dönüşmüştür.

Bu organizasyon İstanbul'la sınırlı kalmamış imardan kültür-sanata, sosyal hizmetlerden sportif faaliyetlere kadar birçok alanda patlak veren yolsuzluk, usulsüzlük, israf, kayırma, illegal oluşumlara kaynak aktarmaya yönelik şikâyetlerin giderek arttığını vurgulamıştır.

Yaşanan bu olaylar kamu kaynaklarının yağmalandığını hem belediyeye işi düşenlerin adeta haraca bağlandığını hem de vatandaşa yeterli hizmetin sunulmamasıyla sonuçlanmıştır. Bu bağlamda İstanbul'da yürütülen soruşturma bu çarpık tablonun en belirgin ve muhtemelen Cumhuriyet tarihinde örneği olmayan bir suç organizasyonudur.

Öyle ki yapılan işlerin, yolsuzluk ve haraç boyutuyla organize suç vasfını aşarak, ülke güvenliğini tehdit eder duruma ulaştığı anlaşılıyor. Zira bu organizasyon, İstanbul'la sınırlı kalmamış, ülkedeki birçok belediyeyi, kurumu ve kişiyi içine alan, kolları farklı yerlere uzanan, hatta uluslararası ayağı da olan adeta bir ahtapota dönüşmüştür. Başlangıçta yalnızca bir kısım siyasi partiler ile siyasetçileri kapsadığı düşünülen bu ilişki ağının, bürokrasiden iş dünyasına, medyaya, kimi cemaatlerden istihbarat örgütlerine kadar uzandığı ortaya çıkmıştır. Bunların tümüne yol veren neden ise belediye yönetimlerinde baş gösteren yozlaşmadır, sistemde açılan gediklerdir, denetim mekanizmalarının yeterli seviyede etkin işlememesidir.

Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki paylaşımının tekrardan gözden geçirilmesi gerekiyor: Bu sorun aşağı yukarı tüm belediyelerde görülmektedir. Dolayısıyla bu konudaki yaklaşımımız kesinlikle parti odaklı olmayıp, tamamen sistem odaklıdır. Geldiğimiz noktada yerel yönetimler, yani belediyeler meselesi tüm boyutları ile konuşulmalı, tartışılmalı ve yeni bir düzene kavuşturulmalı, bu durum kaçınılmaz hale gelmiştir.

(...) hatta büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında birçok konuda yaşanan yetki karmaşası, bazen çatışma noktasına kadar gitmekte ve farklı partilere mensup belediye zabıtalı arasında herhangi bir konuda kavgaya varan olumsuzluklar yaşanmaktadır. Bu tür olayların önüne geçmek için yetkilerin daha net bir şekilde belirlenmesinin faydası vardır.

Merkezi yönetimin kurumu, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki yetki karmaşasının bir diğer örneğini de kentsel dönüşüm çalışmaları oluşturmaktadır. Bu alanda da yetkilerin netleştirilmesinin, görevini yerine getirmeyenlere yönelik zorlayıcı ya da devredici düzenlemelere gidilmesi şarttır.

Yetki sahibi, ama şehrine karşı sorumluluğu olmayan bürokrat

anlayışının doğurduğu sonuç: Büyükşehir statüsünde olmayan şehirlerinde mevcut yönetim yapılarında da sorunlar bulunmaktadır. Altyapıdan ulaşım, atık yönetiminin suya varıncaya kadar birçok alanı kapsayan sorunların giderilmesi için, bu şehirlerimize yönelik de yeni bir belediye yönetim yapısına ihtiyaç vardır. (...) yetki sahibi ancak kentine karşı sorumluluğu olmayan bürokrat anlayışına karşıyız. Bunun içinde vali ve kaymakamların koordinasyon görevlerini daha aktif hale getirmeliyiz. Belediyelere kamudan aktarılan ve kendi topladıkları finansal kaynakların daha etkin denetimi için de bir tarafı yerelde, diğer tarafı merkezi yönetime dayanan yeni bir yapı oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda tanımlar net, usuller kesin, uygulamalar ise şeffaf olmalıdır.

En başta imar düzenlemeleri sağlıklı bir şekilde yapılmalı, daha sonra yapılacak değişiklikler ise kentin dinamiklerine yönelik istisnai düzenlemeler haline gelmelidir. Ön hazırlığı hem idari hem de teknik anlamda tam olarak yapılmamış projelere kaynak aktarımının önüne geçilmelidir. Aksi durumda, önce takdirle başlayan, sonra kayırmaya ve sonrada istismara dönüşen süreçlerin tekrar tekrar yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Öte yandan terör örgütünün kendini tasfiyesinin ardından siyasetin daha güçlü bir şekilde devreye girmesiyle, belediyelerdeki kayyım uygulamasının yeniden istisna haline geleceğini düşünüyoruz” değerlendirmesinde bulunulmuştur.

Geçmişten günümüze Türkiye'nin belediyeçilik geçmişine baktığımızda Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemiyle başlayan belediye teşkilatı, kurulduğu ilk günden bu yana merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en çok konu edinildiği alanların başında kuşkusuz belediye başkanlarının göreve gelmeleri ve görevden el çektilmeleri olmuştur. İlk başlarda atama yöntemi ile göreve gelen belediye başkanları zamanla meclisin kendi üyeleri arasından seçilerek göreve gelmişler, kimi zamanda valinin uhdesine verilmiş, kimi zamanda dışarıdan atama yöntemi benimsenmiştir. 1960'lı yıllarla birlikte doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelme yöntemi benimsenmiş ve zaman zaman görevden almalar ve yerlerine belediye meclisince başkan vekili seçme yöntemi uygulanmıştır. Ancak gelinen nokta da her ne kadar doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanlığı sistemi bulunsa da son yıllarda terör iltisaklı görevden almalar ve yerlerine başkan vekili/kayyım atamalarında artış yaşanmıştır.

Sonuçta belediye başkanları görev yaptıkları sürece birer kamu görevlisidirler. Terör ve şiddet olaylarına doğrudan ya da dolaylı bir şekilde karışan belediye başkanlarının yasal statüleri gereği haklarında yapılacak işlemler kamu görevlileri gibi genel kurallar çerçevesinde belirlenmektedir. Dolayısıyla belediye başkanları Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza

Kanunu ve diğer yasal düzenlemelerdeki kurallara bağlıdır. Kamu görevlilerinin yönettikleri kaynaklar ve araçlar ancak kamu yararı için kullanılabilir. Bu nedenle, belediye başkanları seçilmiş dahi olsalar, yasal kuralların dışına çıktıkları zaman görevden uzaklaştırılmaları doğaldır (Keleş ve Özgül, 2017, s. 309).

Türkiye’de belediyelere belediye başkan vekili/kayyum atamasına giden süreçte 2012 yılının sonlarına doğru başlatılan çözüm süreci olarak dile getirilen “Milli Birlik ve Kardeşlik” projesinin 2015 yılının temmuz ayında PKK tarafından ateşkesin bitirilmesi ve bazı belediyelerde öz yönetim ilanları ile son bulmuştur. Aslında sürecin asıl amacı, ülkede kırk yıla yakın bir süredir devam eden terör örgütü PKK’nın bitirilmesi ve ülke gündeminden tamamen çıkarılması olmuştur (Bakan ve Öner, 2022, s. 1527-1528).

Ancak çözüm süreci devam ederken Türkiye’nin doğu ve güneydoğu bölgelerinde bulunan bazı belediyeler PKK terör örgütünün finansal kaynağı ve lojistik üssü haline gelmiştir. 2016 yılına gelindiğinde 15 Temmuz darbe girişimiyle birlikte terör sorunu yeni bir boyut kazanmış, kamu düzeni ve güvenliğine yönelik tehditler daha da artmaya başlamıştır. Ülkede kamu düzeni ve güvenliğini yeniden sağlamak için Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi normlarına dayanılarak olağanüstü hâl ilan edilmiştir (Bakan ve Öner, 2022, s. 1521). Olağanüstü hâl ilanından sonra 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklik kapsamında terör örgütü ile bağlantılı birçok belediye başkanı görevden alınarak yerlerine belediye başkan vekili/kayyum ataması yapılmıştır (Keleş ve Özgül, 2017, s. 300-307).

Bakan ve Öner (2022, s. 1522)’in aktardığı gibi “merkezi yönetim tarafından belediye başkan vekili/kayyum atamalarının keyfi ve belediyeleri işlevsiz hale getiren bir uygulama olmadığı belirtilmiştir. Görevlendirmelerin amacının kamu kaynaklarının yerel halkın kullanımına sunulmasını sağlamak, terör örgütüne aktarılan mali ve lojistik destekleri kesen ve böylece terör örgütünün etkisini kırarak bölgedeki yatırımları artıran bir uygulama olduğu yönündedir. Dolayısıyla belediye başkan vekili/kayyumların önemli bir görev üstlendiği görülmüştür.

Yine Bakan ve Öner (2022, s. 1524)’in belirttiği üzere Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisinde fizyolojik/yaşamsal ihtiyaçlardan sonra en önemli ihtiyacın güvenlik olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla demokratik bir ülkede her bireyin ve toplumun kendini özgür bir şekilde ifade etmesi ve potansiyelini ortaya çıkarması için güvenlik ihtiyacının en üst seviyede sağlanması gerekmektedir” (Bakan ve Öner, 2022, s. 1522-1524).

Yukarıda aktarılanlar düşünüldüğünde, devletin kurumlarının bu tür olaylarla anılması hiçbir şekilde tasvip edilmemektedir. Devletin kurumlarının bu tür olaylar yerine kamu kaynaklarının kamu hizmetlerinin

sunumu için kullanması ve hizmet sunumunda birbirleri ile yarışması arzu edilen bir durumdur. Türkiye’de seçilmiş bazı belediye başkanlarının kamu kaynaklarını kamu yararının dışında kullandıkları, oysa asıl olması gerekenin kamu kaynaklarını kamu hizmetlerinde ve vatandaşın yararına kullanılması gerektiğidir. Bu nedenle bu tür durumların yaşanmaması için belediye başkanlarının atama yöntemi ile göreve gelmelerinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

### 3.3. Yeni Modelde Belediye Örgütü

Yeni modelde belediye örgütünün organları mevcut uygulamada olduğu gibi belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Modelde, belediye karar organlarının oluşumu, görev ve yetkileri ile göreve geliş biçimlerine yönelik kurgusal bir düzenleme yapılmaktadır.

Bunun içinde öncelikle Üzmez (2020, s. 203)’in de belirttiği gibi bu alanda “yasal mevzuatta değişiklik yapılmalı ve önerilen sisteme yönelik yeni bir mevzuat hazırlanmalıdır. Yapılacak mevzuatın günümüz ihtiyaçları da dikkate alınarak gözden geçirilmesi, sadeleştirilmesi ve birbiriyle uyumlu hale getirilmesi, mümkünse tek çatı altında toplanması” (Üzmez, 2020, s. 203) önemlidir. Yeni model için başta 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile diğer ilgili yasal mevzuatta değişiklik yapılması gerekmektedir.

Yapılacak yasal değişiklikle, belediye başkanının merkezi yönetim tarafından atanması benimsenmeli, belediye meclis üyeleri mevcut uygulamada olduğu gibi doğrudan yerel halk tarafından seçilmeli, ancak meclisin oluşumu ile görevlerinde değişiklik yapılmalıdır. Belediye encümeni ise yine hem seçilmiş hem de atanmış üyelere oluşmalı ancak daha güçlü bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Şengün (2024, s. 68)’ün Howard ve Sweting (2007, s. 638)’den aktardığına göre; “belediye başkanlığı modeli olarak tercih edilen yeni modelde temel unsur, belediye yönetiminin profesyonelleşmesidir (Howard ve Sweting (2007, s. 638)’den akt. Şengün, 2024, s. 68). Belediyelerde yönetimin profesyonelleşmesi de ancak alanında yeterli eğitimleri almış, bilgi ve becerileri ile stratejik düşünme ve problem çözme ve analiz yapabilme yeteneklerine sahip birisinin belediye başkanı olarak atanması ile olacaktır. Dolayısıyla bu yetkinliklere sahip bir belediye başkanı, kendi yönetim kadrosunu da bu doğrultuda oluşturacaktır.

İncelenen ülkelere bakıldığında, belediye organlarında farklılık görülmektedir. Türkiye ve İtalya belediyelerinde belediye organları; meclis, encümen ve başkan (5393 sayılı Kanun, md. 3; Keleş, 2020, s. 136); Fransa

ve İngiltere’de meclis ve başkan (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187; Özer ve Kartal, 2021, s. 517); Almanya’nın meclis, kurul ve başkan Finlandiya’nın ise meclis, yürütme kurulu, başkan ve komite (Şen, 2014, s. 292)’den oluşmaktadır.

Bahsi geçen ülkelerin hepsinin belediye organları arasında belediye meclisinin yer aldığı ve belediye meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilerek göreve geldiği görülmektedir.

### **3.3.1. Belediye Meclisi**

Türkiye’de mevcut uygulamada 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 17. maddesinde belirtildiği üzere belediye meclisi; belediyenin karar organıdır ve ilgili yasada gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur (5393 sayılı Kanun, md. 17). Meclis üyelerinin sayıları, belediyenin sınırları içerisinde yaşayan kayıtlı nüfusa göre belirlenmekte ve belediye meclis üye sayısı 9 ila 55 arasında değişmektedir. Ancak yasal düzenleme ile bir milyon ve üstü nüfusa sahip yerlerin meclis üye sayısı 55 ile sabit tutulmuştur (Oktay, 2016, s. 361)

Mevcut uygulamada ve önerilen modelde belediye meclisinin oluşumu, belli başlı görevleri ve değişiklik yapılması önerilen yapısı üzerinde durulacaktır.

Yeni model önerisinde belediyenin karar organı belediye encümenidir. Modelde belediye meclisi yerel halk ile atanmış belediye başkanı arasında bir nevi köprü vazifesi görmekte ve meclisin görevi istişare niteliktedir. Karar organının belediye encümeni olmasının asıl nedeni; encümen üyelerinin hem seçilmiş üyelerden hem de atanmış üyelerden oluşmasıdır. Seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelerin belediye iş ve işlemlerine daha hâkim olacakları, yetkinlikleri ve uzmanlıkları ile alınacak kararlara daha profesyonelce bakabilecekleri ve bu doğrultuda daha isabetli kararlar alacakları değerlendirilmektedir.

Çalışmada incelenen ülkelerden Finlandiya ve İtalya belediyelerinde uygulanan meclis-yönetici/başkan modelinde meclis, politika oluşturma organı olarak görülmektedir. Meclis daha çok belediyenin uzun süreli hedefleri, büyük projeleri, stratejik planı ile arazi kullanım planları gibi uzun vadeli faaliyetlerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla meclis politika oluşturmakta, başkan ise işlerin planlanması, yürütülmesi ve denetiminden sorumlu tutulmaktadır (Şengün, 2024, s. 65-68).

Fransa’da belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve sorumlu olduğu işleri istişare ederek yürütür. Belediye meclisi, belediye başkanı ile bir veya birden çok belediye başkan yardımcısı ve seçilmiş üyelerinden oluşur (Erbay ve Akgün, 2023, s. 187).

Almanya’da belediye meclisi belediyelerin karar organıdır ve aksi

belirtildiği sürece en az iki ayda bir toplanır. Her belediye meclisi, belediyenin yerel tüzüğünü kabul etmek, değiştirmek ve belediye bütçesini onaylamakla görevlidir.

İngiltere’de belediye meclisi belediyenin karar ve icra organı görevi görmektedir. Meclis, belediyenin sorumluluk alanında ve kendi görevleri ile ilgili tüm konularda kararların tamamını alma ve yürütme yetkisine sahiptir (Tuncer, 2019, s. 32). Meclis belediyenin bütçesini ve faaliyet raporunu kabul etme, değişiklik isteme veya reddetme yetkisine sahiptir. Bunun yanında ekonomik kalkınma, ulaşım, itfaiye ve polis birimlerinin performansını denetlemeye de yetkilidir (Erbay ve Akgün, 2023, s. 421-422). Meclis üyeleri yerel halkın, seçmenlerin, yerel yönetimin, siyasi partilerin ve meclisin çıkarlarını gözetmek zorundadır. Meclis üyeleri politika oluşturmaktan ve oluşturulan politikalar hakkında karar vermekten sorumludurlar.

Belediye meclis üyelerinin seçilmesi ve meclisin oluşumu: Türkiye’de belediye meclis üyelerinin seçiminde nispi temsil sistemi, onda birlik baraj uygulaması ile kontenjan adaylığı uygulanmaktadır (Oktay, 2016, s. 364)<sup>6</sup>. 2972 sayılı Kanun’un 2. maddesine göre; “meclis üyeliği seçimleri için onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi” (2972 sayılı Kanun, md. 2), yine bu kanunda 1988 yılında yapılan değişiklikle kontenjan adaylığı sistemi getirilmiştir. Bu sistemlerin uygulanmasının asıl amacı, iktidarın mecliste gücünü daha da artırmaya yönelik olmuştur. Kontenjan sisteminin uygulamasında siyasi partiler, meclis üyesi sayısının toplamına göre 1 ila 6 arasında kontenjan adayı gösterebilmektedirler. Örneğin, 15 meclis üyesine sahip bir seçim çevresinde, siyasi partiler 13 asıl, 15 yedek üye ile 2 kontenjan aday ismi bildirmektedirler. Bu sistemde belediye başkanlığını kazanan parti aynı zamanda kontenjan adaylarını da kazanmakta ve bu doğrultuda onda birlik barajı ile daha fazla meclis üyesi çıkarabilmektedir (Oktay, 2016, s. 364).

Kontenjan adaylığı sisteminde siyasi partilerin belediye meclis üye sayısı 9 ve 11 olan yerlerde 1, 15 olan yerlerde 2, 25 ve 31 olan yerlerde 3, 37 olan yerlerde 4, 45 olan yerlerde 5, 55 olan yerlerde 6 olarak belirlenmiştir. Üstelik kontenjan adayları meclis üyesi aday sıralamasında gösterilmemekte, aday listelerinde ayrıca gösterilmektedir (Üzmez, 2020, s. 82).

Yeni sistemde mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsiliyetinin sağlanması: Buradan hareketle, yukarıda da belirtildiği gibi seçim yasasında yapılacak bir değişiklik ile kontenjan adaylarının yerine

---

<sup>6</sup> Detaylı bilgi için (bkz). Doç. Dr. Tarkan Oktay: Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri.

mahalle muhtarlarından belirli sayıda mahalle muhtarının belediye meclisine dâhil edilmesi yerel demokrasiyi daha güçlü kılacaktır.

Yeni model önerisinde yapılması önerilen bir yenilikte, mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsil edilmesidir. Mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsil edilmesi hem yerel halkın temsiliyeti hem de demokrasi için önemlidir. Dolayısıyla en alt yönetim kademesi olan mahalle sakinlerinin, seçtikleri muhtarlar aracılığı ile belediye meclislerinde temsiliyeti sağlanmış olacaktır.

Muhtarların belediye meclislerinde yer alması belirli sayıda muhtarın aldığı oya göre otomatik olarak meclis üyeliği sıfatı kazanması ile sağlanacaktır. Bununla birlikte bir belde de ilçede ve ilde yer alan tüm mahallelerde en fazla oy alan belirli sayıda muhtarın belediye meclis üyeliği sıfatı kazanması ile olacaktır. Örneğin 15 meclis üyesine sahip bir ilçe belediyesinde, yüzdelik dilimde en fazla oy alan 3 muhtarın, muhtarlık görevinin yanında belediye meclis üyesi olmasına da olanak sağlanmalıdır. Burada belediye meclisi kontenjan adaylığı kaldırılmalı ve yerine mahalle muhtarları dâhil edilmelidir.

Bu konuda Üzmez (2020, s. 97-171)'inde aktardığına göre "seçimlerde uygulanan onda birlik baraj sistemi adaletsiz sonuçlar doğururken, bunun yanına bir de kontenjan adaylığı eklenmiştir. Kontenjan adaylığı büyük partilere doğrudan sandalye kazandırmaktadır (Üzmez, 2020, s. 97-171). Bu nedenle kontenjan adaylığı sistemine bir son verilmeli ve yerine yerel halkı temsilen seçilen belirli sayıda mahalle muhtarı dâhil edilmelidir.

Zira belediye kontenjanı uygulamasında halk oy verirken kendi temsilcisinden ziyade belediye başkanına oy vermektedir. Oysa mahalle muhtarları seçiminde halk kime oy vereceğini açık bir şekilde bilmekte ve oyunu ona göre vermektedir.

Bu uygulama köy muhtarları için düşünülmektedir. Çünkü Yiğit (2021, s. 128)'inde belirttiği üzere "köy yönetimleri ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir ve köy yönetimlerinin organları arasında muhtarda yer almaktadır" (Yiğit, 2021, s. 128; 442 sayılı Kanun, md. 20).

Büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçilmesi ve meclisin oluşumu: Türkiye'de büyükşehir belediye modeli 1984 yılında hayata geçirilmiş ve zamanla yapılan yasal düzenlemeler sonucu iki kademeli bir yapıya dönüşmüştür. Bu iki kademededen üst kademeyi büyükşehir belediyesi, alt kademeyi ise büyükşehir ilçe belediyeleri oluşturmaktadır. Büyükşehir statüsüne sahip belediyelerin meclis üyeleri diğer belediyelerin meclis üyeleri gibi doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilin ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin 1/5 üyelerinden oluşmaktadır.

Yani büyükşehir belediye meclis üyesi hem seçildiği ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin meclis üyesidir. Büyükşehir belediye meclisine büyükşehir belediye başkanı başkanlık etmekte ve meclis diğer belediye meclisleri ile aynı çalışma yönetmeliğine göre çalışıp karar almaktadır (Oktay, 2016, s. 365). Kısaca büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclislerinin üye sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Meclis olağan olarak büyükşehir belediye başkanının başkanlığında her ay toplanır (Akarca, 2023, s. 1556). Dolayısıyla büyükşehir belediye meclisinin üyeleri doğrudan (büyükşehir belediye meclis üyesi adayı olarak) seçilmemekte, büyükşehir ilçesi olan ilçe belediye başkanları, ilçe belediye meclisi üyelerinin 1/5'i ve doğrudan halk tarafından seçilen büyükşehir belediye başkanı ile oluşmaktadır. Bu uygulamada ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olmalarının gayet normal olduğu ancak diğer 1/5'lik üyelerin yerine doğrudan büyükşehir belediye meclis üyesi adı altında seçilerek gelmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Üzmez (2020, s. 186)'inde belirttiği üzere "ilçe belediyelerinden büyükşehir belediye meclisine seçilecek üyenin sadece ilçe belediye başkanı olmasıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediye meclisinde bir üye ile temsil edilen ilçe belediyeleri, sadece ilçe belediye başkanı ile temsil edilmiş olacaktır. Bu durumda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki, iş birliği ve koordinasyon açısından önemli görülmekte ve faydalı olacağı düşünülmektedir" (Üzmez, 2020, s. 186).

Yine İngiltere'nin başkenti Londra belediyesinin yerel halk tarafından seçilmiş bir meclisi bulunmakta ve belediye meclisi, belediye başkanı ile aynı zamanda seçilen 25 Londra Meclis Üyesinden oluşmaktadır. Seçilen meclis üyelerinin 11'i Londra'nın tamamından seçilerken, 14'ü ise kendi seçim bölgelerinden seçilmektedirler. Londra belediye meclisi örneğinde görüldüğü üzere, meclis üyeleri Londra belediyesi adına seçilerek gelmektedirler.

Mevcut sistemde belediye meclisinin başlıca görevleri: Meclisin başlıca görevlerini; stratejik plan ile çalışma programlarını, belediyenin faaliyetleri ile personelinin performans ölçütlerini görüşüp, kabul etmek. Belediyenin bütçe ve kesin hesabını kabul etmek, imar planlarını görüşmek ve oylayarak bir karara bağlamak, taşınmazların alımına, satımına, tahsisine, takasına karar vermek. İşletme ve ortaklıklar kurulmasına, belediye şirketi ile iştiraklerinin özelleştirilmesine yönelik karar almak. Encümenin seçilmiş üyeleri ile komisyon üyelerini seçmek (Akarca, 2023, s. 1559) şeklinde sıralamak mümkündür.

Yeni modelde belediye meclisinin başlıca görevleri: Yerel halk ile belediye yönetimi arasında köprü görevi görmek. Bu doğrultuda yerel

halkın istek ve ihtiyaçlarına yönelik çalışmalar yaparak belediye başkanına iletmek. Belediyenin stratejik plan, çalışma programları, belediyenin faaliyetleri ile personelinin performans ltlerini görüşmek ve bu konularda belediye başkanı ile encümene görüşlerini iletmek. Belediyenin btcesini, kesin hesabını, imar planlarını görüşmek ve bu konuda encümene görüş bildirmek. Encümenin seçilmiş yeleri ile komisyon üyelerini; encümen ve komisyonun görev ve yetkilerini de dikkate alarak seçmek. Örneğin imar komisyonuna seçilecek bir üyenin, bu alanda eğitim görmüş veya deneyim sahibi olması gibi.

Meclise yardımcı olan komisyonların oluşumu ve görevleri: Belediyelerde belediye meclisine yardımcı olacak çeşitli komisyonlarda kurabilmektedir. Bu komisyonlar belediye meclisinin kendi yeleri arasından, en az üç en fazla beş üyeden oluşmaktadır. Komisyonlarda görüşülen konular, mecliste karara bağlanır (Toprak, 2021, s. 161). Belediyelerde komisyon uygulaması, eski bir geleneğin devamı niteliğindedir. Komisyonlar Osmanlı Devleti'nden başlayıp 1930 yılında ıkarılan Belediye kanunu ile devam etmiş ve 2005 yılında ıkarılan Belediye Meclis alışma Yönetmeliği ile de devam etmektedir. Ancak bu yönetmeliğin çıkarılmasına kadar komisyon görevlerini "Belediye Encümeni" yerine getirmiştir. 2005 yılında ıkarılan Belediye Meclis alışma Yönetmeliği ile bu görev belediye encmeninden alınarak, seçilmiş üyelerden oluşan meclis komisyonlarına bırakılmıştır (Oktay, 2016, s. 376). Buradan da anlaşılacağı üzere belediyede 2005 yılına kadar belediye encümeni belediye meclisinin alacağı kararların hem tasarlayıcısı hem de n kontrolörü şeklinde görev yapmıştır. Dolayısıyla bu durumun önemi encümen yeleri arasında seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelerinde yer alıyor olmasıdır. Bu durum encümenin atanmış üyelerinin alanında uzmanlığına güvenilen kişilerden oluşması ve bu durumunda alınan kararlara olumlu yönde yansımalarıdır.

Meclisin yılda kaç defa toplanacağı ve meclis kararlarının kesinleşmesi: Meclis toplantıları, yıl içinde meclise belirlenecek bir ay tatil hariç olmak üzere her ayın ilk haftası, yine meclis tarafından yeri ve zamanı önceden belirlenen bir günde toplanır. Ancak büyükşehir belediye meclisi, olağan olarak her ayın ikinci haftası toplanır ve meclise büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder (Akarca, 2023, s. 1556-1559). Belediye meclis toplantıları bir ayda en fazla beş gündür. Ancak bte görüşmelerinin yapıldığı toplantılar yirmi güne kadar çıkabilmektedir. Meclis toplantıları halka açık yapılır. Ancak meclis başkanı ya da üyelerinden birinin gerekçeli teklifi üzerine, toplantıya katılanların yarısından bir fazlasının oyu ile kapalı oturumda yapılabilmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 20).

Belediye meclisi olağan toplantının yanında, belediye başkanının gerekli görmesi durumunda olağanstde toplanabilir. Olağanüstü toplantı

bir yılda üç defadan fazla olamaz ve her toplantı bir birleşimi geçemez. Toplantı çağrısı ve gündem üyelere en az üç gün önceden duyurulur. Toplantıda çağrıyı gerektiren konulardan başka hiçbir konu görüşülemez (Toprak, 2021, s. 158-159).

İncelenen ülkelere baktığımızda, belediye meclisinin toplanma aralığında da farklılıklar gözlenmektedir. Belediye meclisi Türkiye, Finlandiya ve İtalya’da ayda bir toplanmakta (5302 sayılı Kanun, md. 12); Almanya’da iki ayda bir, Fransa’da üç ayda bir (Şengül, 2012, s. 37-38), İngiltere’de ise meclis toplantıları belediyelere göre değişkenlik göstermekle birlikte genel olarak yılda yedi ila dokuz aralığında toplanmaktadır.

Belediye meclislerinin toplanmasının ayda bir olmasının gayet makul olduğu, bu durumun Türkiye’nin yanında Finlandiya ve İtalya’da da aynı şekilde uygulandığı görülmektedir.

Belediye meclis kararlarının kesinleşmesi: 2005 yılı öncesinde belediye meclis kararları ilde valinin, ilçede kaymakamın onayı sonrası kesinleşmekteydi. Bu alanda 2005 yılında yapılan reformla vali ve kaymakamların belediye meclis kararlarını veto yetkisi kaldırılmıştır. Ancak Oktay (2016, 375)’in aktardığına göre “yapılan reformlar kapsamında meclis kararlarının mülki idare amirlerince onaylanması yöntemi kaldırılmış ve belediye başkanlarına bu alanda yetki tanınmıştır. Bu alanda belediye başkanının yetkileri; meclisin başkanlığını yapma, gündemini belirleme ve kararları veto yetkisi” (Oktay, 2016, 375) şeklinde sıralanmıştır.

Mülki amirlerin her ne kadar belediye meclisinin bazı kararları üzerindeki veto yetkisi kaldırılmış olsa da Belediye Kanunu’nun 81. maddesinde belirtilen görevlerle ilgili mülki amirin onayı gerekmektedir. Kanunun 81. maddesinde belirtilen görevler; “cadde, sokak, meydan, park, tesis gibi yerlere isim verilmesi ve belediye tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerine ilişkin kararlar illerde valilerin, ilçelerde ise kaymakamların onayı ile yürürlüğe girmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 81).

Yeni model önerisinde meclisin kendi içerisinde bir meclis başkanı seçmesi ve il özel idaresi örneği: Yeni model önerisinde belediye meclisi kendi üyeleri arasından, bir meclis başkanı seçmeli ve seçilen meclis başkanı; meclisin düzeni ve diğer organları ile iletişiminden sorumlu olmalıdır.

Bu yönde Almanya ve Finlandiya belediye meclislerini örnek göstermek mümkündür. Erkul vd. (2016, s. 50)’nin aktardığına göre “Almanya’da uygulanan “profesyonel kent yöneticisi” modelini örnek gösterebiliriz. Model, yönetimde profesyonel gücü hep birlikte etkin ve etkili kılmaya çalışır. Modelde asıl yetkili olan organ belediye meclisidir.

Meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği bir meclis başkanı bulunmaktadır. Meclis başkanı, belediye başkanı ünvanı da taşımakla birlikte, aslında belediye başkanı olmayıp sadece meclisin başkanıdır ve bir takım fahri görevleri yerine getirir (Erkul vd. 2016, s. 50).

Finlandiya’da Belediye Kanununun (410/2015, md. 21)’da belirtildiği üzere “belediye meclisi, kendi üyeleri arasından bir meclis başkanı seçer. Seçilen başkanın görev süresi, meclisle aynıdır. Seçilen meclis başkanı, belediye meclisinin toplantılarına katılma ve toplantılarda söz hakkına sahiptir (Belediye Kanunu, 410/2015, md. 21).

Ayrıca Türkiye’de uygulanan il özel idarelerinin meclis yapısını örnek vermekte yerinde olacaktır. Kahyacı (2021, s. 61)’nın da aktardığı üzere “2005 yılına kadar il özel idarelerinde il meclisine vali başkanlık yaparken, 2005 yılında yapılan yasal düzenleme ile valinin yerine, meclisin kendi üyeleri arasından bir başkan seçilmektedir (Kahyacı, 2021, s. 61). Seçilen meclis başkanının organlık sıfatı bulunmamakla birlikte, görevi daha çok mecliste düzeni sağlamak yönündedir. Başkan bir nevi meclis çalışmalarının kolaylaştırıcısı görevi görmektedir (Toprak, 2021, s. 68). Buradan hareketle meclisin kendi üyeleri arasından seçmiş olduğu bir meclis başkanı hem meclise başkanlık etmeli hem de meclis ile belediyenin diğer organları ve birimleri arasında da köprü görevi görmelidir.

Belediye meclis üyelerinin seçilme yeterlikleri: Bu konuda Oktay (2016, s. 363)’ın da aktardığı üzere; “belediye meclis üyeliğine seçilecek kişilerin eğitim düzeyleri ve meslek grupları da belediye yönetimlerinin profesyonelleşmesi adına önemlidir. Bu bağlamda ülkenin yetişmiş insan gücünü oluşturan ve belediye yönetimine etkisinin oldukça fazla olacağı düşünülen üniversite öğretim görevlisi, hukukçu, mühendis gibi meslek guruplarının da belediye meclis üyeliğine seçilmeleri teşvik edilmelidir” (Oktay, 2016, s. 363). Öte yandan belediye meclis üyelerinin seçiminde kentın tarım, turizm, kültür gibi potansiyelleri de dikkate alınmalı ve meclis üyeleri bu doğrultuda aday gösterilmeye çalışılmalıdır. Örneğin bir turizm kentinde mutlaka turizmci meclis üyesi, tarım kentinde ziraat mühendisininin aday gösterilip seçilmesi önemli görülmektedir.

### **3.3.2. Belediye Encümeni**

Mevcut uygulamada belediye encümeni: Belediye encümeni bir icra ve karar organıdır ve encümen hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşur. Encümen, belediye meclisinin kendi üyeleri içerisinde seçtiği üyeler ile belediye başkanının belediye bürokratları içerisinde atadığı yöneticilerden oluşan karma bir yapıya sahiptir.

Belediye encümeninin kimlerden ve ne şekilde oluşturulacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 33. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 16. maddesinde düzenlenmiştir (Bucaktepe, 2024, s.

1210-1212).

Belediye encümeni, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre belediye başkanının başkanlığında, il belediyeleri ile nüfusu yüz binden (100.000) fazla olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde seçtiği 3 üye ile mali hizmetler birim yetkilisi ve belediye başkanının birim yetkilileri içerisinde seçeceği 2 üye olmak üzere 7 üyeden oluşur. Diğer belediyelerde, yine belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri içerisinde seçtiği 2 üye, mali hizmetler birim yetkilisi ile belediye başkanının birim yetkilileri içerisinde seçeceği 1 üye olmak üzere 5 üyeden oluşur. Encümen toplantılarına belediye başkanı, ancak başkanın katılmayacağı toplantılara başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi başkanlık yapar (5393 sayılı Kanun, md. 33).

Büyükşehir belediye encümeni ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 16. maddesine göre belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri içerisinde bir yıl için seçtiği 5 üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim yetkilisi ve belediye başkanının birim yetkilileri içerisinde seçeceği 5 üye olmak üzere 11 üyeden oluşur (5216 sayılı Kanun, md. 16; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016, s. 918).

İncelenen ülkeler içerisinde İtalya belediyelerinin organları arasında belediye encümeni de bulunmaktadır. Keleş (2020, s. 136)'in aktardığına göre "İtalya'da her belediyenin doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş belediye başkanı ve üyelerini belediye başkanının seçtiği bir belediye encümeni bulunmaktadır" (Keleş, 2020, s. 136). Belediye encümeni belediyenin yürütme organıdır ve görev süresi beş yıldır. Encümen üyeleri, belediye başkanı ile çift sayıdaki üyelere oluşmakta ve encümen üye sayısı da belediyenin nüfusuna göre farklılık göstermektedir. Örneğin üç binden az nüfuslu belediyelerde 2, nüfusu beş binden fazla olan belediyelerde 8 üye bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir (2013)'den akt. Küçük, 2019, s. 19).

Oktay (2016: s. 376)'ın da belirttiği üzere "belediye encümeni Osmanlı Devleti'nden başlayıp 2005 yılında yapılan yasal düzenlemeye kadar belediye meclisinin alacağı kararlara komisyon üyeliği yapmıştır. Ancak 2005 yılında çıkarılan Belediye Meclis Çalışma Yönetmeliği ile bu görev encümeniden alınarak, seçilmiş üyelere oluşan komisyonlara bırakılmıştır (Oktay, 2016, s. 376). Buradan da anlaşılacağı üzere 2005 yılına kadar belediye encümeni belediye meclisinin alacağı kararların hem tasarıyıcısı hem de ön kontrolörü şeklinde görev yapmıştır. Dolayısıyla bu durumun önemi encümen üyeleri arasında seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelere yer alıyor olmasıdır. Bu durum encümenin atanmış üyelerinin alanında uzmanlığına güvenilen kişilerden oluşması ve bu durumunda alınan kararlara olumlu yönde yansımalarıdır.

Bu konuda Bucaktepe (2024, s. 1217)'nin de belirttiği gibi “alanında uzman olan belediye yöneticilerinin encümen üyesi olarak yer almasının, ihtisaslaşma açısından oldukça önemli olabileceği” (Bucaktepe, 2024, s. 1217) ifade edilmiştir.

Akarca (2022, s. 1553)'nın Erten (1999, s. 158)'den aktardığı üzere “Türkiye’de belediye encümeni 1930 yılında yapılan Belediye Kanunu’na göre seçilmiş üyelerden oluşurken, 1984 yılında yapılan Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre yalnızca atanmış üyelerden oluşturulmuştur. Dolayısıyla belediyelerde en büyük harcama kalemlerinin görüşüldüğü ve en önemli kararların alındığı büyükşehir belediyelerinin encümen üyeleri belediye bürokratlarından teşekkül ettirilmiştir (Erten, 1999, s. 158’den akt. Akarca, 2022, s. 1553).

Yeni model önerisinde belediye encümeni: Model önerisinde belediyenin karar organı belediye meclisi yerine belediye encümenidir. Çünkü belediye encümeni hem seçilmiş hem de atanmış (alanında uzmanlaşmış) üyelerden oluşmakta ve böylece alınacak kararlarda atanmış üyelerin yetkinliğinden faydalanılmaktadır. Öte yandan model önerisinin gerekçesinde belirtilenlerin tekrardan yaşanmasının önüne geçmenin yanında belediye yönetimine yeni bir dinamizm kazandıracaktır.

Belediye encümeni mevcut uygulamada olduğu gibi yeni model önerisinde de yine seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Ancak seçilmiş üyelerin encümenin görev ve yetkilerini gerektiren yetkinliklerde dikkate alınarak seçilmesi yerinde olacaktır. Öte yandan encümende görüşülecek konulara göre belediye başkanı tarafından alanında uzmanlaşmış yeni üyelerde görevlendirilebilmelidir. Örneğin imar ile ilgili bir konunun görüşüleceği toplantıya belediyenin imar birim yetkilisinin oy hakkı olmak kaydıyla katılımı sağlanmalıdır. Dolayısıyla oy hakkının tanınması hem sorumluluk hem de alınan kararların daha isabetli alınabilmesi açısından önemli görülmektedir.

Oktay (2016, s. 359)'da belirttiği üzere “belediyelere yönelik yapılan son yasal düzenlemeler ile meclisin gücü artırılırken, encümenin karar fonksiyonları ise sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamalar sonucu encümen belirli konularda görüş belirten, meclisin aldığı kararların uygulanmasına yönelik kararlar alan ve belediye başkanına yardımcı olan bir organ şeklinde düzenlenmiştir. Ancak meclisin ayda bir, encümenin ise hafta da en az bir defa toplanıyor olması encümenin belediye için önemini göstermektedir (Oktay, 2016, s. 359).

Mevut uygulamada belediye encümenin görev ve yetkileri: Mevcut uygulamada belediye encümenini görev ve yetkilerine belediye kanununun 34. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddede belirtildiği üzere encümenin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- Belediyenin stratejik plan, yıllık çalışma programı ile kesin hesabını inceleyerek belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programlarına alınan kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Belediyede öngörülemeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede işlevsel bölümlendirmenin ikinci düzeyler arası aktarmalarını yapmak.
- Yasalarda belirlenen cezaları vermek ve umuma açık iş yerlerinin açılış ile kapanış saatlerini belirlemek.
- Vergi, resim, harçlar haricinde yer alan ve dava konusu olan uyumsuzlukların anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Meclisin taşınmaz mal satımı, trampası ve tahsisi yönünde aldığı kararları uygulamak ve süresi 3 yılı aşmamak üzere kiralanmasına karar vermek.

Belediye kanununun 35. maddesinde belirtildiği üzere belediye encümeni, haftada en az bir defa toplanır. Encümen önceden belirlenen gün ve saatte, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır (5393 sayılı Kanun, md. 34-35).

Yeni model önerisinde encümenin görev ve yetkileri: Mevcut uygulamadaki görevlerinin yanında belediye meclisinin görüş bildirdiği konuları karara bağlamak.

Öte yandan Üzmez (2020, s. 91)'inde değindiği gibi "belediye başkan vekili/kayyım görevlendirilen belediyelerde, başkanın çağrısı olmadan meclis toplanmayacak ve meclisin görev ve yetkilerini encümenin memur üyeleri yerine getirecektir (Üzmez, 2020, s. 91).

Bu konuda yine Güler ve Yılmaz (2018, s. 1810)'ın aktardığı üzere "674 sayılı KHK'da yer alan hükümden hareketle, belediye başkan vekili/kayyım görevlendirilen belediyelerde başkanın çağrısı olmadan meclisin toplanamayacağı, meclis, encümen ve komisyon görevlerinin encümenin memur üyeleri tarafından yapılabileceği hüküm altına alınmıştır (Güler ve Yılmaz, 2018, s. 1810).

### **3.3.3. Belediye Başkanı**

Türkiye'de mevcut uygulamada belediye başkanı, belediyenin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı ilgili yasada belirtilen esas ve usullere göre doğrudan yerel halk tarafından beş yıllığına seçilmekte hem meclise hem de encümene başkanlık yapmaktadır (Toprak, 2021, s. 169).

Üzmez (2020, s. 111-112)'in belirttiği üzere "doğrudan halk

tarafından seçilen belediye başkanının meclis karşısındaki konumu oldukça güçlüdür. Başkan ile meclis arasındaki ilişkinin yasal boyutunun yanı sıra siyasi boyutu da bulunmaktadır. Nihayetinde hem meclis üyeleri hem de başkan siyasi kimliklere sahiptirler. Bu nedenle başkanla aynı partiye mensup olan meclis üyeleri iktidar, olmayanlar ise muhalefet şeklinde iki gruba ayrılmaktadırlar. Bu durumda başkan ile aynı partiye mensup üyeler arasında bir dayanışma oluştururken, başkan ile muhalefet arasında bir çatışma da oluşturabilmektedir. Bunun yanında mecliste muhalefetin çoğunlukta olması durumundaysa, sürecin genellikle başkanın aleyhine işleyeceği de söylenebilir” (Üzmez, 2020, s. 111-112)

Ancak belediye başkanlığı için önerilen modelde belediye başkanı; alanında gerekli eğitimleri almış, yetkinliğine, uzmanlığına ve tecrübesine güvenilen birinin merkezi yönetim tarafından atama yöntemi ile göreve getirilmesidir.

Kılıç (2019, s. 93)’in da belirttiği gibi “belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atama yöntemi Osmanlı Devleti’nde başlayıp Cumhuriyet’le birlikte devam etmiş ve bu uygulama özellikle başkent Ankara ve İstanbul’da 1950’li yıllara kadar devam etmiştir. Ayrıca bu tür uygulamaların diğer ülkelerde de olduğu vurgulanmış ve Paris belediye başkanının atanma yöntemi örnek gösterilmiştir (Kılıç, 2019, s. 93).

Yeni model önerisinin asıl aktörü belediye başkanıdır. Modelde belediye başkanı bir nevi Finlandiya ve İtalya’da uygulanan kent/belediye yöneticisine benzemekte ancak Türkiye için önerilen modelde başkan merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.

Finlandiya’da iki tür (meclis-başkan ve halk tarafından seçilen) belediye başkanlığı modeli bulunmaktadır. Bu modellerden biri meclis tarafından atanan belediye yöneticisi modeli diğeri ise doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanlığı modelidir. Belediyeler yasa gereği bu modellerden birisini tercih edebilmektedirler. Meclis-başkan modelinde belediye başkanı belediye meclisi tarafından atanmaktadır (Şengün, 2024, s. 68). Belediye başkanı, belediyede uzmanlığı ile ön plana çıkmış en üst düzey yöneticidir. Modelde belediye başkanının görev süresi belirli bir süre veya süresiz olarak belirlenebilmektedir (Liljeroos, 2018, s. 16).

Finlandiya’da belediye başkanlığı yapan belediye yöneticisi yani belediye başkanı, atanmış ve bağımsız bir kamu görevlisidir ve aynı zamanda belediyenin bir çalışanıdır. Başkan belediye idaresinin mali yönetimi ile diğer fonksiyonlarının yöneticisi olarak görev yapmaktadır. Belediye başkanı aynı zamanda doğrudan halk tarafından seçilen meclis ve yönetim kurulunun da başkanıdır. Bu yönüyle Avrupa ülkelerinden farklılık göstermekte ve belediye meclisi dağılsa bile belediye başkanının başkanlığı devam etmektedir (Nieminen, 2020, s. 9; Turan, 2018, s. 94-95).

Dolayısıyla belediye başkanı seçimle başa gelmemekte, meclis tarafından atanmaktadır. Bu nedenle de seçim sürecinden hiçbir şekilde etkilenmemektedir. Herhangi bir nedenle meclis dağılsa veya görev süresi dolsa bile belediye başkanı görevini sürdürmektedir. Bu sistemde belediye başkanı belediyeyi sevk ve idare etmekten, ayrıca finansal ve diğer konularda yürütme kurulu ile birlikte çalışmaktan sorumludur. Başlıca görevleri arasında hizmetlerin sunumunda eşgüdüm sağlamak ve belediyenin etkinliği ile verimliliğini artırmak gelmektedir (Nieminen, 2020, s. 3; Yılmaz, 2022, s. 82).

Türkiye için önerilen yeni modelde belediye başkanı, Finlandiya’da olduğu gibi belirli eğitimlerden geçmiş ve alanında uzmanlaşmış belediyede en üst yöneticidir. Finlandiya’da belediye başkanı meclis tarafından atanırken, Türkiye için önerilen modelde belediye başkanı merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Bunun asıl nedeni yukarıda “Türkiye İçin Belediye Başkanlığı Model Önerisinin Gereçesi” başlığı altında aktarılan nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Şengün (2024, s. 69)’ün Sancino ve Turrini (2009)’den aktardığına göre İtalya’da 1992 yılında çıkarılan “Bassanni Kanunu” ile nüfusu 15.000 üzerinde olan belediyelerde kent/belediye yöneticisi modeli getirilmiştir. Modelde kent/belediye yöneticisi belediye başkanı tarafından bürokratlar arasından atanmaktadır. Atanan kent/belediye yöneticisine kurum içi düzenin sağlanması, personel arası iletişimin güçlendirilmesi gibi görevler verilmiştir. Dolayısıyla İtalya’da belediye yöneticisi hem belediye birimlerinin başı hem de seçilmiş ve atanmış birimler arasındaki bağı kuran görevlidir (Sancino ve Turrini (2009)’dan akt. Şengün 2024, s. 69).

Türkiye’de mevcut sistemde belediye başkanlarının görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 38. maddesinde sıralanmıştır. Bu maddeye göre belediye başkanı;

- Belediye idaresinin en üst amiri olarak belediyeyi sevk ve idare etmek ve belediyenin hak ve çıkarlarını korumak,
- İdareyi stratejik plana uygun şekilde yönetmek, idareyle ilgili stratejileri oluşturmak ve oluşturulan stratejiler doğrultusunda bütçeyi hazırlamak, idarenin faaliyetleri ile personelinin performans ölçütlerini hazırlayıp uygulamak, bunları izleyip değerlendirmek ve bu yönde hazırlanan raporları meclise sunmak,
- Devlet makamlarında, törenlerde ve yargı mercilerinde belediyeyi davacı ya da davalı olarak temsil etmek veya vekil tayin ederek ettirmek,
- Belediye meclisi ile encümenine başkanlık etmek ve alınan kararları uygulamak,
- Belediyeye ait taşınır ve taşınmaz malları takip etmek, gelir ve

alacaklarının da takibi ile tahsilini sağlamak,

- Belediyenin yetkili organlarının kararı doğrultusunda gerekli sözleşmeleri yapmak,
- Belediyenin bütçesini uygulayarak bütçede meclis ve encümenin görevi dışında kalan aktarmaları onaylamak,
- Belediyenin personelini atamak ve yine belediye ile bünyesinde yer alan kuruluşları denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek,
- Yerel halkın sağlığı, huzuru, mutluluğu ve esenliği için gerekli önlemleri almak,
- Belediye bütçesinde ihtiyaç sahipleri için ayrılmış olan ödeneği kullanmak ve engellilere yönelik engelli merkezleri oluşturmak,
- Yasalarla belediyeye verilmiş olan ve belediyenin diğer organlarının kararına lüzum olmayan görevleri yapmakla (Toprak, 2021, s. 169; Kılıç, 2019, s. 123) görevli ve yetkili kılınmıştır.

Bu görevlerin yanında yeni modelde belediye başkanı yönettiği belediyede aynı zamanda devletin temsilcisi görevi de görmektedir. Belediye başkanı devletin temsilcisi görevi gereği tüm kurum ve kuruluşlarla uyum içinde çalışmalı ve her zaman belediye ile diğer kurumlar arasında iş birliğini benimsemelidir. Başkanın görev alanı belediye sorumluluk alanı ile aynı olmalı, ancak olağanüstü bir durumda atamaya yetkili merci onayı ile başka alanlarda da görevlendirilebilmelidir.

Yine Özsungur (2014, s. 8-9)'un belirttiği gibi "5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanlarına önemli görevler verilmiştir. Belediyenin temsil yetkisini kullanacak ve bu kadar önemli görevleri yerine getirecek kişilerin, belirli bir yetkinliğe ve donanımına sahip olması gerekmektedir. Bunun için belediye başkanlarının yetersizliklerinin analiz edilmesi ve başkanların seçilme yeterliklerinin belirlenmesi gerekmektedir (Özsungur, 2014, s. 8-9).

Yeni modelde belediye başkanı olarak atanacak kişilerin bazı yetkinliklerle birlikte bazı yeniliklerde getirilmiştir. Bu yetkinlik ve yenilikleri eğitim-öğretim, alt ve üst yaş sınırı, merkezi yönetimin temsilcisi görevi, belediye başkanının görev süresi ve atanması ile seçim sürecinden etkilenmeme şeklinde sıralamak mümkündür.

Eğitim-öğretim şartı: Eğitim-öğretimin devlet yönetimindeki önemi hiçbir zaman için yadsınamaz. Bu nedenle belediye başkanı olarak atanacak kişilerde aranması gereken önemli bir faktörde eğitim-öğretimdir. Belediye başkanı olarak atanacak kişi/kişiler atanmadan önce belirli eğitim-öğretimden geçirilmeli ve liyakat sahibi olmalıydılar.

Özsungur (2014, s. 16-17)'un da belirttiği üzere bu alanda "Osmanlı Devleti'nde Enderun Mektebi'ni örnek olarak göstermek

mümkündür. Enderun Mektebi'ne 12-16 yaş aralığındaki yetenekli görülen çocuklar alınmış ve bu çocuklara çeşitli eğitim-öğretim verilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti'nin mülki ve askeri yöneticileri yetiştirilmiş ve bu doğrultuda ülkenin insan kaynağının da doğru kullanılması sağlanmıştır (Özsungur, 2014, s. 16-17).

Türkiye'de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik, 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin son fıkrasında; "Üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" (1982 Anayasası, md. 128) ibaresine yer verilmiştir.

Türkiye'de yönetici yetiştirme alanında önemli bir kuruluşta, TODAİE olmuştur. TODAİE 1958 yılında 7163 sayılı Kanun'la kurulmuş ve kurulduğu günden kapatıldığı 9 Temmuz 2018 tarihine kadar başta kamu kurumlarına yönetici yetiştirme olmak üzere birçok alanda hizmet vermiştir. Yönetici yetiştirmeye yönelik, kamu kurumlarında lisans mezunlarının beş yıllık kamu tecrübelerinden sonra kamu görevlerinde daha etkin ve verimli olabilmeleri için "Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı" ile yüksek lisans düzeyinde eğitimler verilmiştir.

Bu bağlamda Günay (2006, s. 172)'in aktardığına göre TODAİE Genel Müdürlerinden Kemal Fikret Arık, üst düzey yönetici yetiştirilmesine yönelik yaptığı bir konuşmada; "idareci kendi kendine bitmez, idareci yetiştirilir. Ancak belirli bir programla yetiştirilir ve bu öyle bir yatırımdır ki bire karşı yüz ve bin verir." sözüyle yönetici yetiştirmenin bir ülke için yaşamsal bir öneme sahip olduğunu (Günay, 2006, s. 172) dile getirmiştir.

Türkiye'de günümüzde yöneticilik alanında en kapsamlı eğitimi alanların başında hiç şüphesiz ki kaymakamlar gelmektedir. Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin 7. maddesinde kaymakam adaylarının tabi olacakları staj eğitimlerine yer verilmiştir. Kaymakam adayları göreve başlamadan önce asgari 12 aylık yurtdışı staj eğitimi olmak üzere çeşitli eğitimlere tabi tutulmaktadır. Bu eğitimler; il merkezi stajı 2 ay, kaymakam refikliği stajı 3 ay, mülkiye müfettişi refakatinde stajı 2 ay, bakanlık merkez stajı (dil kursu) 4 ay, yurtdışı stajı 12 ay, kaymakam vekilliği stajı ay ve kaymakamlık kursu 4 ay<sup>7</sup> olmak üzere, toplamda 36 ay yani 3 yıl gibi uzun bir süreyi kapsamaktadır.

Dolayısıyla belediye başkanı olarak atanacak bir kişinin de bu denli bir eğitime tabi tutulması oldukça önemli görülmektedir. Çünkü günümüzde belediye başkanlarının görev ve yetkilerine bakıldığında, belediye başkanlarının kaymakamlar kadar önemli görevler üstlendikleri bir gerçektir. Hatta özellikle büyükşehir belediye başkanlarının görev ve

---

<sup>7</sup> Detaylı bilgi için (bkz). <https://www.icisleri.gov.tr/> Kaymakam Adayları Yönetmeliği.

yetkileri düşünülürken, belediyeyi yönetecek kişinin sahip olduğu yetkinliğin ne kadar önemli olduğu görülmektedir.

Eğitim örneklerini çoğaltmak mümkündür. Örneğin Şengün (2024, s. 75)'ün Uluslararası Kent Yönetimi Derneği ICMA'dan aktardığına göre "ABD 1914 yılında kurulan ICMA ile yöneticilere yönelik eğitim programları hazırlanıp verilmeye başlanmıştır. Eğitimler özellikle şeffaflık, eşitlik, bütünlük, saygınlık, yöneticiliğin belediyelerde önemi, vatandaşlara adil ve eşit hizmet sunumu, demokrasiye tam bağlılık, kişisel ve mesleki davranışlara yönelik 12 etik ilkeden oluşmuştur. Bu etik ilkeler arasında belediye başkanlarının kişisel ve yönetim işlerinde etik ilkelere bağlı bir şekilde hareket etmesi, kamuoyunun belediye yöneticilerine olan güvenini zedeleyecek her türlü davranış ve faaliyetten kaçınılması gibi çeşitli hükümler yer almaktadır" (ICMA (2020)'den akt. Şengün, 2024, s. 75).<sup>8</sup>

Yine Şengün'ün Disco (1990)'dan aktardığına göre "Kanada belediyelerinin çoğunda belediye başkanlığını yüksek eğitimli mühendisler yapmakta, bu kişiler özel olarak yetiştirilmekte ve belediye hizmetleri ile şirketlerine liderlik yapmaktadır" (Disco (1990)'dan akt. Şengün, 2024, s. 66).

Dolayısıyla kent yönetimi için eğitime, deneyimine ve becerisine güvenilen profesyonel bir yöneticinin belediye başkanını olarak atanması modelin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Bu modelde, Şengün, (2024, s. 69)'ün de belirttiği üzere; "göreve gelen belediye başkanları uzun vadeli bir vizyon oluşturmakta, halkın istek ve ihtiyaçlarına göre hareket ederek, toplumun tümüne eşit şekilde hizmetlerin ulaştırılmasını sağlamaktadır" (Şengün, 2024, s. 69).<sup>9</sup>

Alt ve üst yaş sınırı: Belediye başkanlarının seçilme yaşları da önemli bir faktördür. Araştırma konusu ülkelerde belediye başkanı seçilebilmek için üç (18, 21 ve 23) farklı yaş faktörü bulunmaktadır. Bu alanda Türkiye, Fransa, Finlandiya ve İtalya'da 18 olan belediye başkanı seçilme yaşının (2972 sayılı Kanun, md. 9; Atasoy, 2023, s. 197;1999 Finlandiya Anayasası, md. 14; Tortop, 1996, s. 67) çok düşük olduğu düşünülmektedir. Seçilme yaşı İngiltere'de 21 (Erbay ve Akgün, 2023, s. 430), Almanya'da ise 23'tür (Özsungur, 2014, s. 12).

---

<sup>8</sup> Detaylı bilgi için (bkz). Esin Şengün: Yerel Yönetim Modeli Olarak Meclis-Yönetici Model: ABD Örneği ve Modelin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.

<sup>9</sup> Detaylı bilgi için (bkz). Esin Şengün: Yerel Yönetim Modeli Olarak Meclis-Yönetici Model: ABD Örneği ve Modelin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.

Özşungur (2014, s. 13)'un belirttiği gibi “belediye başkanlarının üstlenmiş oldukları görevler, verilen yetkiler, yaptıkları işler, yükledikleri görev ve sorumluluklar düşünöldüğünde, bir olgunluk yaş sınırının belirlenmesi; bununda istatistikî verilerle tespit edilmesi ve bu doğruItuda hem alt hem de bir üst yaş sınırının belirlenmesi uygun olacaktır” (Özşungur, 2014, s. 13). Belirlenecek alt sınır yaşının 23 veya 25, üst sınır yaşının ise 65 veya 68 ile sınırlanmasının belediye başkanlığına ayrı bir dinamizm getireceği değerlendirilmektedir.

Öte yandan 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesinde “İştirakçilerin görevleri ile ilişkilerinin kesilmesini gerektiren yaş haddi 65, üniversite öğretim üyelerinin görevleri ise 67 yaşını doldurdukları tarihtir.” (5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu, md. 40) denilmektedir. Bu doğruItuda belediye başkanlarının da kamu görevi gördükleri değerlendirildiğinde, atanmalarına yönelik bir alt ve üst yaş sınırının getirilmesi, belediyelerin dinamik bir yönetime sahip olması açısından önemli görölmektedir.

Merkezi yönetimin temsilcisi görevi: Yeni modelde merkezi yönetim tarafından atanmış bir belediye başkanı, belediye yönetiminin yanında aynı zamanda merkezi yönetiminde temsilcisi olmalıdır. İncelenen ülke belediyelerinde bu durumun örnekleri de bulunmaktadır.

Örneğin Fransa belediyelerinde belediye başkanı belediye ile ilgili asli işlerinin yanında devlet görevlisi sıfatı ile kendisine verilmiş bulunan görevleri de yerine getirmektedir. Belediye başkanı yerel kolluk gücünün en üst amiri olarak yerel kamu düzeninin sağlanmasından da sorumludur. Başkan bu tür görevleri yerine getirirken merkezi yönetim ile iş birliği içinde bulunur (Atasoy, 2023, s. 37-38; Erbay ve Akgün, 2023, s. 449).

Keleş (2020, s. 133)'in de belirttiği üzere “İtalya’da belediye başkanlığı sisteminin dikkat çekici bir diğer özelliği de belediye başkanları hem belediyenin hem de belediyede merkezi yönetimin temsilcisi olmasıdır (Keleş, 2020, s. 133). Bu doğruItuda İtalya belediyelerinde, belediye başkanının devleti temsilen görev ve sorumlulukları kısaca; kamu düzeni, güvenliği, esenliği ve sağlığı, doğum, ölüm ve evlenme gibi nüfus hareketlerinin kayıt altına alınması, seçim, askerlik ve istatistik verileri, devletin yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirimlerini yayımlama, sorumluluk alanında yerel sağlık yetkilisi olarak kamu sağlığı ve hijyeni görevleri şeklinde sıralanmıştır (Geray, 1997, s. 57; Küçük, 2016, s. 37; Vesperini, 2011, s. 14).

Belediye başkanının görev süresi ve atanması: Yeni modelde merkezi yönetim tarafından atanacak belediye başkanının görev süresi ve aynı belediyeye üst üste kaç defa atanabileceği de önemli bir konudur.

Belediye başkanının görev süresi mevcut uygulamada<sup>10</sup> olduğu gibi önerilen modelde de 5 yıl olmalıdır. Mevcut uygulamada bir kişinin üst üste kaç defa belediye başkanı seçilebileceğine dair bir kısıtlama bulunmamaktadır. Yeni modelde ise bir kısıtlama olmamakla birlikte, bir kişinin aynı belediyede üst üste iki dönem yani en fazla 10 yıl görev yapmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Örneğin İtalya’da 1993 yılında çıkarılan yasa ile belediye başkanlarına yönelik getirilen bir başka yenilikte, bir belediye başkanının üst üste görev yapabileceği dönem sayısına yönelik olmuştur. Getirilen yenilikle bir belediye başkanının üst üste en fazla iki defa seçilebileceği sınırı getirilmiştir. Bu durum İtalya Devlet Konseyi (Danıştay) tarafından da onaylanmıştır. İtalya Danıştay’ının verdiği kararın gerekçesi; *“gücün tek bir kişide uzun süre boyunca bulunması hem sonraki seçimleri etkileyebileceği hem de kişiye konumsal kazanımlar sağlayabileceği”* yönündedir. Bu durum İtalya Anayasa Mahkemesi (60/2023) tarafından da onaylanmıştır.

Öte yandan yeni modelde atanan bir belediye başkanı bir dönem (beş yıl) ya da iki dönem (on yıl) görev süresi sonunda bir başka belediyeye atanabilmelidir. Modelde başkanların atanmasında uygulanan sistem, vali ve kaymakamların atanma sisteminin aynısı ya da benzeri olmalıdır. Modelde belediye başkanlarının atama, yer değiştirme, görevden alma gibi işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından ilgili yasal mevzuat<sup>11</sup> hükümlerine göre yapılmalıdır.

Seçim sürecinden etkilenmeme: Atama ile göre gelmiş bir belediye başkanı seçim sürecinden de etkilenmeyecek ve bu durumda hizmetlerin vatandaşlara eşit şekilde sunulmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla belediye başkanı tüm enerjisini kentine hizmet vermeye harcayacaktır. Bu durum belediye çalışanlarının seçim sürecinden olumsuz etkilenmesinin de önüne geçecek ve böylece belediyelerde verimliliği artıracaktır.

Örneğin Yılmaz (2022, s. 82)’in Finlandiya belediye başkanlığı modelinden aktardığına göre “belediye başkanı belediyede en yüksek yetkilidir ve doğrudan seçilmeyip meclis tarafından atanmakta, bu sebeple de seçim sürecinden olumsuz bir şekilde etkilenmemektedir” (Yılmaz, 2022, s. 82).

---

<sup>10</sup> Detaylı bilgi için (bkz). 2872 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 8. maddesine göre belediye başkanlarının görev süresi 5 yıldır.

<sup>11</sup> Detaylı bilgi için (bkz). 9/3/2021 tarihli ve 31418 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3593 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı uyarınca Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği bölümüne eklenen, “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği.”

Şengün (2024, s. 67-68) ICMA'dan aktardığına göre “belediye yöneticisi/başkanı modelinin topluma sağladığı faydalarını; hizmetleri etkin, ekonomik, verimli ve eşit şekilde sunmak ve işlerin planlı bir şekilde yürütülmesi ve denetlenmesi” (Şengün, 2024, s. 67-68) şeklinde sıralanmıştır.

**Tablo 4:** Mevcut ve önerilen modelde belediye yönetim sistemi

Parametreler	Mevcut Durum	Önerilen Model
Belediye Meclisi	Doğrudan halk tarafından seçilmekte ve karar organı görevi görmekte	Doğrudan halk tarafından seçilmekte ve halk ile belediye arasında köprü görevi görmekte
Meclis üye seçiminde yeni bir kriter:	Meclise kontenjan adaylar dâhil olmakta	Meclise en çok oyu almış belirli sayıda mahalle muhtarı dâhil olmakta
Meclis üyesi adaylarının belirli yeterlilikleri:	İlkokul mezunu olmak ve 2839 sayılı Kanun <sup>12</sup> 'un 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak	2839 sayılı Kanun'un 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak, en az lisans mezunu olmak ve belirli meslek gruplarında yer almak
Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu:	Büyükşehir ile büyükşehir ilçe belediye başkanları ve kontenjan adaylardan oluşmakta	Büyükşehir ile büyükşehir ilçe belediye başkanları ve doğrudan büyükşehir belediye meclis üyesi olarak seçilen üyelere oluşmakta
Belediye Encümeni	Seçilmiş ve atanmış üyelere oluşmakta, icra ile karar organı görevi görmekte	Seçilmiş ve atanmış üyelere oluşmakta, mevcut görevlerinin yanında belediyenin yetkili karar organı görevi görmekte
Encümen toplantısına	Katılım bulunmakta, ancak oy hakkı bulunmamakta	Katılımla birlikte oy hakkı bulunmakta

<sup>12</sup> Detaylı bilgi için (bkz). 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu.

Parametreler	Mevcut Durum	Önerilen Model
İlgili birim amirlerinin katılımı:		
Belediye Başkanı	Doğrudan halk tarafından seçilmekte, belediyenin başı ve temsilcisi görevi görmektedir	Merkezi hükümet tarafından atanmakta, belediyenin başı ve temsilcisi görevi görmektedir
Eğitim-öğretim şartı:	İlkokul mezunu olmak	Kaymakam Adayları Yönetmeliği <sup>13</sup> 'nin 7. maddesinde belirtilmiş olan eğitimleri ya da muadili bir eğitim almak
Alt ve üst yaş sınırı:	Mevcut uygulamada alt sınır yaşı 18 <sup>14</sup> , üst sınır yaşı ise bulunmamakta	Önerilen modelde alt sınır yaşı 23, üst sınır yaşı ise 65-68 <sup>15</sup> aralığında bulunmakta
Merkezi yönetimin temsilcisi görevi:	Mevcut uygulamada böyle bir görevi bulunmamakta	Önerilen modelde belediye başkanı aynı zamanda merkezi yönetimin temsilcisi görevi görmektedir
Seçim sürecinden etkilenme durumu:	Mevcut uygulamada etkilenmemekte	Önerilen modelde etkilenmemekte
Bir belediyede (dönem) görev süresi:	Görev süresi beş yıl olup üst üste seçilme sınırı bulunmamakta	Görev süresi beş yıl olup bir belediyede görev yapma süresi iki dönemle sınırlıdır
Değişiklik	5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir	

<sup>13</sup> Detaylı bilgi için (bkz). 27986 sayılı Kaymakam Adayları Yönetmeliği (<https://www.icisleri.gov.tr/>).

<sup>14</sup> 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.

<sup>15</sup> Detaylı bilgi için (bkz). 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu.

<b>Parametreler</b>	<b>Mevcut Durum</b>	<b>Önerilen Model</b>
Yapılacak	Belediye Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve	
Yasal Mevzuat	2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun	

Not: Tablo yazar tarafından hazırlanmıştır.

## SONUÇ

Avrupa'da yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, Eski Yunan ve Roma şehir yönetimlerine kadar dayandırılmakta ancak bu durum ülkelere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Avrupa'da yerel yönetimlerin gelişiminde sanayi devrimiyle birlikte kentlerde artan nüfus ve nüfusun getirdiği sorunlarda etkili olmuştur. Kentlerde artan nüfus, başta hava kirliliği, çarpık kentleşme ve alt ile üst yapı yetersizliği gibi sorunları ortaya çıkarmış ve bu durum, yerel yönetimlerin gelişimini zorunlu kılmıştır. Ancak yerel yönetimler, Avrupa'da gerçek manada gelişimini II. Dünya Savaşı sonrasında göstermiştir.

Almanya'nın yönetim kültürünün başlangıcı, modern dönem öncesi Germen kabileleri dönemine kadar dayandırılmaktadır. Ülkenin yönetim tarihinde imparatorluk, cumhuriyet ve federasyon rejimleri yer almaktadır. Bugünkü yönetim geleneğinin şekillenmesinde ülkenin tarihi ve kültürel birikiminin yanında, Rönesans ve Fransız Devrimi de etkili olmuştur. Öte yandan Almanya I. ve II. Dünya Savaşları'ndan ağır yenilgilerle ayrılmış ve bu yenilgilere rağmen ülke kendi köklü devlet geleneği, yönetim kültürü, siyasi ve mali disiplini ile tekrar güçlenmiştir.

Almanya'nın yönetim yapısında eyalet yönetimleri büyük önem taşımaktadır. Ülkede küçük ve büyük topraklı, kent eyaleti olmak üzere üç çeşit eyalet bulunmaktadır. Eyaletler yasama, yürütme ve yargı organları ile birlikte bir devlet işlevi görürler. Federal devlette olduğu gibi eyaletlerinde kendi eyalet hükümeti, eyalet meclisi ve eyalet yargıları vardır.

Ülkenin kamu yönetimi yapısı başlangıçta çok karmaşık gibi gelmekte ancak bu karmaşık yapı hem bir çeşitlilik sunmakta hem de ideal olana ulaşabilmekte bir avantaj olarak görülmektedir. Bu bağlamda Almanya'nın federal, eyalet ve yerel yönetimleri büyük bir zenginlik ve yönetsel kültür oluşturmaktadır. Ülkenin tarihinden gelen yönetim kültürü ve tarihsel mirası, eyaletlerde farklı yerel yönetim modelleri uygulanabilmesine olanak tanımaktadır. Bu durum ülkeyi hem siyasi hem de kamu yönetimi açısından özgün kılmaktadır.

Almanya'nın yönetim yapısında federal yönetim, eyalet yönetimleri ve yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluklar olabildiğince dengeli bir şekilde dağıtılmıştır. Dolayısıyla eyalet yönetimleri ile yerel yönetimlere daha çok kamu hizmetlerinin planlanarak sunulması bırakılmışken federal yönetime ise ülke düzeyinde temel politikaların belirlenmesi bırakılmıştır.

Yerel yönetimler ilçeler ve belediyeler olarak iki kısımdan oluşur. İlçeler daha çok kırsal yerel yönetim birimleri olarak değerlendirilir ve aynı zamanda merkezi yönetime bağlı bir alt birim olarak da görev yaparlar. Belediyeler ise belediye sınırları içerisindeki kamuya ait tüm işlerden

sorumlu tutulmaktadırlar.

Almanya'da 1990'lı yıllardan sonra güçlü belediye başkanı modeline yönelimin olduğu görülmektedir. Bu modelde belediye meclis üyeleri ile birlikte belediye başkanı da yerel halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Modelde yine de belediyelerin temel karar organları meclislerdir.

Fransa üniter devlet yapısı ile güçlü bir merkezi yönetime sahiptir. Fransa'da yerel yönetimler: Bölgeler, iller, belediyeler, denizaşırı idareler ve özel statülü yönetimlerden oluşmaktadır.

Ülkede bölge yönetimlerine yönelik yapılan yasal değişikliklerle bölge sayıları sık sık değişiklik gösterebilmekle birlikte mevcut durumda ana karada 13, denizaşırı bölgelerde ise 5 bölge yönetimi bulunmaktadır. Fransa kamu yönetimi örgütlenmesinde bölge yönetimleri, belediye ve il yönetimlerine göre daha yeni sayılırlar.

İl yerel yönetimleri 1789 Fransız Devrimi'nin eseridir ve 1789 devrimi sonrası yapılan yasa ile il yönetimleri ilk defa Fransa idari sistemi içerisinde yer almıştır.

Belediyeler ise 1789 Fransız Devrimi'ni müteakip oluşturulmuşlar ancak belediyeler ile ilgili ilk yasa 1884 yılında yapılmıştır. Ülkede belli bir nüfusa ve bir ölçüğe bağlı kalınmadan küçüklü büyüklü tüm yerleşim yerlerinde belediye yönetimleri bulunmaktadır.

Fransa'nın kamu yönetimi içerisinde başta Paris olmak üzere Marsilya ve Lyon gibi özel statüye sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Paris'in diğer kentlerden ayrı özelliği başkent olmasının yanında hem il genel meclisinin hem de belediye meclisinin bulunmasıdır. Burada en önemli unsurların başında Paris'te devletin temsilcisi sıfatı taşıyan bir kolluk valisinin de bulunmasıdır. Kolluk valisi aynı zamanda Paris Meclisi'nde devletin temsilcisi olarak da yer almaktadır.

Fransa'da belediye başkanları ilk başlarda belediye meclisi içerisinde merkezi yönetim tarafından atanırken daha sonra yapılan reformla meclis tarafından seçilme yöntemi benimsenmiştir. Belediye başkanı belediye meclisi tarafından altı yıllığına seçilmekte ve belediyenin yürütme görevini yerine getirmektedir.

İngiltere, tarihsel süreçte işgal ve rejim değişikliği gibi olaylardan pek etkilenmeyen ve kesintisiz bir şekilde devam eden güçlü devlet geleneğine sahiptir. Ülkenin sahip bulunduğu jeopolitik konumu, ekonomisi, hukuk sistemi, kültürü gibi pek çok özelliği, ülkeyi dünyada önemli bir yere getirmiştir.

İngiltere'nin yerel yönetimleri: İl, bölge, mahalle ve belediyelerden oluşmaktadır. Ülkenin yerel yönetim geleneği asırlar öncesine dayanmakta

ve son yarım asırda bu alanda hız verdiği reformlarla bir yandan yerleşmeye önem vermekte bir yandan da merkezîyetçi özünü korumaktadır.

İngiltere belediyelerinde uygulanan üç tür yönetim modeli vardır. Bu modeller yönetici modeli, kabine modeli ve belediye başkanı modelidir. Ülkede 2000 yılına kadar yönetici ve kabine modelleri uygulanırken 2000 yılında yapılan yasal değişiklik ile bu modellere ek olarak belediye başkanlığı modeline de geçilmiştir. Belediye başkanlığı modelinde, belediye başkanı doğrudan yerel halk tarafından dört yıllığına seçilmektedir.

Finlandiya devleti üniter bir yapıya sahiptir ve yönetim biçimi parlamenter cumhuriyettir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler olmak üzere iki kademelidir. Ancak bu iki yönetim kademesi arasında merkezi yönetime bağlı orta düzey yönetim kademesi de yer almaktadır. Ülkenin yerel yönetimleri bölge ve belediyelerden oluşmaktadır.

Finlandiya'da ilk başlarda kral tarafından atanarak göreve gelen belediye başkanı, daha sonraki süreçte meclis tarafından atanmaya başlanmış ve 2006 yılında yapılan yasal düzenleme ile belediye başkanlığı modeli ikili bir yapıya bürünmüştür.

Finlandiya belediyelerinde mevcut durumda iki farklı belediye başkanlığı modeli uygulanmaktadır. Bunlardan birisi doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanlığı modeli, diğeri ise yönetici modelidir. Ülkede genel olarak büyük belediyelerde belediye başkanlığı modeli uygulanırken küçük belediyelerde ise yönetici modelinin uygulandığı görülmektedir.

İtalya üniter devlet yapısına sahiptir ve ülkenin idari yapısı, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerden oluşmakta ve yerel yönetimleri: Bölge, il ve belediyelerden oluşmaktadır.

İtalya yerel yönetimlerinin ilk ayağını bölge yönetimleri oluşturmakta ve ülkede beşi özel statülü olmak üzere yirmi bölge yönetimi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ikinci ayağını il yönetimleri oluşturmakta ve il yönetimleri, bölgeler ile belediyeler arasında köprü vazifesi görmektedir. İtalya yerel yönetimlerinin üçüncü ve son ayağını belediyeler oluşturmaktadır. Belediyeler kendi içinde metropol kent belediyeleri ve normal belediyeler şeklinde iki kısma ayrılmaktadır.

İtalya'da belediye başkanları ilk başlarda meclis tarafından seçilirken, 1990'lı yıllarla birlikte doğrudan yerel halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Ülkede belediye başkanları hem kendi belediyelerinin başı hem de merkezi yönetimin o belediyedeki temsilcisi konumundadır ve bu doğrultuda ikili bir görev görmektedir.

Türkiye, üniter bir devlet yapısına sahiptir. Bu yapı, merkezi

yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Türkiye'nin yerel yönetimleri: İl özel idareleri, belediyeler ve köylerden teşekkül etmektedir.

Bu çalışma ile son yıllarda Türkiye'de sık sık gündeme gelen belediyelere, belediye başkan vekili/kayyım görevlendirilmesine son vermek ve belediyelere yeni bir dinamizm kazandırmak amacıyla yeni bir model önerisi getirilmiştir.

Model önerisinde alanında uzmanlaşmış ve yeterli yetkinliklere sahip bir yöneticinin merkezi yönetim tarafından belediye başkanı olarak atanması, belediye organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinde değişiklik yapılmıştır. Ayrıca model önerisi getirilirken farklı ülkelerin yerel yönetimleri ile belediyeleri incelenmiş ve incelenen ülke belediye sistemlerinin bire bir Türkiye'ye uymayacağı kanaatine varılmıştır. Çünkü ülkelerin geçmişten gelen yönetim gelenekleri, jeopolitik konumları, demografik yapıları ve demokrasi düzeyleri gibi birtakım etkenler bulunmaktadır. Bu nedenle incelenen ülkelerden de alıntılar yapılarak özellikle Türkiye'nin kendi iç dinamikleri dikkate alınarak yeni bir model önerisi kurgulanmıştır.

Model önerisinde belediye başkanlığı sisteminin temel bileşenleri ise şu önerilerden oluşmaktadır:

- Belediye başkanlığı model önerisine yönelik öncelikle yasal mevzuatta değişiklik yapılması ve önerilen modele yönelik yeni bir mevzuat hazırlanması önerilmektedir.

- Yapılacak yasal değişiklik sonucu belediye başkanının merkezi yönetim tarafından atanması benimsenmeli, belediye meclis üyeleri mevcut uygulamada olduğu gibi doğrudan yerel halk tarafından seçilmeli ancak meclisin oluşumu ile görevlerinde değişiklik yapılmalıdır. Belediye encümeni ise yine hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşmalı ancak daha güçlü bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu bağlamda belediye yönetiminin profesyonelleşmesi sağlanmalıdır.

- Model önerisinde belediyenin karar organı belediye encümenidir. Bunun nedeni ise encümen üyelerinin hem seçilmiş üyelerden hem de atanmış üyelerden oluşmasıdır. Seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelerin belediye iş ve işlemlerine daha hâkim olacakları, yetkinlikleri ve uzmanlıkları ile alınacak kararlara daha profesyonelce yaklaşacakları ve bu doğrultuda daha isabetli kararlar alacakları düşünülmektedir.

- Model önerisinde encümenin görev ve yetkileri, mevcut uygulamadaki görevlerinin yanında belediye meclisinin görüş bildirdiği konuları karara bağlamak şeklinde düzenlenmiştir.

- Modelde belediye meclisinin görevi daha çok yerel halkı temsilen, yerel halk ile atanmış belediye başkanı arasında köprü vazifesi

görmesi yönündedir.

- Belediye meclis üyelerinin seçilmesi ve meclisin oluşumuna yönelik olarak yeni modelde onda birlik baraj uygulaması ile kontenjan adaylığı uygulamasından vazgeçilmesi ve yerine belirli kontenjan ile mahalle muhtarlarının dâhil edilmesi önerilmektedir. Mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsil edilmesi hem yerel halkın temsilini sağlayacaktır hem de katılımı artıracaktır.

- Önerilen modelde büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda ise ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olmalarının yerinde olduğu, ancak diğer üyelerin doğrudan büyükşehir belediye meclis üyesi adı altında seçilerek göreve gelmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

- Yeni modelde, belediye meclislerinin ayda bir toplanması önerilmektedir.

- Yeni model önerisinde belediye meclisi kendi üyeleri arasından meclise başkanlık edecek bir meclis başkanı seçecek ve başkan meclisin düzeni ile diğer organları arasındaki iletişiminden sorumlu olacaktır. Seçilen meclis başkanının organlık sıfatı bulunmama ile birlikte, görevi daha çok mecliste düzeni sağlamak ve diğer organlarla iletişim kurmak yönündedir.

- Belediye meclis üyeliğine seçilecek kişilerin eğitim düzeyleri ve meslek grupları da belediye yönetimlerinin profesyonelleşmesi adına önemlidir. Bu bağlamda, ülkenin yetişmiş insan gücünü oluşturan ve belediye yönetimine etkisinin oldukça fazla olacağı düşünülen çeşitli meslek gruplarından kişilerin meclis üyesi olarak seçilmeleri teşvik edilmelidir.

- Yeni model önerisinin asıl aktörü belediye başkanıdır. Çünkü önerilen modelde belediye başkanı; alanında gerekli eğitimleri almış, yetkinliğine, uzmanlığına ve tecrübesine güvenilen birinin merkezi yönetim tarafından atama yöntemi ile göreve gelen kişidir.

- Yeni modelde belediye başkanı, mevcut görev ve yetkilerinin yanında aynı zamanda devletin temsilcisi görevi de görmektedir.

- Modelde belediye başkanının görev alanı belediyenin sorumluluk alanı ile aynı olmalı, ancak olağanüstü bir durumda atamaya yetkili merci onayı ile başka alanlarda da görevlendirilebilmelidir.

- Eğitim-öğretimin devlet yönetimindeki önemi hiçbir zaman için yadsınamaz. Bu nedenle belediye başkanı olarak atanacak kişilerde aranması gereken önemli bir faktörde eğitim-öğretimdir. Belediye başkanı atanmadan önce belirli eğitim-öğretimden geçmeli, belirli bir yetkinliğe ulaşarak liyakat sahibi olması sağlanmalıdır. Belediye başkanı olarak

atanacak kişilerinde en az kaymakam adayları kadar bir eğitim almaları gerekmektedir. Çünkü günümüzde belediye başkanlarının görev ve yetkilerine bakıldığında, belediye başkanlarının kaymakamlar kadar önemli görevler üstlendikleri gerçeği ortaya çıkmaktadır. Hatta özellikle büyükşehir belediye başkanlarının görev ve yetkileri düşünüldüğünde, belediyeyi yönetecek kişinin sahip olduğu yetkinliğin ne kadar önemli olduğu anlaşılmaktadır.

- Belediye başkanı seçilmek için alt yaş sınırının yanı sıra üst yaş sınırı da önemlidir. Yukarıda daha geniş bir şekilde açıklandığı gibi belirlenecek alt yaş sınırının 23 veya 25, üst yaş sınırının ise 65 veya 68 ile sınırlanmasının belediye başkanlığına ayrı bir dinamizm getireceği düşünülmektedir.

- Yeni modelde, belediye başkanının görev süresi ve aynı belediyede üst üste kaç defa atanabileceği de önemlidir. Belediye başkanının görev süresi mevcut uygulamada olduğu gibi önerilen modelde de 5 yıl olarak önerilmesiyle birlikte, bir kişinin aynı belediyede üst üste iki dönem yani en fazla 10 yıl görev yapmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Ancak başkan görev süresi sonunda bir başka belediyeye de atanabilmelidir. Modelde başkanların atanmasında uygulanan sistem, vali ve kaymakamların atanma sisteminin aynısı ya da benzeri olmalı; başkanların atama, yer değiştirme, görevden alma gibi işlemleri ilgili bakanlık tarafından yasal mevzuat hükümlerine göre yapılmalıdır.

## KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (2006). Finlandiya Çalışma Ziyareti Raporu. 27/29 Kasım 2006.

Akarca, A. (2023). Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları: Belediye Yönetimi. Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 13(2), 1545-1568.

Akarçay, P. (2017). Finlandiya, Danimarka ve Norveç’te Yerel Yönetimler.” The Journal of Academic Social Science, 46(46), 352-372.

Akyel, O. (2019). Fransa’da Yaşayan Türklerin Kurdukları Dernekler ve Fransız Yerel Yönetimiyle Olan İlişkileri: Corbeil-Essonnes Türk Kültür Derneği Örneği. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale-2019.

Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F., & Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2007(3), 1-11.

Arslan, E. (2019). Fransa’da ve Türkiye’de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28(3), 43-71.

Arslan, E. (2018). İngiltere’de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler. İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 7(4), 2868-2884.

Atasoy, T. (2023). Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerelleşme Reformları (Fransız İhtilalinden 2000'lere). Sonçağ Akademi, 1. Baskı. Ankara, Haziran-2023.

Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(2), 168-184.

Aydın, S. A. (2024). Yerel Kamu Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti Üzerine Bir Çalışma: Ankara ve Paris Örneği. Doktora Tezi, Bartın Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Bartın-2024.

Babahanoğlu, N. (2020). İtalya’da Yerel Yönetimler ve Güvenlik. Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 10(20), 516-542.

Bağlı, S. M. (2011). Alman Yerel Yönetim Yapısı. Türk İdare Dergisi, Sayı: 473, Aralık 2011.

Bakan, S. & Öner, O. (2022). PKK Terör Örgütü İle Mücadele Stratejisi Olarak “Belediye Başkan Vekilliği” Uygulaması.” Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 12(3), 1520-1537.

Batal, S. (2010). Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi. *Mevzuat Dergisi*, 13(147), 1-22.

Battal, S. & Tuğlu, K. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çok Düzlemli Yönetişim ve Kent Diplomasisi Bakımından Değerlendirilmesi. *TESAM Akademisi Dergisi*, 189-214.

Bolat, C. & Öztop, S. (2023). Belediye Personeli Bakımından Türkiye ve Fransa Karşılaştırması. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 8(2), 8-19.

Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkezizyet ve Adem-i Merkezizyetin Uyumu. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.8(16). 21-40.

Bucaktepe, A. (2024). Belediye Encümeninin Yapısı Hakkında Bir Değerlendirme. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(91), 1210-1218.

Bulut, Y. & Dönmez, D. (2020). Türkiye’de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2), 283-297.

Canalp, E. (2006). Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı. Ankara-2006

Castellini, M., Ferrario, C. ve Riso, V. (2021). From New Public Management to Public Risk Management: An Overview of Italian Municipalities.

Coşkun, B., Pank, Ç., & Şen, E. (2019). Metropolitan Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(2), 301-314.

Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç. & Şen, E. (2021). Osmanlı Belediyeciliğinin Dönüm Noktası: 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, Nisan 2021, s. 1-20.

Çelebi, F. (2012). Fransa Millet Meclisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, (21), 51-84.

Çelen, M. (2013). Finlandiya’da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22(2), 83-113.

Çeliksoy, E. & Alkan, A. (2020). Yapısal ve İşlevsel Açından İngiltere ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Uluslararası*

Yönetim Akademisi Dergisi, 3(2), 403-414.

Çetin Önez, Z. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), 247-266.

Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (25), Aralık-2009.

Çiner, C. U. (2008). Güncel Fransız Yönetim Yazını. Memleket Siyaset Yönetim, 3(8) 149-164.

Dalduş Koç, T. (2019). Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler. Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Dalı. Konya-2019

Demir Kesmece, T. (2023). Kadınların Yerel Yönetimlere Katılımı ve Yerel Yönetimlerde Temsili: Adana Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Tarsus Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Tarsus-2023

Deniz, A., Akarçay, P. & Karakaş, A. (2017). Osmanlıda Belediyeciliğin Gelişimi ve Modernleşme Çabaları. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (64), 314-325.

Dönmez, D. & Akın, S. (2021). Karşılaştırmalı Yerel İdareler: Çağdaş Perspektifler ve Ülke Örnekleri. İktisadi Yükselen Ev, Ankara

Düzenli, K. (2020). Erken Dönemden Anayasal Döneme Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler. Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi, 1(2), 136-149.

Ebrem, S. İ. (2019). Suriye İç Savaşı’nın Türk Dış Politikasına ve Türkiye’nin Güvenliğine Etkileri. Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Uluslararası İlişkiler Dalı. Bursa-2019.

Ekinci, E. (2016). Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), 149-172.

Eliçin, Y. (2017). Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 7(13), 37-54.

Erbay, Y. & Akgün, H. (2023). Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler. Der Yayınları, Yayın No: 0375, 2. Baskı, İstanbul.

Erbay, Y., Arapgirlioğlu, K. & Alataş, Z. (2023). Yenilenen Avrupa

Kentsel Şartı ve Belediyeler. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 23.

Erdem, N. (2016). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Almanya. Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kamu Yönetimi Programı. Trabzon-2016

Erdemir, T. (2010). Avrupa Birliği (AB) Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı. Konya-2010.

Erkul, H., Kara, H., & Şimşek, S. (2016). ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. Yönetim Bilimleri Dergisi, 14(27), 33-58.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), 29-50.

Geray, C. (1997). Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya'da Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, Ocak-1997, ss. 53-76.

Gözübüyük, Ş. A. (2015). Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara.

Güler, T. & Yılmaz, A. (2018). Yerel Demokrasi-Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye'de Belediyelere Kayyım Atanması Pratiği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 17(68), 1801-1816.

Güler, T. & Yılmaz, A. (2019). Bir Terörle Mücadele Stratejisi Olarak Belediyelerde Kayyım Uygulaması. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17(4), 129-141.

Günel, V. A.& Aşın, A. G. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360'ın 10 Yılı. Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 9(2-1), 277-295

Günay, Ö. F. (2006). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni. TBB Dergisi, 62, 152-172.

Gürbüz, C. (2019). Demokrasi Açısından Türkiye'de Kayyım Uygulaması. Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 26-52.

Gülcüoğlu, H. (2020). Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul

Aydın Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı. İstanbul-2020.

Haveri, A. (2022). Pormestari Haastaa Kunnanjohtajan-Onko Johtamismallilla Väliä? Kunnallisalan Kehittämissäätiön. Polemia-Sarjan Julkaisu Nro 122, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2022.

Işıkçı Mamur, Y. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (28), 202-236.

İnaç, H. & Ünal, F. (2006). İngiltere'de Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (16).

Kaçer, M. (2017). Türkiye'de Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme (1963-2014). Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 15(04), 329-350.

Kahyacı, S. (2021). Türkiye'de Yerelin Merkezileşmesi: İki Bin Sonrası Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2021- Edirne.

Karakaya, O. (2023). İl Özel İdarelerinin "Özel"liği. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. DOI: 10.33630/ausbf.128256.

Kemeç, A. & Peker Yıldızhan, A. (2018). Gelişmişlik Düzeyi Farklı Ülkelerde Metropol Kentlerin (Londra, İstanbul, Dakka) Karşılaştırılması. Akademia Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayı 1, 16-26.

Kerman, U. (2009). Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(1), 273-286.

Keleş, R. (2020). Yerinden Yönetim: Fransa, İspanya ve İtalya. İmge Kitabevi Yayınları, 1. Baskı: Ankara, Ocak-2020.

Keleş, R., Erbay, Y. & Görmez, K. (2020). Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Temsil ve Katılım. İmge Kitabevi, 1. Baskı. Nisan 2020. Ankara

Keleş, R. & Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 72(2), 299-313.

Keskin, Z. (2022). İspanya ve İtalya Siyasal Bölgeselleşme Modellerinde Yetki Paylaşımı. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(13), 105-129.

Keskin, N. E. (2016). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. Memleket Siyaset Yönetim, 11(25), 61-82.

Kılıç, Ö. & İpek, S. (2022). Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüş mü?. *TroyAcademy*, 7(1), 1-16.

Kılıç, V. (2019). Tanzimat'tan Günümüze Belediyeler ve Belediye Başkanlığı Uygulamaları. Ekin Yayınevi, Mayıs-2019. Bursa

Korkmaz, H. (2023). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi. *Platanus PUBLISHING*, 1. Basım, Ankara. Ekim-2023, 333-343.

Koşar, N. (2013). İtalya'da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), 327-347.

Köseoğlu, S. (2020). Yerel Yönetimlerde Reform: Fransa ve Türkiye Karşılaştırması. Yüksek Lisans Tezi, Giresun Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Giresun-2020.

Küçük, H. (2019). Merkez-Çevre Teorisi ve Yerelleşmeye Etkisi: İtalya Örneği. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 2(1), 1-26.

Küçük, H. (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 35-60.

Küçük, H. (2016). Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri: İtalya ve Türkiye örneği. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Çalışmaları Bilim Dalı. İstanbul-2016.

La Nave, M., Cabria, M., Magnier, A. & Antonucci, C. M. (2017). *Il Ritratto Del Sindaco Dati e Ricerche Sul Ruolo Dei Sindaci Nell'Italia Che Cambia*.

Liljeroos, R. (2018). *The Mayor at the Intersection of Administration and Politics: The Effects of the Mayor Model on the Power Relationship Between the Office Holder Organization and the Trustee Organization*. University of Tampere, Bachelor's Program in Political Science/Political Science Study Field, Master's Thesis. May-2018

Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*. Beta Basım Yayın Dağıtım AŞ. İstanbul.

Nieminen, J. (2020). *Aamulehdessä Käyty Keskustelu Pirkkalan Pormestarin Mallista 2009-2010*. *Historian ja Etnologian Laitos, Jyväskylän Yliopisto, Händels- och Antikvariska Sällskapet*. 11.5.2020

Oktay, T. (2016). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye'de Belediye Meclisleri*. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi

Vakfi, İstanbul.

Özer, M. A. & Kartal, M. (2021). Yerel Demokrasi ve Katılım: Türkiye ve İngiltere Üzerinden Bir İnceleme. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 4(3), 509- 529.

Özer, M. A. (2006). Yerel Yönetimlerin Denetiminde Etkinlik Arayışları ve Son Gelişmeler. Verimlilik Dergisi, (1).

Özgür, H. & Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), 903-926.

Özkaral, M. (2020). Bürokrasinin Kimyası. Çizgi Kitabevi, 1. Basım

Özşungur, F. (2014). Belediye Başkanlarının Seçilebilme Yeterliliği Kriterlerinin Değerlendirilmesi. Yasama Dergisi, (26), 5-29.

Pirenne, (2014). Ortaçağ Kentleri. Tarih Dizisi, 2000 İletişim Yayıncılık AŞ. Çeviren: Şadan Karadeniz, 13. Baskı, 2014-İstanbul.

Rija, M. ve Tenuta, P. (2011). Form Of Association Of Italian Municipalities: Empirical Evidence. Global Journal Of Business Research, Volume 5, Number 2, 2011.

Sadioğlu, U. (2022). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi. Atatürk Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, 6. Ünite

Sandford, M. (2024). Localgovernment in England: structures. House of Commons Library, Research Briefing, 6 June 2024.

Sandford. M. (2024). Directly-electedmayors. House of Commons Library, Research Briefing, 7 May 2024.

Selvi, F. (2020). Kamu Yönetimi Disiplini Temelinde Fransız Kamu Yönetimi Yazını. Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, 4(9), 58-73.

Sevinç, H. (2024). Üniter Yapının Yerel Yönetimlerin Özerkliğine Etkileri: İtalya ve Türkiye Örneği. İstanbul Esenyurt Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Sosyal Bilimler Araştırmalar Dergisi, 4(1), 1-13.

Sotarauta, M. & Beer, A. (2020). Localand Regional Development ThinkingandIts Evolution in Finland. Tampere University Sente WorkingPapers 47/2020.

Şen, Y. (2014). Yerel Yönetimler ve Eğitim Türkiye'deki Mevcut Yapının Yunanistan ve Finlandiya İle Karşılaştırmalı Analizi. Türk İdare Dergisi, 279-303.

Şengül, R. (2014). Fransa'da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(2), 49-56.

Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(20), 31-44.

Şengün, E. (2024). Yerel Yönetim Modeli Olarak Meclis-Yönetici Model: ABD Örneği ve Modelin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. Bozok İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 1(1), 62-83.

T.C. İçişleri Bakanlığı, (2019). Belediyelerdeki Kayyım Sistemi ve Mevcut Durum Raporu.

T.C. Ticaret Bakanlığı, (2024). İtalya Ülke Profili. Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü.

T.C. Ticaret Bakanlığı Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü. Fransa'nın Ülke Profili, 2023.

Toksöz, F., Özgür, E. A., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. & Akalın, N. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri; Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti. Tesev Yayınları, Ağustos-2009.

Toprak, Z. (2021). Yerel Yönetimler. Nobel Akademik Yayınları. 10. Basım.

Tortop, N. (1996). İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler. Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs-1996, s. 63-70.

Tuğaç, Ç. (2020). Avrupa Kentsel Şartı'ndan Avrupa Yeşil Sözleşmesi'ne: Avrupa'da Kentsel Politikaların Gelişim Süreci ve Geleceği. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 19(1), 225-267.

Turan, A. (2020). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Belediye Başkanlarının Göreve Gelmesi ve Görevden Alınması. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 9(2), Nisan 2020, s. 1-19.

Turan, İ. B. (2021). Alman Federalizminin Tarihi ve Yapısal Sorunların Kökenleri. PROCEEDINGS BOOK, 83.

Turan, E. (2018). Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri. Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), 84-102.

Turan, H. T. (2013). Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri. Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar, 1-36.

Tuncer, S. (2019). Yerel Yönetim Uygulamaları: Türkiye ve Diğer Ülkeler Örneği. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Arel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi. İstanbul-2019

Ulusoy, A. Akdemir, T. (2004). Mahalli İdareler Teori, Uygulama, Maliye. Seçkin Yayınılık, Ankara.

Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. Aydınlanma 1923, 51(51), 31-38.

Üzmez, U. (2020). Türkiye’de Yerel Seçim Sistemi: Sorunlar ve Yeni Bir Model Önerisi. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. Sakarya-2020.

Vesperini, G. (2011). Regional and Local Government in Italy: an overview. Università degli Studi della Tuscia, Viterbo-Italy.

Yalçındağ, S. (1996). Finlandiya’da Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(5), 71-83.

Yamaç, M. (2014). İngiltere’de Yerel Yönetimler. Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilim Metinleri, 4.

Yaman, K. & Büyükyılmaz, K. (2021). İstanbul ve Hamburg Metropolitan Yönetim Modellerinin Karşılaştırmalı Analizi. Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13(1), 79-88.

Yıldırım, H. (2023). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Programı. İstanbul-2023.

Yılmaz, H. (2022). Hollanda ve Finlandiya Yerel Yönetimlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Göre Değerlendirilmesi. EURO Politika, (13), 58- 94.

Yılmaz, H. (2020). Almanya’nın Federal ve Parlamenter Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerine İncelenmesi. Analitik Politika, Cilt: 1, Numara: 2.

Yılmaz, & Yiğit, S. (2021). Türkiye Özelinde Yerel Yönetimlerin Genel Değerlendirilmesi. Türk Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 2(2), 119- 131.

Yosunkaya, S. (2018). Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi. Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Adıyaman- 2018.

Zengin, Y. N. (2022). Belediye Başkanlarının Mali ve Sosyal Hakları. Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Mart-Nisan 2022, Sayı: 887-888.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. Ankara Barosu Dergisi, (2), 91-116.

## İnternet Bazlı Kaynaklar

İngiltere Yerel Yönetim Sistemi. Ülke Profili 2017-18

([http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/United\\_Kingdom.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/United_Kingdom.pdf)) Erişim Tarihi: 30.07.2024

İtalya Cumhuriyeti Anayasası.  
([https://adaletbizcomd.teimg.com/adaletbiz-com/images/dosyalarim/ITALYA\\_ANAYASASI.pdf](https://adaletbizcomd.teimg.com/adaletbiz-com/images/dosyalarim/ITALYA_ANAYASASI.pdf)). Erişim Tarihi: 08.11.2024

Kanunu. B. (2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu. Kabul Tarihi, 3(7), Erişim Adresi:  
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>) Erişim Tarihi: 21.10.2024

Kanunu, İ. Ö. İ. (2005). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. Kabul Tarihi,22(2), Erişim Adresi:  
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>) Erişim Tarihi: 14.01.2025

Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984). Kanun Numarası: 2972, Yayımlandığı Resmi Gazete: 18.01.1984 Tarih ve 18285 Sayı, Tertip: 5, Cilt: 23, Sayfa: 4.  
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2972.pdf>). Erişim Tarihi: 05.03.2025

Milletvekili Seçimi Kanunu. (1983). Kanun Numarası: 2839, Kabul Tarihi: 10.06.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13.06.1983 Tarih ve 18076 Sayı, Tertip: 5, Cilt: 22, Sayfa: 380.  
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2972.pdf>). Erişim Tarihi: 14.03.2025

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (1982). Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18/10/1982, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 9/11/1982, Sayı: 17863 (Mükerrer), Tertip: 5, Cilt: 22, Sayfa: 3.  
(<https://www.mevzuat.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 07.11.2024

Yasalar, T. C. 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu. Ankara: Resmi Gazete (7235 sayılı).

1949 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Deutscher Bundestag). 20. Seçim Dönemi. Tercüme: Prof. Dr. Christian Rumpf ve Dr. Gökçe Uzar Schüller. Son Değişiklik: 28 Haziran 2022.

(<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>) Erişim Tarihi: 07.05.2024

4 Ekim 1958 Tarihli Fransa Anayasası.

[https://mahmudceleleddinoktenaihl.meb.k12.tr/men\\_iys\\_doyalar/44/10/761717/dosyalar/2019\\_10/13124433\\_Fransa\\_AnayasasY.pdf](https://mahmudceleleddinoktenaihl.meb.k12.tr/men_iys_doyalar/44/10/761717/dosyalar/2019_10/13124433_Fransa_AnayasasY.pdf) Erişim Tarihi: 21.05.2024

5393 sayılı Belediye Kanunu: Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 13/7/2005, Sayı: 25874, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 44.

31455 sayılı Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Resmi Gazetede Yayımlı Tarihi: 15 Nisan 2021.

11 Haziran 1999 Tarihli ve 731/1999 Sayılı Finlandiya Anayasası. (<https://faolex.fao.org/docs/pdf/fin134323.pdf>). Erişim Tarihi: 25.09.2024

16 Nisan 2015 Tarihli ve 410/2015 Sayılı Finlandiya Belediye Kanunu. (<https://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2015/sk20150410.pdf>). Erişim Tarihi: 18.10.2024

(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5363.pdf>) E. Tarihi: 04.04.2024

(<https://www.aa.com.tr/tr>) Erişim Tarihi: 12.05.2023

(<https://sozluk.gov.tr>) Erişim Tarihi: 25.04.2024

([Reginos-departements-france.fr](https://reginos-departements-france.fr)) Erişim Tarihi: 01.06.2024

(<https://www.tuik.gov.tr/>) Erişim Tarihi: 17.06.2024

(<http://www.london.gov.uk/>). Erişim Tarihi: 22.07.2024

(<https://ukandeu.ac.uk/explainers/local-government-in-england-scotland-and-wales/>) Erişim Tarihi: 25.07.2024

(<https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/>). Erişim Tarihi: 25.07.2024

(<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05000/>). Erişim Tarihi: 29.07.2024

(<https://www.gov.uk/>). Erişim Tarihi: 17.09.2024

(<https://www.kuntaliitto.fi/>) Erişim Tarihi: 23.09.2024

(<https://vm.fi/fi/>). Erişim Tarihi: 26.09.2024

(<https://www.kuntaliitto.fi/file/5652/download?token=CsxLw2Tu>). Erişim Tarihi: 10.10.2024

(<https://www.finlex.fi/fi/>). Erişim Tarihi: 30.10.2024

(<https://stat.fi/>) Erişim Tarihi: 30.10.2024

(<https://stat.fi/index.html>) Erişim Tarihi: 30.10.2024  
(<https://www.lappeenranta.fi/>).Erişim Tarihi: 31.10.2024  
(<https://populationtoday.com/tr/>) Erişim Tarihi: 04.11.2024  
(<https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/2836>) Erişim Tarihi: 05.11.2024  
([https://european-union.eoropa.eu/index\\_en](https://european-union.eoropa.eu/index_en)). Erişim Tarihi: 20.11.2024  
(<https://docs.developpers.italia.it/>) Erişim Tarihi: 16.12.2024  
(<https://www2.po-net.prato.it/elezioni-a-prato/sistema-elettorale-italiano/elezioni-amministrative/elezione-sindaco-e-consiglio-comunale/pagina908.html>). Erişim Tarihi: 16.12.2024  
(<https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-legge-elettorale-nei-comuni/>) Erişim Tarihi: 16.12.2024  
(<http://www.comune.torino.it/cittagora/altre/trentanni-fa-la-prima-elezione-diretta-del-sindaco-da-parte-dei-cittadini.html/>) Erişim Tarihi: 16.12.2024  
(<https://www.isat.it/news-dati-alla-mano/citta-metropolitane-ditalia-come-cambiano-i-territori-e-le-scelte-degli-italiani/>). Erişim Tarihi: 17.12.2024  
(<https://www.deinedemokratie.de/begreifen/organe-der-gemeinde/>). Erişim Tarihi: 18.12.2024  
(<https://www.worldometers.info/world-population/uk-population/>). Erişim Tarihi: 20.12.2024  
(<https://www.local.gov.uk/our-support/councillor-and-officer-development/councillor-hub/role-councillor/constitution-and>). Erişim Tarihi: 20.12.2024  
(<https://www.toder.org/haber-14-dr-ali-akdogan-tum-yonleriyle-fin-eğitim-sistemi>). Erişim Tarihi: 20.12.2024  
(<https://www.aa.com.tr/tr>) Erişim Tarihi: 26.03.2025  
(<https://www.aa.com.tr/tr>) Erişim Tarihi: 15.04.2025  
(<https://www.haberturk.com/>) Erişim Tarihi: 15.04.2025  
(<https://www.bbc.com/turkce>) Erişim Tarihi: 15.04.2025  
(<https://www.icisleri.gov.tr/>) Erişim Tarihi: 07.05.2025  
(<https://turkmaarifansiklopedisi.org.tr/>)Erişim Tarihi: 08.05.2025  
(<https://www.aa.com.tr/>). Erişim Tarihi: 15.05.2025  
(<https://www.haberturk.com/>). Erişim Tarihi: 15.05.2025

([https://tr.wikipedia.org/Almanya%27n%C4%B1n\\_il%C3%A7elileri](https://tr.wikipedia.org/Almanya%27n%C4%B1n_il%C3%A7elileri)) Erişim Tarihi: 09.09.2025

(<https://vaalit.fi/enmunicipalities-and-municipal-councils>).  
Erişim Tarihi: 04.10.2025

(<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>) Erişim Tarihi:  
02.12.2025