



[www.mevzuattakip.com.tr](http://www.mevzuattakip.com.tr)

# Yeni Büyükşehir Yapılanmasından Sonra Türk İdare Sistemine Bakış

**UYARI: Makale'nin tamamına, sitemize üye girişi yaptıktan sonra ulaşabilirsiniz. Siteye üye değilseniz, lütfen ÜYE OL butonuna tıklayarak üye olunuz. Üyelik esnasında, girilen bilgilerin şüpheli olması halinde, üyeliğiniz silinecektir.**

## YENİ BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASINDAN SONRA TÜRK İDARE SİSTEMİNE BAKIŞ

**Dr. Hasan Hüseyin CAN**

**İçişleri Bakanlığı/Hukuk Müşaviri**

### Giriş

Türk idare sistemi kural olarak merkezi idare ve mahalli idare şeklinde ikili bir yapıya sahiptir. Ülkemizin idare sistemi il idaresi esasına dayanmaktadır. İllerde hem merkezi idarenin il kuruluşları hem de mahalli idareler teşkilatlanmıştır.

Bildiğimiz gibi, demokratik hayatın kurumsal olarak inkişafında mahallî idareler genel olarak birçok ülkede önemli işlevler yerine getirmiştir. Mahalli idareler, toplumların tarihsel gelişmesine paralel olarak ortaya çıkan idari ve sosyal müesseselerdir. Günümüzde toplumsal kamu hizmetlerinin hepsinin merkezi idare eliyle veya merkezden yürütülmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, birçok kamusal hizmet mahalli idareler vasıtasıyla yerine getirilmektedir; bu hem dünyanın birçok ülkesinde hem de ülkemizde böyledir. Esas olan ise, merkezi idare ve mahalli idare arasındaki yetki ve görev dengesinin sağlanmasıdır. Demokratik hayatımızın gelişmesinde mahallî idarelerin mühim kurumlar olduğu genel kabul gören bir düşüncedir. Çünkü bireylerin idari süreçlere katılmasında mahallî idareler çok önemli görev ifa etmektedir.

Bu makalede, Ülkemizin idari teşkilatlanması kısaca özetlenecek ve münhasıran 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla ihdas edilen mahalli idare yapısını da esas alarak Türk kamu yönetimini ana esaslarıyla ortaya konulacaktır.

## **1. Anayasalarımızda öngörülen idari sitemin genel esasları**

Şu anda yürürlükte bulunan Anayasaya göre, Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir ve Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

### **1.1. 1924 Anayasasında öngörülen idari sistem**

Ülkemizin idare sistemi, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren genel olarak il sistemi esas alınarak yapılandırılmıştır. İlk Anayasamız olan 1924 Anayasası, Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir, şeklinde ana bir kural ihdas etmiştir. Bu Anayasamızın 90 ıncı maddesine göre, İller, şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibi olup illerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare edileceği hüküm altına alınmıştır. 1924 Anayasası mahalli idareler konusunda sonraki anayasalar gibi ayrıntılı düzenlemeler yapmamakla beraber, mahalli idarelerin tüzel kişiliğini anayasal güvenceye bağlamıştır.

### **1.2. 1961 Anayasasında öngörülen idari sistem**

1961 Anayasası hem merkezi idare hem de mahalli idareler itibarıyla 1924 Anayasasından daha kapsamlı düzenlemeler öngörmüştür. Bu Anayasanın 112 nci maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmakta, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kanunla düzenlenmesi esastır. Bu çerçevede bir kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilecektir.

1961 Anayasasının 114 üncü maddesi, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu, ancak yargı yetkisinin, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamayacağını da hükme bağlamıştır. İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü tutulması, 1961 Anayasasının Hukuk Devleti olgusuna verdiği önemi yansıtmaları bakımından dikkate alınmalıdır.

1961 Anayasasının 115 inci maddesindeki düzenleme uyarınca, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. 1961

Anayasasının ihdas ettiği önemli hükümlerden birisi de, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağına dair kuraldır. Bu kural, valilerin elini güçlendiren ve il idaresinin genel gidişatının düzenlenmesi bakımından oldukça mühimdir.

1961 Anayasası, mahalli idareler konusunda ilk defa ayrıntılı düzenlemeler getirmesi bakımından da önem taşır. Bu Anayasanın 116 ncı maddesi çerçevesinde mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmış, mahallî idarelerin seçimlerinin, kanunun gösterdiği zamanlarda; serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılacağını hüküm altına almıştır.

Keza, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin, ancak yargı yolu ile yapılacağı; mahallî idarelerin kurulmalarının, kendi aralarında birlik oluşturmalarının, görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceği de 1961 Anayasasının amir hükmüdür. Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği de Anayasal bir esas olarak öngörülmüştür.

### **1.3. 1982 Anayasasında öngörülen idari sistem**

Şu anda yürürlükte olan 1982 Anayasasının 123 üncü maddesine göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri ise, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulması 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 anayasasının da temel kuralıdır. Bu Anayasanın 126 ncı maddesi kapsamında Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır ve illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulması da Anayasanın amir hükmüdür.

Ülkemiz anayasalarında, mahalli idareler konusundaki en kapsamlı düzenleme, 1982 Anayasasının 127 nci maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Bu kapsamda mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

#### **1.3.1. Türk mahallî idare sisteminin Anayasal esasları**

Anayasamızda öngörülen idari sisteme göre, Türkiye Cumhuriyeti üniter bir Devlet modeline sahiptir. Üniter Devlet modelinde, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bunun Anayasadaki karşılığı ise “idari vesayet” terimi ile ifade edilmektedir. Dolayısıyla yerel ağırlıklı bir idari modelin benimsenmesi ile merkezi idarenin işlevsel olarak zayıflatılması siyasi bir tercih olarak ortaya konabilir ki, bunun ülkemizin geleceği açısından mantıklı bir tercih olmayacağı kanaatindeyiz. Bu tespiti yaptıktan sonra mahalli idarelerin Anayasamızdaki düzenleniş biçimine bakalım.

Anayasamızın mahallî idareler konusunda ihdas ettiği düzenlemenin ana hatları, aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- 1.** Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulur.
- 2.** Kuruluş esasları kanunla belirtilir.
- 3.** Karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur.
- 4.** Bunlar, birer kamu tüzel kişiliğidir.
- 5.** Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- 6.** Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasanın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır.
- 7.** Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.
- 8.** Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
- 9.** Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.
- 10.** Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.
- 11.** Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.

**12.** Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Görüldüğü gibi, genel anlamda idarenin bir bölümü olan mahallî idareler, Anayasa ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu idarelerin tabi olacağı yönetsel rejim ve uyacakları esaslar da keza Anayasanın ihdas ettiği düzenlemelere tabidir.

## **2. Yeni büyükşehir sisteminin ülkemizin idari yapısına etkileri**

İlk defa 1980 askeri hareketini izleyen dönemde tanıştığımız büyükşehir sistemi, 2008 ve 2012 yıllarındaki yasal düzenlemelerle yeni bir evreye girmiştir. Bu çerçevede, 2012 yılındaki yasal düzenleme dikkatle incelenmelidir. Çünkü Ülkemizin mahalli idare yapısı özellikle 6360 sayılı Kanun ile yeni bir mecraya girmiştir. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 6360 sayılı Kanun, 22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 6447 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayarak, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, adını almıştır. Bu Kanunun bazı hükümleri yayımı tarihinde yürürlüğe girmiş olup 2014 mahalli idareler seçimleriyle birlikte bütünüyle yürürlüğe girecektir.

2014 mahalli idareler seçimlerini müteakip büyükşehir belediyesi bulunan iller: Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Mersin, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Sakarya, Samsun Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri olarak idari yapımıza katılmış olacaktır.

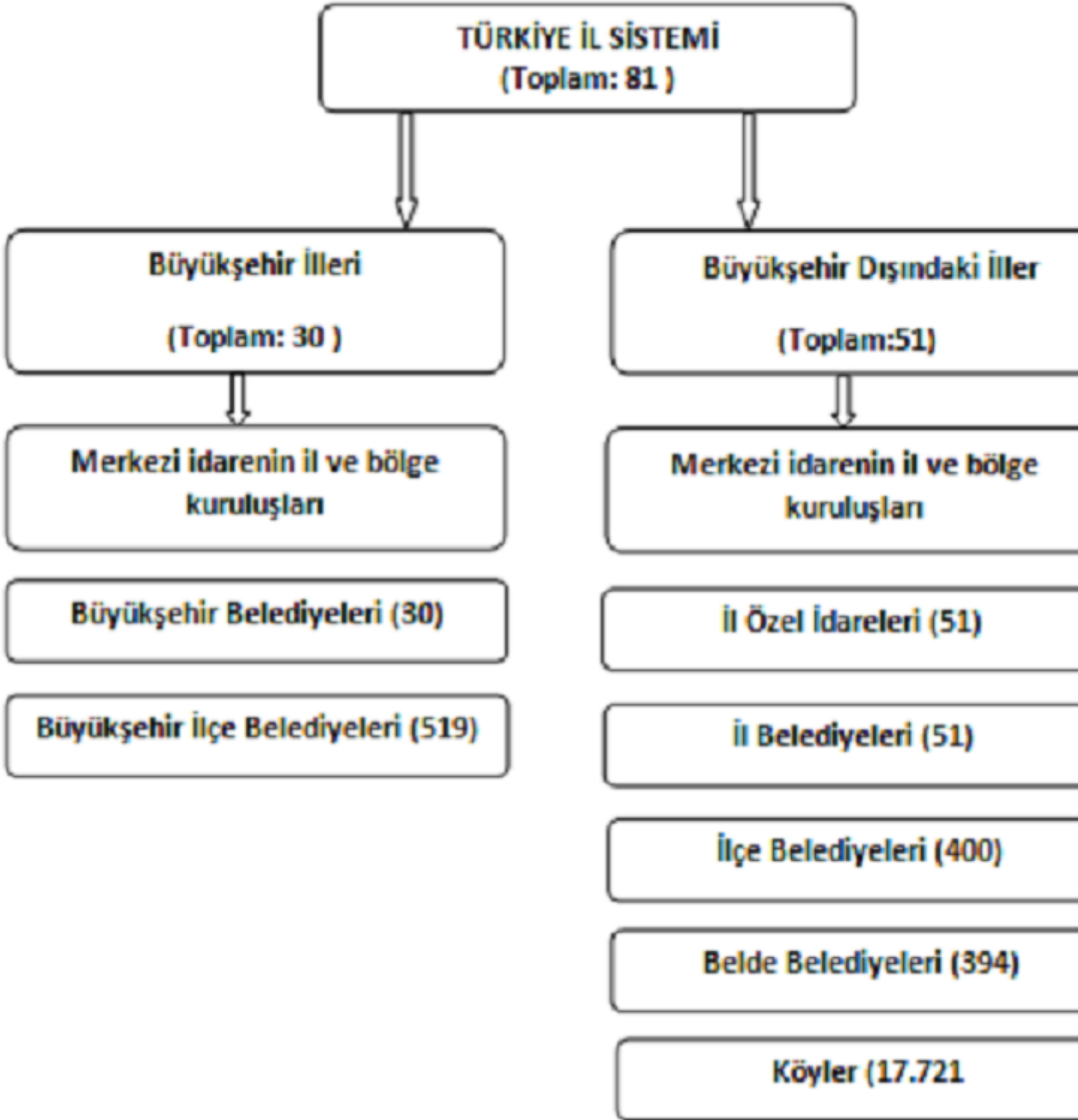
### **2.1. İl ölçeğinde oluşan ikili mahalli idare yapısı**

6360 sayılı Kanunla, 30 vilayette il özel idaresi, belde belediyesi ve köy yapıları kaldırılmaktadır. Anayasanın 127 nci maddesinde öngörülen il, belediye ve köy şeklindeki üçlü mahalli idare yapısı 2014 mahalli idareler seçimlerinden sonra sadece 51 vilayet için geçerli olacak, diğer 30 vilayette mahalli idare olarak sadece belediye idareleri kalacaktır. Böylece, Cumhuriyet İdaresinin İmparatorluktan devir aldığı 1913 tarihli il özel idaresi 30 vilayette tarihi bir hatıraya dönüşmüştür. İl özel idaresi sistemi, yüz yılı aşkın bir süreyle başarılı şekilde uygulanmıştır. Bu uygulamanın, Türk idare sistemi bakımından yarar mı zarar mı sağlayacağı, sanırız, ileri de tartışılacak bir husustur. İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı büyükşehirlerdeki valilikler bünyesinde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuş olmakla beraber, tüzel kişiliği ve istikrarlı bir geliri olmayan bu birimlerin, fonksiyonel olması sağlanabilecek mi, bunu hep birlikte yaşayarak göreceğiz.

6360 sayılı Kanun, il mülki sınırını aynı zamanda büyükşehir belediye sınırı olarak kabul ettiğinden ve büyükşehir belediyelerini bütün il sınırları içinde genel yetkili mahalli idare konumuna getirdiği için, ortaya çıkan bu yapıda merkezi idarenin ve merkezi

idarenin ildeki en yetkili memuru konumunda olan mülki idare amirlerinin yetkisi sınırlandırılmıştır. Böylece, il sınırları içinde mülki idare amirleri tarafından; il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile kullanılan yetkiler artık kullanılamayacaktır.

Yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde ortaya çıkan ve mahalli idare sistemi bakımından ikili bir il sistemi doğuran yeni il idare sistemi aşağıdaki şekilde şematize edilebilir.



Yeni büyükşehir sistemine göre ihdas edilen idari yapıda bazı objektif ölçülerin göz ardı edildiğini görüyoruz. Daha önce nüfus yoğunluğu, yerleşim yerlerinin doğal yakınlığı ve bitişen sınırlar, hizmet sunumundaki doğal yakınlık ve birliktelik esas alınarak “il sınırının büyükşehir sınırı” olmasına dayanan temel ilke, yeni düzenleme rafa kaldırılmıştır. Yeni büyükşehir düzenlemesiyle il sisteminden “coğrafi alan” sistemine veya başka bir ifadeyle küçük ölçekli bölge sistemine geçilmiştir. Artık, bütün belediyeler için geçerli olan, mahalli ve müşterek nitelikli yerel hizmet kavramı büyükşehir belediyeleri açısından tartışmalı bir niteliğe sahiptir.

Bu yaklaşımda, bir il mülki sınırı içinde tek bir yerel idari otoritenin başat yetkiye sahip olması esas alınmıştır. Çünkü hem 5216 sayılı Kanun hem de 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine verilen yetkiler tam ve münhasırdır. Hatta bazı alanlarda, tek belirleyici ve karar verici büyükşehir belediyesidir, imar denetimi, ulaşım koordinasyonu ve altyapı alanındaki yetkiler gibi.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına kadar genişletildiğinden dolayı bazı görevlerin yapılmasında esnek bir yetki modeli ihdas edilmeye çalışıldığını da tespit etmemiz lazım. Bu çerçevede, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak konusundaki görev büyükşehir sınırları içinde büyükşehir belediyeleri yerine ilçe belediyelerine tevdi edilmiş olmakla beraber, ilçe belediyelerinin talep etmesi halinde kendilerine her türlü desteğin sağlaması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanuna göre; terminal ve otopark yapımı, mezarlık alanı tespiti, defin hizmetleri, toptancı hal ve mezbaha görevleri, temizlik hizmetleri ile adres ve numaralandırmaya ilişkin görevler gerektiğinde, büyükşehir belediye meclisi kararına istinaden ilçe belediyelerine devredebilecek veya ilçe belediyeleri ile birlikte yapılabilecektir.

## **Sonuç ve öneriler**

Türk mahalli idare sistemi, 2014 mahalli idare seçimleriyle beraber, yeni bir düzleme taşınacak, merkezi idarenin 30 vilayetteki etkisi sınırlanmış olacak, bu illerdeki vesayet uygulaması oldukça zayıflayacak, var olan mahalli idare sistemi etkin hizmet sunmak için yeni iç örgütlenmelere gitmek zorunda kalacaktır.

Tüzel kişiliği kaldırılan mahalli idarelerin tasfiyesi, hizmette etkinliğin sağlanması, tasfiyeye tabi tutulan personelin haklarının korunması, hizmet maliyetlerinin azaltılması, kırsal alan yönetimi ile kentsel alan yönetiminin entegrasyonu, il genelindeki ekonomik ve tarımsal faaliyetlerin eski serbestiyet dâhilinde sürdürülebilirliği, ormanların ve meraların korunması, kırsal alandan kentsel alana yaşanabilecek iç göç eğilimlerinin artması, gibi hususlarda ortaya çıkabilecek sakıncalar ve sorunlar, 2014 mahalli idareler seçimlerini müteakip dikkat ve titizlikle

izlenmeli ve mümkün olabilecek en seri Şekilde Őzme kavuŐturulmalıdır.

---

**Telefon:** +90 (312) 473 84 23

**E-Posta:** mts@mevzuattakip.com.tr

**Adres:** Őetin EmeĀ Bulvari Hürriyet Cad. No: 2/12 Őankaya ANKARA