

42595

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİ

Yüksek Lisans Tezi

42595

Tez Danışmanı:
Prof.Dr.Ahmed AKGÜNDÜZ

Hazırlayan:
Yüksel DEMİRKAYA

(KÜTAHYA - 1995)



**BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYE MODELİ**

**Yüksel DEMİRKAYA
Kütahya-1995**

ÖZGEÇMİŞ

1970 yılında Malatya'da doğmuşum. İlk, orta ve lise tahsilimi Malatya'da tamamladım. 1993 yılında İstanbul Üniversitesi SBF'de mezun oldum. Aynı yıl Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başlayarak, 1995 yılında Yüksek Lisans tezini verdim.

Yüksel Demirkaya

ÖZET

Bu çalışmamızda 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu'ndan esinlenilerek şekillendirilen belediye modelini incelemeye hedefledik. Bu hedefe ulaşabilmek için Türk Belediyeciliğinin tarihi gelişimini kronolojik takvimine uygun olarak inceledik. Daha sonra büyük şehir belediye modelini ana hatlarıyla izah ederek, merkez ile büyük şehir ilişkilerini aktarmaya çalıştık. Modelin üstün taraflarını ve şikayet konusu olan aksayan yönlerini tesbit etmeye çalıştık. Daha sonra mahalli idarciler gözüyle modeli değerlendirerek çalışmamızı tamamladık.

EXTRACT

I aimed to examine in my study municipality model which is formed by taking 3030 numbered Great Municipality Law.

I studied to reach this goal being favorable chronological calendar of Turkish municipalities historical development. Later I explained Great municipality Model with its main points. Then I tried to show central state and Great municipality relationship I tried to prove the superior way of the model and the lack of model which is a topic of complaint.

At the conclusion I ended my study appraising the model from local manager's eyes.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	İ
İÇİNDEKİLER.....	III
KISALTMALAR.....	VII
ÇİZELGELER LİSTESİ.....	VIII

BİRİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK BELEDİYE KAVRAMI

§.1. BELEDİYE KAVRAMININ TAHLİLİ.....	1
I Tanım ve Kapsamı.....	1
II- 1580 Sayılı ve 3030 Sayılı Belediye Kanunlarının Farkı.....	3
III-Belediyelerin Merkezî Teşkilât İçerisindeki Yeri.....	4
IV-İdarî Vesayet ve Belediyeler.....	6
1.Tanım.....	6
2.Mahalli İdareler Üzerinde İdarî Vesayet Şekli.....	6
§.2.MERKEZ - MAHALLİ İDARE İLİŞKİSİ.....	9
I. İdarede Merkezilik ilkesi.....	9
II-Yerel Özerklik İlkesi.....	11

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK-İSLÂM DEVLETLERİNDE BELEDİYECİLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ

§.1. HİSBE MÜESSESESİ.....	13
I-Hisbe Müessesesi ve Mahiyeti.....	13
II-Hisbe'nin Doğuşu ve Gelişmesi.....	14
1-Hz. Peygamber Devri.....	14
2. Abbasîlerde Hisbe Müessesesi.....	15
3.Endülüs'te Hisbe.....	15
4.Fatimî ve Eyyûbî Devletlerinde Hisbe.....	15
5. Memluklar'da Hisbe.....	16
6. Selçuklularda Hisbe.....	16

§.2.OSMANLI DEVLETİNDE BELEDİYE (HİSBE - İHTİSÂB) TEŞKİLÂTI.....	17
I-Hisbe Teşkilâtı ve İşleyişi	17
1-Tanzimat Öncesi Hisbe ve İşleyişi.....	17
2-Tanzimat Sonrasında Beledî Teşkilâta Yeni Arayışlar.....	18
II-Muhtesib ve Vazifeleri	19
1-Muhtesibin İdarî Teşkilât İçerisindeki Yeri.....	19
A) Muhtesib ve Sadrazam.....	21
B) Muhtesib ve Kadı.....	21
C) Muhtesib'in Yardımcıları.....	22
D) Muhtesib'de Aranılan Vasıflar.....	23
2-Muhtesibin Vazifeleri.....	24
A-Muhtesibin Vazifesini İfâ Ederken Takip Edeceği Metod.....	24
B-Muhtesibin Pratik Vazifesi.....	25
C- Muhtesibin Dinî Hayatla İlgili Olan Vazifeleri.....	26
D- Muhtesibin Adlî Vazifeleri.....	27
§.3. TANZİMAT SONRASI OSMANLI DEVLETİ BELEDİYE TEŞKİLÂTI	28
I- Genel Olarak	28
II- Tanzimat ve Islâhat Dönemi	30
1- 2 Zilhicce 1271 (1854) Tarihli İstanbul Şehremaneti Nizamnâmesi...30	
2- 11 Cemaziyelevvel 1274(1857) Tarihli Nizamnâme.....	31
3- 7 Cemaziyelevvel 1281 (1864) Tarihli Vilayet	
Nizamnâmesi.....	32
4- 18 Cemaziyelahir 1285 (1868) Tarihli Dersaadet İdare-i	
Belediye Nizamnâmesi	31
III- Meşrutiyet Dönemi	32
1-Dersaadet Belediye Kanunu	32
2-Vilayet Belediye Kanunu.....	33
IV-Cumhuriyet Dönemi	33
1- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930).....	34
2- 1961 Anayasası ve Beledî Gelişmeler	34
3- 1982 Anayasası ve Beledî Gelişmeler	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİ

§.1. METROPOL KAVRAMI VE DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE METROPOL YÖNETİM MODELLERİ.....	36
I. Metropol Kavramının Hukukî Tahliî	36
1. Metropol Kavramının Mahiyeti ve Tanımı.....	36
2-Metropol Örgütlenmelerde Hedeflenen Gaye.....	37
II- Dünya'da ve Türkiye'de Metropol Yönetimi	38
1.Metropol Yönetim Modelleri.....	38
2.Türkiye'de Meropol (Anakent) Yönetimi	39
§.2. TÜRKİYE'DE BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİ.....	41
I. Büyük Şehir Belediye Modelinin Tahliî	41
1. Genel olarak	41
2. Büyük Şehir Belediye Modelinin Hukukî Yapısı.....	42
II. Büyük Şehir Belediye Teşkilâtı	43
1. Kuruluşu.....	43
2. Görevleri	44
3. Büyük Şehir Belediyesinin Organları.....	49
A) Büyük Şehir Belediye Meclisi.....	49
a)Tanım ve Hukukî İzahat	49
b)Büyük Şehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	50
c) Yerel Siyasetçiler ve Meclis Diyaloğu.....	52
B) Büyük Şehir Belediye Encümeni.....	53
a) Tanım ve Hukukî İzahat.....	53
b) Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri.....	55
c) Yerel Siyasetçi ve Encümen Diyaloğu	55
C) Büyük Şehir Belediye Başkanı.....	56
4-Büyük Şehir Belediyesinin Gelirleri	56

III. İlçe Belediyelerinin İdarî Yapısı	58
1. İlçe Belediyelerinin Kuruluşu.....	58
2. İlçe Belediyelerinin Görevleri.....	58
3. İlçe Belediyelerinin Organları.....	58
A) İlçe Belediye Meclisi.....	59
a) İlçe Belediye Meclisinin Kuruluşu ve Teşkilât Yapısı	59
b)Görev ve Yetkileri.....	60
B) İlçe Belediye Encümeni	61
a) Kuruluşu ve Teşkilâtlanması	61
b) Görev ve Yetkileri.....	61
C) İlçe Belediye Başkanı	62
3. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN T.C. İDARİ TEŞKİLATI	
İÇİNDEKİ YERİ	64
I. Konunun Anayasal Mahiyeti	64
II.Merkezî Yönetim ile İlişkiler	64
1.Merkez-Büyük Şehir İlişkisi.....	64
2. Merkez-Büyük Şehir İlçe Belediyesi İlişkisi.....	65
III. Büyük Şehir Belediyesi-İlçe Belediyesi İlişkisi	66
§. 4. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ	68
I. Büyük Şehir Belediye Başkanının Konumu	68
II. Büyük Şehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri	69
1. Genel Olarak	69
2. Büyük Şehir Belediye Başkanının 3030 Sayılı Kanunda Sayılan Görev ve Yetkileri	70
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	72
FAYDALANILAN KAYNAKLAR	77

.c. **K I S A L T M A L A R**

BTKİB : Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

BŞB : Büyük Şehir Belediyesi

BŞBM : Büyük Şehir Belediye Modeli.

MUB : Mecelle-i Umûr-i Belediye

md. : Madde

THT : Türk Hukuk Tarihi

AİD : Amme İdaresi Dergisi

bkz : Bakınız

age : Adı Geçen Eser

C. : Cilt

S. : Sayfa

ÇİZELGELER

1- Nüfus Gruplarına Göre Belediyeler.....	3
2- T.C. İdarî Yapısı ve Belediyeler	4
3- Mahalli İdareler Şeması.....	5
4- Vesayet Denetimine İlişkin Görüşler	8
5- Hisbe Teşkilâtının İdarî Yapısı.....	22
6- Belediyelerin Yeni Görevler Üstlenmesi	48
7- Yeni Görevler İsteyenlerin Eğitim Durumu.....	48
8- Büyük Şehir Belediyesinin İdarî Yapısı	49
9- Halk Belediye Meclislerinde Gereği Gibi Temsil Ediliyor mu?	52
10- Halkın Genel Menfaatleri ile İlgili Konularda Meclis Üyeleri Kolay Anlaşabiliyorlar mı?	53
11- Belediye Encümen Üyeleri Kimler Olmalı?	56
12- Belediye Meclisinin Üye Sayısı.....	60
13- 3030 Sistemi Değiştirilmeli midir?.....	74

Ö N S Ö Z

Büyük şehir belediye modeli, yeni bir uygulama olmasına rağmen epeyce eleştiri alan bir beledî sistemdir. Bu model hakkında esaslı bir çalışma yoktur diyebiliriz. Model nedir? aksayan yönleri nelerdir? nasıl düzeltilebilir? gibi sorulara cevap verebilecek akademik düzeyde bir çalışma mevcut değildir.

Bu sebeptendir ki konunun ehemmiyetine binaen büyük şehir belediye modelini tez konusu olarak seçtik. Bu çalışmaya başladığımızda önemli ölçüde kaynak sıkıntısı ile karşılaşmamız bizi daha da hırslandırdı.

Çalışmamızda hareket noktamız; 150 yıldır Türk belediyeciliği adına hep aynı şikâyetler dile getirilmekte ve birbirine çok benzeyen çözümler ileri sürülmektedir. Fakat şimdiye kadar önemli bir gelişme sağlanamamış, şikayetler artarak büyük şehir belediye modeline kadar gelmiştir. Dolayısıyla büyük şehir belediye modeli incelenirken Türk belediyeciliğinin tarihî inkişafını dikkatle incelemek gerektiği kanaatindeyiz.

Daha sonra büyük şehir belediye modelinin idarî, hukukî yapısını ve merkezle olan ilişkilerini inceledikten sonra halkın ve mahallî siyasetçilerin gözüyle modeli değerlendirmeye çalışacağız.

Böylesine orjinal ve teknik olan bir alanda tez çalışması yapmam için beni cesaretlendiren ve teşvik eden, yoğun ilmî çalışmalarına rağmen her defasında beni sabırla dinleyen ve yönlendiren, kıymetli hocam Prof. Dr. Ahmed Akgündüz'e şükranlarımı sunarım. Ayrıca yapmış olduğum çalışmaya değerli katkılarından dolayı, Doç. Dr. Burhan Kuzu'ya ve İstanbul Büyük Şehir Belediye Başkanı Tayyip Erdoğan'a ve danışmanlarına teşekkür ederim.

Yüksel DEMİRKAYA

BİRİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK BELEDİYE KAVRAMI

Ş.1. BELEDİYE KAVRAMININ TAHLİLİ

I-Tanım ve Kapsamı

Belediyenin çeşitli açılardan bir çok tanımı yapılabilir. Ancak biz belediyenin hukukî çerçevesi içerisinde en çok kullanılan tanımlarını sunmaya çalışacağız.

Türk yerel yönetim sisteminin temel kuruluşu belediyelerdir. Belediye ilke olarak 2000 nüfusun üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulur. Ayrıca nüfusu bu sınırın altında bile olsa ilçe ve il mekezlerinde belediye kurulması zorunludur. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edildiğinde 2000 nüfus ölçütü esas alınmıştı. Günümüzde bu sınırın 5.000, hatta 10.000 sınırına yükseltilmesinden yana olanlar olduğu gibi köylerde de belediye örgütünün kurulmasından yana olanlar vardır¹.

Belediye "sosyal bir olguyu, tabii bir oluşumu" ifade edebildiği gibi² aynı zamanda coğrafi bakımdan bir yerleşim birimi olarak da ifade edilebilir. (1580 sayılı Belediye Kanunu md.1) Belediyeyi "kişi topluluğu" olarak da ifade edenler vardır³.

Arapça asıllı olan belde ya da belediye Türkçe'de mahalli idare birimini ifade edebilmek için kullanılır. Belediye örgütünün kurulmasının zorunlu olduğu yerler vardır:

-Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde;

-Nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde kurulması zorunludur⁴. Standart belediyeler idari işlem ile, Büyük şehir belediyeleri ise kanun ile kurulurlar⁵.

¹ Yalçındağ, Selçuk, Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara, 1992, s.80.

² Onar, S.Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul. 1967, c.II, s. 992.

³ Yayla, Yıldızhan, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunları", Onar Armağanı, İstanbul 1936, s.952.

⁴ Bkz. Yaşayan, Sabri, Belediyelerimiz, İstanbul. 1987, s.7.

⁵ Yalçındağ, a.g.e., s.82.

Bir yerde belediye örgütünün kurulabilmesi için izlenmesi gereken prosedür, Belediye kurulmasını isteyen halkın bu isteğini halk oylaması ile resmen belirtmesi, il genel meclisinin olur kararı, valinin görüşü, danıştayın kararı ve ortak kararname (İçişleri bakanı ile başbakanın imzası ve cumhurbaşkanının onaylaması) gereklidir⁶.

1982 Anayasası genel olarak yerel yönetimleri "il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla düzenlenen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde tanımlamıştır. (md.127) Yine bu maddenin 3. fıkrasında "Kanun büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" diyerek Büyük Şehir Belediyesi için anayasal zemin hazırlamıştır.

1982 Anayasasında yerel yönetimler için şu kriterlerin esas alındığı göze çarpmaktadır:

- a) Teşkilâtlarının kanunla düzenlenmesi;
- b) Organlarının seçimle oluşturulması;
- c) Kamu tüzel kişisi olduklarıdır.

1580 sayılı Belediye Kanununda ise Anayasadakinden daha sınırlı bir şekilde tanımlanmıştır.⁷ Bu kanunun 1.maddesinde "Belediye beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir" denmektedir. Yine belediye kanununun 17. maddesinde nüfus kriteri getirilmiş ve bu da 2000 olarak belirtilmiştir. 2000 nüfus kriteri asgarî nüfus miktarını göstermektedir.

4421 sayılı köy kanununa göre nüfusu 2000'den az olan yerlere köy denmektedir. Belde ise, köyden büyük yerleşim birimlerine denmektedir⁸. 1923 yılında 389 belediye vardı. 1950'de 628, 1980'de 1727 tane belediye vardı⁹. Günümüzde belediye sayısı ise 2500 civarındadır. Nüfus gruplarına göre belediye sayılarının, Türkiye genelinde dağılımı ise aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir¹⁰. Burada Türkiye genelindeki tüm belediyeler belirtilmemiştir.

⁶ TC. İçişleri Bakanlığı, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, 1988, s.337.

⁷ Yıldızhan, Yayla, Belediyelerin Sorunları, s.952.

⁸ Yayla, Belediyenin Sorunları, 953; Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara. 1992, s. 5.

⁹ Bkz. Yaşayan, a.g.e., s. 7.

¹⁰ Yaşayan, a.g.e., s. 29.

Nüfus Guruplarına Göre Belediyeler:

Nüfus Gurupları		Belediye Sayısı	%
2000'den	az nüfus	145	8.2
2000-3000	arası	476	26.4
3000-5000	arası	482	26.9
5000-10.000	arası	316	17.6
10.000-20.000	arası	189	10.5
20.000-50.000	arası	180	6.1
50.000-100.000	arası	44	2.4
100.000'den yukarı		35	1.9
Toplam		1800	100.0

II- 1580 Sayılı ve 3030 Sayılı Belediye Kanunlarının Farkı

Standart belediyeler, tamamen 1580 sayılı belediye kanununa tabidirler. Büyük şehir belediyeleri ise öncelikle 3030 sayılı kanuna, sonrada 1580 sayılı belediye kanununa tabidirler.

Çalışmamızın gayesini teşkil eden Büyük Şehir Belediyesinin tanımını şöyle yapabiliriz: 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun, tanımlamalarla ilgili 3.maddesine göre; "Büyük Şehir: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler; İlçe Belediyesi, Büyük Şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifâde etmektedir." Büyük Şehir Belediyelerinin yönetimi hakkında 3030 sayılı kanunun uygulaması ile ilgili yönetmelik'in 3.maddesindeki tanıma göre; büyük şehir, belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil birden fazla ilçe bulunan şehirleri, Büyük Şehir Belediyesi ise büyük şehirde kurulan belediyeyi ifâde etmektedir.

1982 Anayasasıyla, büyük şehirlerin kangren olmuş, çözülemez gibi görünen, problemlerini çözüm gayesi ile farklı idare şeklinin getirilebileceği belirtilmiştir. 1984'te bu gaye ile büyük şehir belediye kanunu çıkartılmıştır. Böylece büyük şehir statüsü kazanan şehirlerimiz (belediyelerimiz) öncelikle 3030 sayılı kanuna tabi olacaklar; bu kanunda bulunmayan hallerde ise 1580 sayılı kanuna tabi olacaklardır. Bu konuyu ileride detaylı bir şekilde inceleyeceğimiz için bu kadarıyla yetiniyoruz.

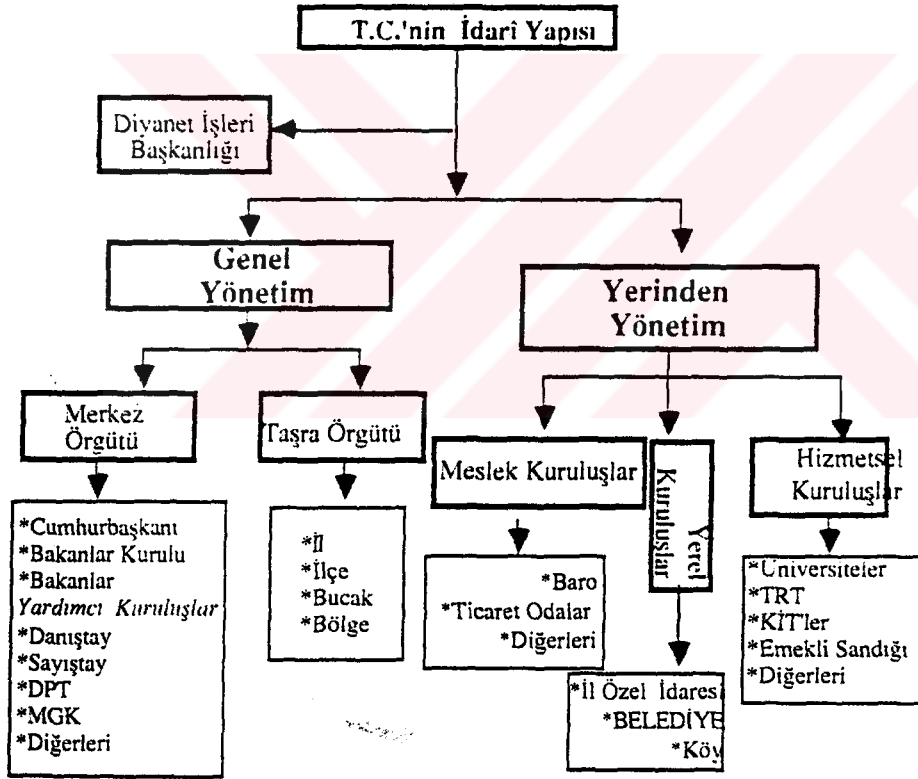
3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu, metropol şehirlere has bazı müzminleşmiş meselelerin çözümü için genel düzenlemeler getirmektedir. İşlerin planlı, programlı bir şekilde tek elden yürütülmesi gayesi hakimdir. Örneğin bu gaye ile bir il'de birden fazla ilçe varsa bunlar arasında birlik sağlanmıştır.

1984'den önce bir il'in merkez belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunduğu takdirde bu ilçelerin her birinde ayrı ayrı belediyeler değil, belediye şubeleri kurulurdu. 3030 sayılı yasa ile bu duruma son verilmiştir¹¹.

III-Belediyelerin Merkezi Teşkilât İçerisindeki Yeri

Günümüzde oldukça hızlı bir şekilde devam eden kentleşmenin karşısında, 2000'li yıllara varmadan dünyanın bu alanlarında yaşayacak nüfusun oranında hızlı bir artış beklenmektedir. 1970 yılında dünya nüfusunun %38'i kentlerde yaşıyorken, 2000 yılında bu oranın %50'nin üstüne çıkacağı tahmin ediliyor.¹² Gelişmelerin hep önünde olmak için gerekli idarî düzenlemelerin yapılması zorunludur. Üzülerek belirtelim ki Türkiye bu alanda çok geri kalmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, üniter bir devlettir. Merkezîyetçi bir idarî yapısı vardır. Asıl konumuz olan belediyelerin bu merkezî yapı içerisindeki yerini ve fonksiyonlarını görebilmek için, Türk idarî teşkilâtının aşağıdaki haritasına bakmak gerekir.



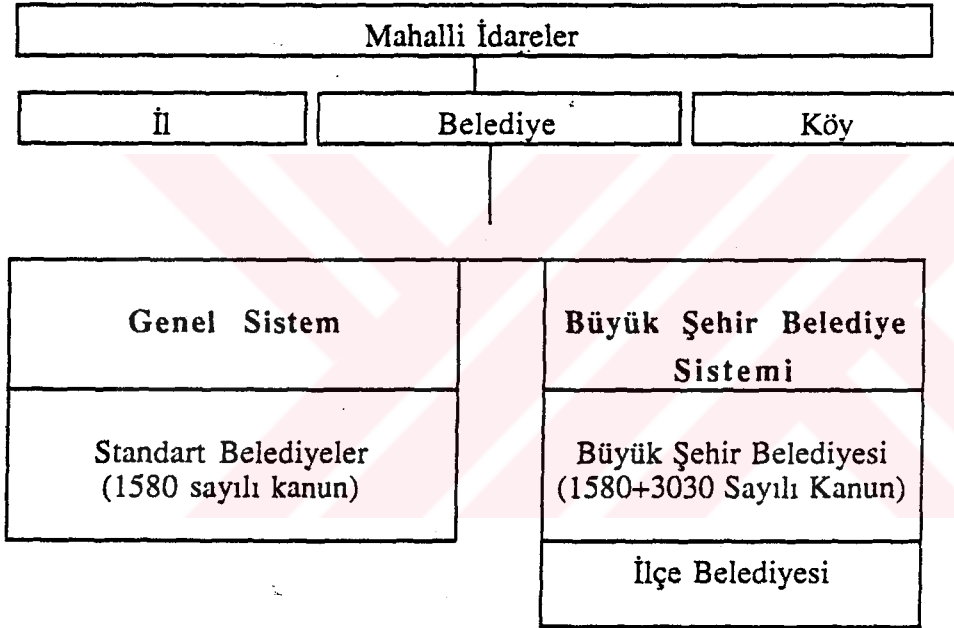
Kaynak; Gözübüyük, Şeref-Akıllıoğlu, Tekin: Yönetim Hukuku, Ankara 1992, s.61

¹¹ Keleş, Ruşen; Yavuz, Fehmi; Yerel Yönetimler, Ankara 1989, s.97.

¹² Yıldırım, Selahattin; Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul. 1993, s.12.

Şekilde de görüldüğü gibi belediyeler Türk idarî teşkilâtının mihenk taşlarından birisidir. Türk İdarî teşkilâtı önce Genel Yönetim ve Yerinden Yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Daha sonra bunlar kendi aralarında örgütlenmektedirler¹³. Belediye yerinden yönetim kuruluşu olmasına rağmen sistem gereği, genel yönetimin, merkez ve taşra örgütleriyle sıkı ilişki içerisinde. Merkeziyetçi Yönetim anlayışının gereği olan bu ilişkiler çoğunlukla belediyeler açısından sıkıntı doğurmaktadır.

Belediyelerin türk idarî teşkilâtı içindeki yerini gösterebilmek için umumî bir idarî teşilât tablosunu çizdik. Ancak bu tabloda belediyelerin farklı sistemlere sahip oldukları gösterilmemişti. Bunu aşağıdaki çizelgede görebiliriz.



Yukarıdaki şekilde de açıkça görüldüğü gibi, Türk Belediye Sistemi ikili bir yapıya sahiptirler. İki ayrı belediye kanunu vardır. Birisi 1930 tarihli olan 1580 sayılı Belediye Kanunu diğeri ise 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunudur. Bu çalışmamızın esasını 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu ve Uygulamadaki durum teşkil edecektir.

¹³ Bu konuda geniş bilgi için bkz; Gözübüyük, Şeref-Akıllıoğlu, Tekin; Yönetim Hukuku, Ankara. 1992, s.61-62.

IV-İdarî Vesayet ve Belediyeler

1.Tanım

"Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri gibi bir idarî kuruluş olan başka bir kuruluş tarafından yasanın öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesine idarî vesayet denir"¹⁴. Bu tanıma göre göze ilk çarpan önemli husus bu denetimin yasal çerçeveye sınırlandırılmış olduğudur. Nitekim Ejder Yılmaz'ın Hukuk Sözlüğü adlı eserinde İdarî vesayet şöyle tanımlanmaktadır: "İdarî vesayet: Yasa ile belirlenen ve bir kurum üzerinde, o kurumun dışındaki idarî makamların denetimine uyruk olma; bu denetim türünde, idare hizmetin gereği gibi görülebilmesi için, yasa ile belirlenen bir kurumun denetimindedir"¹⁵

İdarî vesayet yetkisi, idarî makamlar veya idare mahkemeleri tarafından icrâ edilir. Adli makamların mahalli idareler üzerinde böyle bir yetkileri yoktur. Bu Türkiyede'ki İdarî sistemin gereğidir. İngiliz-Amerikan sisteminde merkezî mahalli İdareler üzerinde böyle bir yetkisi yoktur¹⁶. Devletin birliği, bütünlüğü ve hizmetlerin düzenli bir şekilde yürütülmesi, kısaca devletin umumî Menfaatleri için bu sistem geliştirilmiştir diyebiliriz.

2.Mahalli İdareler Üzerinde İdarî Vesayet Şekli

Genel olarak vesayet denetimi, devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin devlet ile ilişkilerini düzenlemek ve yönetimin bir bütün olarak yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlamak amacıyla yöneliktir¹⁷. Mahalli idarelerin demokratik bir şekilde işleyebilmesi herşeyden önce ülkede demokratik bir rejimin varlığına ve buna paralel olarak seçim sisteminin seçmeye ve seçilmeye elverişli olmasıyla doğrudan alakalıdır¹⁸.

Vesayet denetimi çeşitli biçimlerde yapılabilmektedir. Bu yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevleri üzerinde olabileceği gibi yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde de olabilmektedir¹⁹. Yerel yönetimlerin en büyük sıkıntısı, vesayet denetiminin kendisi değil, bu denetimin şekli ve katılığıdır²⁰. Bu

¹⁴ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 292.

¹⁵ Yılmaz Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara 1992, s.378

¹⁶ Bu konuda geniş bilgi için bakınız, S.S. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları İst.1960, 2.cilt, s.498-500

¹⁷ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 292.

¹⁸ Zink, Harold-Wahlstrand, Arne-Benvenuti, Feliciano-Bhaskaran, R., Rural Local Government In Sweden, Italy And India, London, 1957, s.VIII.

¹⁹ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 292.

²⁰ Karaosmanoğlu, Oral, 21.yy.Girerken Belediyelerimiz, Ankara 1993, s.77; Onar, a.g.e.,s.499

denetim türünden derhal vazgeçilmelidir. Vesayet eğitici nitelikte olmalıdır²¹. Hepsinden önemlisi vesayetin " yerindelik denetimi" biçiminden çıkarılıp, "yasaya uygunluk denetimi" haline getirilmelidir.

Mahalli idareler ve mahalli nitelikteki kamu kurumları üzerindeki vesayet denetimini, kendilerini kuran kamu kuruluşları yerine getirir. Organların ve personelin üzerindeki vesayet denetimi, organ ya da görevlilerin seçimleri, atamaları ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim genellikle işlem yapıldıktan sonra başlar. Bunun şekli ise işlemleri onaylama, bozma ya da uygulamasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır²².

Bugünkü idarî sistemde mülkî idare amirlerine tanınan, Belediye işlem ve eylemlerine karşı onaylama, reddedebilme, uygulamayı durdurabilme ya da erteleme yetkileri yerine, idarî yargıya başvurma yetkisi tanınmış olması daha "demokratik ve akılcı" olurdu²³. Ancak şunu da önemle belirtelim ki vesayet denetimi hem mahalli idarelerce hem de vesayet yetkisini kullanacak olan makamlarca tam olarak anlaşılabilmiş değildir. Kural olarak vesayet makamları yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onların adına karar alamazlar. Örneğin içişleri bakanı bir belediye başkanı adına karar alamaz. Ancak onun aldığı karar üzerinde yasaların öngördüğü çerçeve içerisinde denetimini yapar²⁴. Siyasi tercihlerin öne çıktığı durumlarda gerek merkezin gerekse mahalli idarelerin haddi aşan tavırlar takındıkları görülebilmektedir.

Mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin dozu ve biçimi hususunda mahalli siyasetçilere sorulan sorularda büyük çoğunluğun, vesayet denetiminden rahatsız oldukları ortaya çıkmıştır. Vesayetin tümüyle kaldırılmasını ya da değiştirilmesini isteyenlerin oranı %72.5'u bulmaktadır. Bugünkü durumun korunmasından yana olanlar ise %22.1 oranındadır²⁵.

²¹ Karaosmanoğlu, a.g.e., s. 78.

²² Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 292-3.

²³ Aydemir, Celal, Belediyelerimizin Hükümetten Beklentileri, Ankara. 1992, s.3.

²⁴ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 292-3.

²⁵ Keleş, Ruşen-Hancı, Can; Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, Ankara. 1994, s.34-6.

Vesayet Denetimine İlişkin Görüşler:

<u>Kent Büyüklüğüne Göre</u>	<u>Kaldırılsın (%)</u>	<u>Korunsun(%)</u>
Anakentlerde	45.3	9.3
200.000'den çok nüfuslu	29.3	20.6
50.000-200.000	40.6	20.8
20.000-50.000	44.2	11.5
2.000-20.000	33.9	41.5
2.000'den az	14.2	47.7
Toplam	37.4	22.1

Siyasal Partilere Göre

ANAP	23.2	39.3
MHP	12.5	37.5
RP	12.5	31.3
DYP	30.8	30.8
DSP	33.3	16.7
SHP	49.5	13.1
CHP	52.3	4.6

(Kaynak: Ruşen Keleş-Can Hamamcı, *Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri*, Ankara-1994, s.37.

Yine aynı araştırmada vesayet konusundaki görüşlerde, eğitim düzeyine göre çarpıcı bir fark ortaya çıkmadığı görülmektedir²⁶. Üniter bir devlette, merkezin mahalli idareleri denetlemesi gayet normaldir. Peki bunca şikayetler neden? diye sorulacak olursa kanaatimiz odur ki; vesayet yetkisi ne merkez ne de mahalli idarelerce anlaşılabilmiş değildir. Bu sebebledir ki bir taraf kral edası ile hareket ederken, diğer tarafta sanki ayrı bir eyaletmiş gibi tavır alıyor. Tabiki bunların altında hep siyasi tercihler yatmaktadır.

Herhangi bir örgütte üyelerin kendi sorumluluklarını bilmeleri ve belli bir denetime tabi tutulmaları örgütün işleyebilirliği açısından önemlidir²⁷. Mahalli idari birimleride kendi başlarına birer tüzel kişilik olarak bir örgüt yapısına sahiptirler. Bu örgütlerin kendi içlerindeki denetimleri ne kadar gerekli ise, sorumlulukları gereğince belli bir kuruluşca denetlenebilmeleri de o kadar gereklidir.

²⁶ Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 38.

²⁷ Simon, Herbert A.-Smithburg, Donald W.-Thompson, Victor A., Kamu yönetimi, çeviren: Cemal Mihçioğlu, Ankara, 1985, s.123-4.

§.2.MERKEZ - MAHALLİ İDARE İLİŞKİSİ

I. İdarede Merkezilik ilkesi

Merkezilik ilkesi dendiğinde üniter devlet ilkesi anlaşılmalıdır²⁸. Üniter devletin en önemli özelliği merkezi bir devlet olmasıdır. Teşkilatlanma başkentte yapılmakta ve kararlar oradan alınmaktadır.

Merkezden yapılanma neticesinde tüm ülke merkezden alınan kararlarla yönetilir. Bu uygulamanın neticesinde; Devlet tüzel kişiliğinin yanında kamu tüzel kişilikleri kurulmuştur. Devlet tüzel kişisi içinde hiyerarşi devam etmektedir. Kamu tüzel kişileri (mahalli idareler ve hizmet kuruluşları) üzerinde devletin denetimi idarî vesayet yolu ile mümkün olabilmektedir. Devlet Vali ve Kaymakamlar aracılığı ile bu vesayet yetkisini kullanmaktadır. Vesayet yetkisi üniter devlet ilkesi gereği kaymakam ve valilere verilmiş önemli yetkilerdendir. Vali ve kaymakam, taşra'da hem devleti, hem de hükümeti temsil etmektedir. Burada üniter devlet ilkesi çerçevesinde devletin denetim yaparken hiyerarşi ve vesayet ilkelerinden faydalandığını görüyoruz. Hiyerarşi ve vesayet arasındaki önemli fark, vesayetin açık kanunî düzenlemeler gerektirmesi, hiyerarşide ise buna ihtiyaç olmamasıdır.

Mekez-Yerel ilişkisinin kamburu olarak görülen vesayet denetiminin, yerel yönetimlerin terakkisine mani olduğu düşüncesi hakimdir. Nitekim yapılan bir ankete göre yerel yönetimlerin (belediyelerin) en çok şikayetçi oldukları konular şunlardır: Yerel siyasetçilerin çoğu yetersizlik ya da başarısızlığı, mali konulara, mevzuat yetersizliğine, personel yetersizliğine ve vesayetin ağırlığına bağlamaktadırlar²⁹. Burada dikkati çeken husus, vesayetin hizmetlerin yerine getirilmesinde bir engel olarak görülmesidir.

Mahalli demokrasinin yerleşebilmesi ve gelişebilmesi için demokratik mücadelenin yapılabileceği örgütlerin önü açık olmalı ve bunlar herhalukârda desteklenmelidir. Mahalli idarelerin her kademesinde o mahallin ahaliside vazife

²⁸ Üniter Devlet İlkesi: Basit devlet olarak da adlandırılır. Federasyon veya konfederasyon gibi birleşik (karmaşık) yapısı olmayan olağan yapıdaki devlettir. Yani yasama, yürütme ve yargı tek elde toplanmıştır. Bkz. Yılmaz age, sayfa 114

²⁹ Keleş-Hamamcı,a.g.e., s. 47.

alabilmeli ve mahalli halkında yöneticileri eleştirebilme, yönlendirebilme ve seçim yoluyla değiştirebilme imkanları olmalıdır³⁰.

"Yerel yönetimlerin güçlenebilmesi için merkez yerel ilişkilerinde yeni bir demokratik yaklaşım ve yapılanma zorunludur. Her şeyden önce kamusal kaynakların merkezi yönetim ile yerel arasında adil bir bölüşümü yapılmalıdır."³¹ Merkezi yönetimin yerel yönetimlere doğrudan müdahalesi ancak yerel yönetimlerin çalışamaz duruma gelişi gibi olağanüstü durumlarla sınırlı olarak düzenlenmelidir.

Demokrasi mahalli idarelerde başlar. Nitekim Alexis de Tocqueville'nin bu hususta bir veciz sözü vardır: "Yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise, yerel meclislerin özgürlüğe katkısı odur... Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir, ancak yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olamaz..."³². Demokrasinin ve mahalli demokrasinin özü kendi kendini yönetme bilincidir. Dolayısıyla mahalli demokrasi ile ülke demokrasisi karşılıklı ilişki içinde birbirini geliştirme imkanına sahiptirler. Menfi veya müsbet bu etkileşim kaçınılmazdır³³.

Yapılacak tüm düzenlemelerde, yerel yönetimleri genel yönetimin bir uzantısı gibi görmeye dayalı olarak alışıla gelmiş tutum ve davranışları, buna ortam hazırlayan 1982 Anayasasını değiştirmek amaçlanmalıdır. Belediyelerin idarî ve mali özerkliği birlikte gerçekleşmedikçe yerel özerkliğin sağlanamayacağı unutulmamalıdır³⁴. Yerel özerkliği ortadan kaldıran yerindelik denetiminden, uygunluk denetimine geçilmesi şarttır. Belediyelere, üniter devlet vasfını bozmadan idarî ve mali özerklik verilmeli, onun yerine merkezi idare otoritesine tanınacak "gözetim ve denetim yetkisinin" amaç ve sınırları iyice belirtilmelidir³⁵. Belediyeler kendilerine verilen yetkileri devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü istikametinde kullanabileceklerinin bilincinde olmalıdırlar.

Belediyelerin vesayet konusunda en çok şikayetçi oldukları husus vesayetin şeklidir. Bütün şikayetler yerindelik denetimi üzerinde toplanmaktadır. Peki belediyelerin hararetle istedikleri hukuka uygunluk denetiminin yerindelik

³⁰ Zink, Harold-Wahlstrand, Arne-Benvenuti, Feliciano-Bhaskaran, R., s.VIII.

³¹ Yıldırım, a.g.e., s. 122.

³² Zink, Harold-Wahlstrand, Arne-Benvenuti, Feliciano-Bhaskaran, R., s.IX.

³³ Geray, Cevat, Belediyelerimizin Hükümetten Beklentileri, Ankara, 1992, s.34

³⁴ Aydemir, a.g.e., s. 3.

³⁵ Aydemir, a.g.e., s. 3.

denetiminden farkı nedir; yerindelik denetimi ile merkezi yönetim, kimi durumlarda keyfiliğe de kaçabilecek tarzda yerel yönetimlerin neleri yapabileceğini, neleri yapamayacağını "subjektif bir belirleme" yetkisine sahip olabilmektedir. Oysa hukuka uygunluk denetimi yerel yönetimlerin işlemlerinin ve eylemlerinin mevcut pozitif hukuk kuralların objektif bir denetimdir³⁶.

II-Yerel Özerklik İlkesi

Yerel özerklik, yerel yönetime herhangi bir devlet ya da merkezi yönetim müdahalesi olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleyebilmesi konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır. Yerel özerklik ilkesinin değişik açıdan bir çok tanımı yapılmıştır. Yerel özerklik ilkesinin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir.

a) Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimleri yetki bakımından güçlendirmek;

b) Yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimini belirlemesine imkân tanımak;

c) Yerel yönetimi çoğunlukla merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak, ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılara muhatap kılmaktır³⁷.

Merkez-Mahalli idare ilişkisinde ülkenin demokratik yapısı ve işleyişi önemlidir. Zira kişilerin kendi mahalli birimlerindeki yönetimle olan ilişkilerindeki demokratik intibaları ülke demokrasisi için bir değerlendirme kriteri olur. Mahalli idareler, kişilerin kamu hayatını iyi tanımalarına ve vatandaşlık bilinçlerinin gelişmesine katkıda bulunur. Bu da ülke meselelerine ilgi duymalarına ve sahip çıkmalarına yardımcı olacak sorumluluk duygusunu geliştirir³⁸.

1930'lu yıllarda tek parti egemenliğide yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişine getirilen kısıtlamalar "Cumhuriyet ve Atatürk Devrimlerinin" korunması amacını güdüyordu.Yeni iktidar halka güvenmiyor ve meşruiyetini zorla

³⁶Yalçındağ, a.g.e.,114

³⁷ Geniş bilgi için bkz. Yıldırım, a.g.e., s. 149.

³⁸ Zink, Harold-Wahlstrand, Arne-Benvenuti, Feliciano-Bhaskaran, R., s.VIII-IX.

sağlamaya çalışıyordu³⁹. Böylesine halkına ters düşen bir devrimci zihniyetle, Fransa belediye kanununun çevirisi yapılmış, 1930 yılında kabul edilmiş ve bu kanun hâlen yürürlüktedir.

Son zamanlarda, Türkiye bazı uluslararası antlaşmalara taraf olmakla bu hususta yenilikler yapma gayretindedir. Örneğin 2723 sayılı yasayla Avrupa Yerel Özerlik Şartını kabul etmiştir. Fakat bunu kabul ederken önemli çekinceler koymuştur. Bu çekinceler vesayet yetkisi ile ilgilidir. Üniter devlet ilkesine ters düşen düzenlemeleri görmezlikten gelmiştir⁴⁰.

Maastricht Antlaşmasında (Avrupa Birliği Antlaşmasında) Yerel hizmetlerin halka en yakın olan yönetim birimlerince yerine getirileceği ilkesi yer almıştır. İkincisi vesayetin eğitici nitelikte olması gerektiğini belirtir⁴¹. Yerel yönetimlerin ulusal yapının ayrılmaz bir parçası olarak vatandaşlara en yakın yönetim kademesi olduğunu ve bu nedenle vatandaşlarla ilgili kararların alınmasında, vatandaşın katılmasını sağlamak ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda, onların bilgi ve yeteneklerini seferber etmek gayesi ile hazırlanan Yerel Yönetimler Evrensel Bildirisinin⁴², 21. maddesinde de Yerel Özerklik ilkesi benimsenmiştir.

Yerel özerlik ilkesini , demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimi, yerel topluluk üyelerinin Menfaatlerini koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edebiliriz. "Yerel topluluğun seçilmiş üyelerinin etkinliğinin sağlanabilmesi, demokratik bir yönetim anlayışının temel öğelerinden birini oluşturur."⁴³ Sağlıklı bir yerel yönetim ve yerel düzeydeki idarî işlerin iyi yürütülebilmesi, öncelikle yerel seçilmiş temsilcilerin kalitesine ve ellerindeki imkanlara bağlıdır.

Yerel özerklik sağlanmak isteniyorsa tüm bu sorunların kaynağı olan 1982 Anayasasından işe başlanmalıdır. Yerel özerklik sağlanmaya çalışılırken şunlara dikkat edilmelidir. İdarî ve mali özerklik sağlanmadan yerel özerklik hayal olur⁴⁴. Özellikle mali özerkliği olmayan yani bu konuda merkezin kontrolünde olan bir mahalli idare biriminin özerkliğinden bahsedilmesi sözkonusu olamaz. Türkiye'deki mahalli idarelerin temel sıkıntısı mali özerkliklerinin olmamasıdır.

³⁹ Ünlü, Halil, Yerel Yönetimler Arası İlişkiler, İstanbul 1993, s.64.

⁴⁰ Keleş-Ruşen, 21.yy. Girenken Belediyelerimiz, Ankara. 1993, s.25.

⁴¹ Keleş, a.g.e., s. 25.

⁴² Bu bildiri Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nın 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde kabul edilmiştir.

⁴³ Yıldırım, a.g.e., s. 150-1.

⁴⁴ Geray, a.g.e., s. 34.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK-İSLÂM DEVLETLERİNDE BELEDİYECİLİĞİN

TARİHİ GELİŞİMİ

Ş.1. HİSBE MÜESSESESİ

I-Hisbe Müessesesi ve Mahiyeti

Hisbe mutlak bir tarzda iyiliği emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmektir. Farz-ı ayn'dır. Yani her müslümanın bizzat yapması gereken ferdi vazifesidir⁴⁵.

Hisbe müessesesi menşeyini esas itibariyle İslâm kaynaklarından Kur'ân ve Hadis'ten almaktadır. Bu kaynaklardan anlaşıldığına göre bu müessesenin islâm'da doğduğu ve bu istikamette geliştiğine dair şüphe yoktur." Hisbenin maksadı dini ve dünyevi, ferdi ve içtimaî bütün şer'î ve ameli hususlarda iyiliği emretmek ve kötülükten vazgeçirmektir"⁴⁶.

Bir çok kaynak Hisbe'yi marufu (iyiliği) emir, münkeri (kötülüğü) nehy ve insanları ıslah olarak göstermişlerdir⁴⁷. "Hisbe, adalet, fazilet ve şeriat esaslarına ve her muhit ve devirde alışıla gelen örf ve adetlere uygun olarak tahakkuk ettirmek maksadıyla fertlerin ahlâk, din ve iktisat yani umumî olarak içtimaî sâhada refâhını temin için devletin hususî vazifeliler yoluyla ifâ ettiği idarî bir kontroldür"⁴⁸. Muteber hadis kitaplarında elliye aşkın marufî ilgili hadislerin yanında münker işlendiği halde sukut eden, kötülüğü gördüğü halde müdâhale etmeyen kimselerin dünya ve ahirette cezalandırılacakları da işlendiği bildirilmektedir⁴⁹.

Genel olarak hisbe'ye şu prensipler hakimdir: Allah (cc) korkusu vermek ve

⁴⁵ Gazali, İhya, II, 229; Akgündüz, Ahmed, Osmanlı Kanunnâmeleri, İstanbul 1990, I, s.234.

⁴⁶ Kavakçı, Yusuf Ziya, Hisbe Teşkilâtı, Ankara 1975, s.14.

⁴⁷ Akgündüz, Ahmed, Türk Hukuk Tarihi, Konya. 1989, I, 243; Kavakçı, a.g.e., s. 13.

⁴⁸ Kavakçı, a.g.e., s. 13-14.

⁴⁹ Kavakçı, a.g.e., s. 34.

yaymak, adalet olgusunu işlemek, halkın mal, şahsiyet ve haysiyetini korumak, ticarete dürüst olmak, örf ve adetlere sahip çıkmak, şeriatı nefsinde tam olarak yaşamak, gibi temel kaideler vardır⁵⁰.

Yukarıdaki tanımlardan da görüldüğü gibi hisbe teşkilâtı eski hukukumuzda belediye teşkilâtı olarak beledî hizmetleri yerine getirmekteydi. Hisbe kelime anlamı itibariyle bir işi sadece Allah (cc)'ın rızası için yapmaktır. Hisbe görevi halifenin kaza (yargı) görevinin bir tamamlayıcısı olarak da görülebilir. Çünkü hisbe görevini ifâ eden muhtesibin sınırlı da olsa yargı görevleri mevcuttu⁵¹. Kadî'dan sonra muhtesibinde kazâ yetkisinin olması bu alanda bir karmaşa şeklinde düşünülmemelidir. Zira muhtesibin kazâ yetkisi sadece kendi vazifesiyle sınırlıdır.

Hisbe teşkilâtı Hz. Peygamber devrinden itibaren kendine has bir müessese olarak, devirden devire ve bölgeden bölgeye bazı değişikliklerle hemen hemen tüm islâm devletlerinde görülmüştür⁵². Fakat müessese esas vasfını kaybetmemiştir. Osmanlı devletinde ise en güzel şekliyle asırlarca yaşatılmıştır.

II-Hisbe'nin Doğuşu ve Gelişmesi

1-Hz. Peygamber Devri:

İslâm dünyasında Hz. Peygamber devrinden itibaren varlığı bilinen Hisbe, Hz. Ömer zamanında müesseseleşti. İhtisab (hisbe) asıl iyiliği emir ve kötülükten vazgeçirme olduğuna göre, bu tüm ashab tarafından yerine getirilmiştir⁵³. Tüm ashab bu vazifeyi layıkıyla yapıyorlardı. Ancak birisinin lider olarak bu işi organize etmesi gerekiyordu ki Hz. Peygamber zamanında hisbe vazifesi, bizzat Hz. Peygamber tarafından yerine getiriliyordu. Ayrıca Hz. Peygamber, Hz. Ömer'i Medine'ye, Hz. Sad bin As'ı da Mekke'ye muhtesib olarak tayin etmiştir⁵⁴. Hz. Peygamber pazara gelmekte olan malları şehir dışında kontrol ettirirdi. Ölçüp tarttırmadan yiyecek ve içecek maddelerinin satışı kesinlikle yasaklanmıştı⁵⁵.

⁵⁰ Gazalî, a.g.e, II, s.230.

⁵¹ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, s.235-6.

⁵² Kavakçı, a.g.e., s. 55.

⁵³ Kazıcı, Ziya, Osmanlılar'da İhtisab Müessesesi, İstanbul, 1987, s.13.

⁵⁴ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, 235; Kavakçı, a.g.e., s. 47.

⁵⁵ Kazıcı, a.g.e., s. 13.

Hız. Peygamber zamanından beri varlığını devam ettiren bu müessesenin bütün müslüman devletlerde önemli bir yer işgal ettiği bilinmektedir⁵⁶. Hisbe teşkilâtı, Abbasiler'de, Endülüs'te, Fatimîler'de, Eyyûbiler'de, Memluklar'da ve Selçuklu devletlerinde olduğu gibi Osmanlı devletinde en ihtişamlı şekliyle vardı⁵⁷.

2. Abbasilerde Hisbe Müessesesi

Abbasilerde hisbe teşkilâtının başı olan ve bu görevi ifâ etmekle mükellef olan muhtesib çok geniş faaliyet ve nüfuz sahasına sahipti. Çarşı, pazarı denetlediği gibi ahlakî ve dinî davranışları da gözetirdi⁵⁸.

Abbasiler'de muhtesiblik vali ve kadılık görevlerinden hemen sonra gelen makam idi. Ayrıca mutesibler buldukları beldelere göre bir dereceye tabi idiler⁵⁹. Bu teşkilât "Dârü'l-Hisbe" diye bilinirdi⁶⁰.

3. Endülüs'te Hisbe:

Endülüs İslâm devleti, kurulduğu zaman Abbasi devlet teşkilâtını hemen hemen tümüyle tatbik etmişti. Hisbe teşkilâtında da Abbasi devletini taklit etmiştir. Aynen Abbasiler'de olduğu gibi muhtesib devlet protokolünde önemli bir yere sahiptir⁶¹. Bu teşkilât öylesine güzel hizmet sunmuştur ki, Endülüs İslâm devleti yıkıldıktan sonra İspanyollar'da teşkilâtın hatırası kalmış ve belediye başkanlarının ismi hâlâ "Aalcald"dır⁶². Bu muhtesibin birinci derecede amiri olan kadı isminden gelmektedir.

4. Fatimî ve Eyyûbi Devletlerinde Hisbe:

Hisbe teşkilâtı, Fatimîlerde ve Eyyûbilerde merkez ve taşra teşkilâtı olarak kendini göstermiş ve genişlemiştir⁶³. Bu devletlerde muhtesib Abbasiler'e göre

⁵⁶ Kazıcı, a.g.e., s. 17.

⁵⁷ Kazıcı, a.g.e., s. 18.

⁵⁸ Kazıcı, a.g.e., s. 20.

⁵⁹ Kazıcı, a.g.e., s. 47.

⁶⁰ Akgündüz, a.g.e., s. 253.

⁶¹ Kazıcı, a.g.e., s. 21.

⁶² Ergin, Osman Nuri, Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkişafı, İstanbul. 1936, s.79.

⁶³ Akgündüz, a.g.e., s. 235; Kavakçı, a.g.e., s. 47..

çok daha geniş yetkilere sahipti. Yetkilerini kullanırken tam selâhiyetle hareket ederdi⁶⁴.

5. Memluklar'da Hisbe:

Memluklu devlet teşkilâtında hisbe, önemli ve vazgeçilmesi mümkün olmayan bir dinî vazife olarak kabul ediliyordu⁶⁵. Devlet protokolünde beşinci sıradaydı. Bu teşkilâta hiyerarşik bir kademelenme vardı⁶⁶.

6. Selçuklularda Hisbe:

Büyük Selçuklular zamanında her şehirde loncaları teftiş ve ticaret ahlâkını kontrol eden bir muhtesib bulunmaktaydı. Teşkilât içinde bu müessese çok önemliydi. Nitekim ünlü vezir Nizâm'ül-Mülk eserinde bunu açıkça belirtmektedir. Anadolu Selçuklularında da bu müessese bulunmaktaydı. Ve hemen hemen aynı şekilde teşkilâtlanmıştır⁶⁷. Selçuklularda hükümeti teşkil eden 10 divandan biri de Divan-ı Muhtesib'tir. Yine Nizâm'ül-Mülk'ün eserinden öğrendiğimizde göre muhtesibler, çarşı pazarın intizam ve asayişini ile belediye işlerine bakarlardı⁶⁸.

Osmanlı Devletine gelinceye kadar, hisbe teşkilâtı denen ve belediye hizmetlerini de yürüten bu müessesenin bulunmadığı bir devlet hatta bir belde mevcut değildir⁶⁹.

⁶⁴ Kazıcı, a.g.e., s. 21.

⁶⁵ Kazıcı, a.g.e., s. 22.

⁶⁶ Kavakçı, a.g.e., s. 53.

⁶⁷ Nizâm'ül-Mülk, Siyasetname (Terc. Bayburgil, Nurettin), İstanbul 1981, s.72

⁶⁸ Nizâm'ül-Mülk, age, 72

⁶⁹ Ergin, Osman Nuri, Mecelle-i Umûr-ı Belediye, İstanbul. 1922, I/310.

§.2.OSMANLI DEVLETİNDE BELEDİYE (HİSBE - İHTİSÂB) TEŞKİLÂTI

I-Hisbe Teşkilâtı ve İşleyişi

1-Tanzimat Öncesi Hisbe ve İşleyişi:

Osmanlı Devleti bir İslâm devletiydi. İdarî ve şer'î teşkilâtında İslâm Devletlerini taklit ettiği için hisbe teşkilâtında da onlara uymuştur. Osmanlı Devletinde bu vazifeyi ifâ edenlere muhtesib, ihtisab ağası veya ihtisab emini denilmekteydi⁷⁰.

Osmanlı şehir hayatında hisbe vazgeçilmez bir müessesedir. Zira "Osmanlı cemiyet hayatında şehir yaşayışını sağlam temellere oturtmak ve kurulu sosyal düzeni korumak en önemli meselelerden biriydi"⁷¹. Bunun içindir ki her kadı bulunan yere bir de muhtesib tayin edilmiştir⁷². Osmanlı Devletinin belediye teşkilâtı önceki, İslâm devletlerindeki gibi çok benzemektedir. Nitekim bütün idare âmirlerinin adları (vali-kadı, muhtesib) önceki İslâm devletlerinin kullandıkları kelimeler olduğu gibi idare kanunları da şeriat ve ondan çıkartılmış olan İslâm fihna dayanmakta idi. Bunun gibi "belediyeye ait olan kanun ve nizâmlara yine esasları şeriat olan ve hisbe veyahut ihtisab teşkilâtlarını, fıkıh kitaplarında görmekteyiz"⁷³. Osmanlı Devletinde belediyelerin bugünkü vazifelerini aynı zamanda mülkî ve adlî işlere de bakan kadılar ile ihtisab ağaları, yerine getirirlerdi⁷⁴.

Esas itibariyle Osmanlı şehri'nin yönetimi ve yargı görevi ilmiye sınıfından olan kadılara bırakılmıştı. Merkezin bir memuru olan kadı belli bir süre için tayin edilirdi. Adlî ve idarî vazifelerinin yanında beledî vazifeleri de olması kadıları yoğun bir iş yükü altında bırakmaktaydı⁷⁵. Bu sebebledir ki, kadıya beledî işlerinde yardımcı olacak ihtisab müessesesi teşkil edildi. Nitekim muhtesib

⁷⁰ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, 235; Kazıcı, a.g.e., s. 32.

⁷¹ Ergin, MUB, I/324.

⁷² Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, 235.

⁷³ Ergin, Osman Nuri, Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkişafı, s.2-3.

⁷⁴ AnaBritannica, İstanbul. 1987, III/552.

⁷⁵ İslâm Ansiklopedisi, İstanbul, 1993, V/398-99

kadıya doğrudan bağlıydı. Otorite ve yetkisini kadıdan alırdı⁷⁶.

Klasik islâm çağında, özellikle Osmanlı devletinde şehir idaresi, altyapı hizmetlerinin ve tesislerin kurulması bakımından parlak örnekler göstermiştir. "Doğu islam şehrinde belediye nizâmının temeli hisbe müessesesidir. Hisbe teşkilâtının öngördüğü kurallar gereğince şehirde önleyici bir kolluk hizmeti gelişti. Ayrıca bazı hizmetler vakıf müesseselerince yerine getirildi. Vakıf müessesesi, Vakfın statüsü ve dokunulmazlığını, şehirdeki altyapı ve sosyal hizmetleri şer'î kaideleri himaye altına alarak, herhangi bir idarî otoritenin veya cemaatin usulsüz müdahalelerinden ve değiştirmesinden de korurdu"⁷⁷. Kadı ve muhtesib bu alanda kontrolcü fonksiyonunu da yüklenirdi. Bu görev vakıfları, asayiş, şehirdeki üretim hareketlerini, esnaf, tüccar ve halk gruplarının kontrolünü kapsardı. İslâm şehrinde kadı ve mutesibin bu fonksiyonları yüklenmesi en gelişmiş örneğiyle bir kurulu nizâm olarak klasik Osmanlı devrine aittir⁷⁸.

2-Tanzimat Sonrasında Beledî Teşkilâta Yeni Arayışlar:

İmparatorluğun duraklama devri, şehir yaşayışındaki düzenin de bozulmasına sahne olmuştur. Çünkü bir tarafta merkezi yönetimin gücü zayıflamış, diğer tarafta, gelirleri azalan vakıflar eskisi gibi hizmet göremez durumuna düşmüşlerdir. Bu olumsuz gelişmelerin yanında, İmparatorluğun içinde yüzyıllardır barış içinde yaşayan çeşitli etnik gruplar dış baskılar ve etkilerin desteğiyle özerklik istemeye başlamışlardır⁷⁹.

Bu gelişmeler neticesinde büyük şehirlerin, başta İstanbul'un yeni bir yönetim düzenine kavuşturulması özlemi duyulmaya başlamıştır⁸⁰. Örnek olarak zamanın devlet adamlarının ve aydınlarının hayranlık duyduğu Batı Avrupa şehir düzeni alınmıştır. Nitekim Osmanlı İmparatorluğunda 19.yy. reform çabalarının önemli bir kısmını belediyeler teşkil eder⁸¹.

Osmanlı devlet teşkilâtında, köklü değişiklikler Sultan II. Mahmud Han (1808-1839) zamanında yapıldı. 1925'de Yeniçeri Teşkilâtının kaldırılmasından sonra, şehir idaresinde kontrolü sağlayacak yeni bir idarî sistemin kurulması

⁷⁶ Kazıcı, a.g.e., s. 42.

⁷⁷ Kazıcı, a.g.e., s. 42.

⁷⁸ Akdağ, Mehmet, Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi, Ankara. 1959, s.12-20.

⁷⁹ Yayla, Yıldızhan, Belediye Nedir?, İstanbul 1987, s.18-19.

⁸⁰ Yayla, a.g.e., s. 19.

⁸¹ Mardin . Şerif, The Influence of The French Reudution on. Ottoman Empire, International Social Science Journal, No.1,1989, s.XLI.

gerektiğinden İhtisâb ağası 1826'da İhtisâb Nazırı unvanını aldı⁸². 1850'de Zabtiye Nezâretine bağlanan İhtisab Nezareti, 1854 yılında tamamen ilga edilmiş ve yerine İstanbul'da kurulan "şehremaneti usulü, batıdaki belediye teşkilâtının eksik ve acemi bir kopyasıdır."⁸³ Şehremaneti kurumu ile kadıların belediye işlerine ait yetkileri ellerinden alınmış ve bu teşkilata devredilmiştir.

Şehremaneti teşkilâtı istenileni veremeyince, 1857 yılında şehremâneti teşkilâtına yardımcı olmak üzere Altıncı Daire-i Belediye adıyla bir müessese daha kurulmuştur⁸⁴. İlk denemeler sonucunda bunun da derde derman olmadığı anlaşılmıştı⁸⁵. Altıncı Daire-i Belediye örneği, o günlerde ne kadar yabancı etkisiyle hareket edildiğini ve kendine güvensizlik içinde bulunduğunu gösterir.

Altıncı Daire hadisesinden sonra da birçok düzenlemeler yapılmıştır. 1910 tarihli Belediye Kanunu ise, yeniden belediyeler üzerinde merkezî otoriteyi tesis yoluna gitmiştir. Cumhuriyete kadar bu değişiklikler devam etmiştir⁸⁶. Bunlar hep yavan bir batı hayranlığının ürünüydüler. 1854 tarihinde nizâmı değiştirilen belediye teşkilâtı sonradan bir türlü istenileni verememiştir⁸⁷. İleriki sayfalarımızda tanzimattan sonraki Osmanlı belediye teşkilatını teferruatlı bir şekilde inceleyeceğimiz için bu konuyu burada noktalıyoruz.

II-Muhtesib ve Vazifeleri

Osmanlı devletinin ihtisab teşkilâtında kendisinden önceki islam devletlerini taklit ettiğini ve her kadı atandığı yere bir de muhtesib atandığını belirtmiştik. Osmanlı devlet teşkilâtının çok geniş ancak muazzam bir hiyerarşik yapısı vardı. Osmanlı devlet teşkilâtında çok önemli bir mevkide bulunan muhtesib ileri derecedeki diğer devlet erkânı ile sıkı ilişki içerisindeydi.

1-Muhtesibin İdarî Teşkilât İçerisindeki Yeri:

Osmanlı devletinde belediye işlerinde birinci derecede kadı sorumluydu⁸⁸. Kadı'nın bu vazifeleri yerine getirebilmesi için kendisine yardımcı olan bazı vazifeliler, kurumlar ve gruplar vardı. Bunların önemli olan bazıları Muhtesib,

⁸² Ergin, MUB, I/335-6; Kazıcı, a.g.e., s. 34-35.

⁸³ Akgündüz, THT, s.246.

⁸⁴ Akgündüz, a.g.e., s. 246.

⁸⁵ Yayla, Belediye Nedir?, s.21.

⁸⁶ Akgündüz, THT, 247.

⁸⁷ Akgündüz, a.g.e., s. 247.

⁸⁸ Ergin a.g.e, 77; İslâm Ansiklopedisi, V/398.

Ayak Naibi, Subaşı, Çöplük Subaşısı, Böcekbaşı, Mimarbaşı gibi vazifelilerdir. Yeniçeri Ocağı da yardımcı olan kurumlar arasındaydı⁸⁹. Esas itibariyle Kadı'nın tüm beledî görevlerini onun adına muhtesib yürütüyordu⁹⁰.

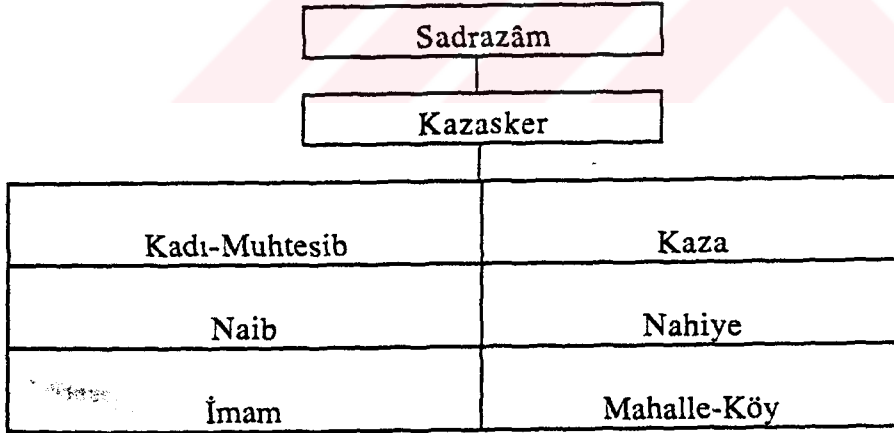
Osmanlı Devletinde şehirciliğin, beledî mevzuatını uygulayan bir görevli olarak muhtesib ya doğrudan doğruya veya vasıtalı olarak otorite ve yetkisini kadıdan alırdı. İslam devlet teşkilâtında beledî işlerle uğraşmak, birinci derecede kadı'nın vazifesidir. Fakat bu makamı, yoğun adlî meseleler yüzünden bu gibi işlerle meşgul etmek pek münasip görülmediğinden olacak ki böyle bir müessese teşkil edilerek kadı'nın emrine tahsis edilmiştir⁹¹.

Osmanlı devletinde taşra teşkilâtı aşağıdaki şekilde kademelere ayrılırdı:

Eyalet	Liva	Kaza	Nahiye	Köy
--------	------	------	--------	-----

Nahiye ve köyler dışındaki yerleşim merkezleri aynı zamanda birer yargı merkeziydi. Buralarda ise birer kadı ve mutesib bulunurdu⁹². Kadı ve muhtesibin bulunduğu yerlerde belediye teşkilâtı var, diğerlerinde (Nahiye -Köy) bu teşkilât yoktu hükmü çıkartılmamalıdır. Çünkü kadı'nın beledî vazifelerinde birinci derecede yardımcısı olan muhtesibin vazifeleri buraları da kapsıyordu.

Bunu aşağıdaki şekil yoluyla izah edelim:



Yukarıda da görüldüğü gibi kadıların buldukları kazalar ayrıca nahiyelere; nahiyeler mahallelere, taksim olunmuştu. Nahiyelerin başına naibler, mahallelerin

⁸⁹ İslâm Ansiklopedisi, V/398.

⁹⁰ Kazıcı, a.g.e., s. 32; Akgündüz, a.g.e., s. 234.

⁹¹ Kazıcı, a.g.e., s. 32; Akgündüz, a.g.e., s. 234.

⁹² Akgündüz, a.g.e., s. 277.

başına da imamlar tayin edilirdi. İmamlar naibe, naibler de kadıya karşı sorumluydu⁹³. Kadılar ise kazaskerlere, kazaskerler de Sadrazam'a karşı sorumluydu⁹⁴.

Görüldüğü gibi muhtesib protokolde önemli bir mevkidedir. Önde gelen devlet erkânındandır. Bu ilişkilerin mahiyeti, muhtesibin devlet teşkilâtı içindeki yeri ve önemi hakkında bilgi vereceğinden, muhtesibin kadı ve sadrazamla olan ilişkilerini biraz daha incelemekte fayda olduğu kanaatindeyiz.

A) Muhtesib ve Sadrazam

Muhtesibin, devlet teşkilâtında zirvede olan sadrazamla direk bağlantılı olması önemli bir mevkide olduğunu göstermektedir⁹⁵. Sadrazam kol'a çıktığında yanında bulunan kalabalık devlet eşrafından birisi de muhtesib'di⁹⁶. Sadrazam kol'a çıktığında muhtesib onun değneğini taşırdı. Osmanlı devlet teşkilâtında herkesin yeri ve görevi en ince ayrıntılarına kadar belirlenmişti. Bunun içindir ki, sadrazam bir fırını denetleyecek olsa fırındaki ekmeği sadrazama muhtesib uzatır ve bilgi verirdi⁹⁷. Çarşamba divanından sonra sadrazamın, İstanbul kadısını ve muhtesibi yanına alarak şehirde kol gezdiği, Osmanlı Kanunnâmelerinde zikredilmektedir⁹⁸.

B) Muhtesib ve Kadı

Osmanlı devlet teşkilâtında kadı kelimesine ilk defa Osman Gazi zamanında rastlanmaktadır. Bilecik'in fethinden sonra Selçuklu Sultanından, İstiklâl alâmetleri olarak tabî, alem ve kılıç gelmiş ve bunun üzerine Tursun Fâkih, Karacahisar'a kadı ve hatib tayin edilerek hutbe Osman Gazi adına okutulmuştur. Dolayısıyla ilk kadı Tursun Fâkih olarak görülmektedir⁹⁹. Daha sonra Çandarlı Halil'in Bilecik kadılığına getirildiğini Osmanlı tarihçileri bildirmektedir.

Kadı bugünkü belediyelerin vazifeleri olan işlere bakan görevliydi¹⁰⁰. Kadı

⁹³ Ergin, Osman Nuri, Türk Şehirciliğinin Tarihî İnkişafı, s.82.

⁹⁴ Tümerkan, Sıddık, Türkiye'de Belediyeler, İstanbul. 1946, s. 7.

⁹⁵ Kazıcı, a.g.e., s. 38.

⁹⁶ Kazıcı, a.g.e., s. 39.

⁹⁷ Kazıcı, a.g.e., s. 40.

⁹⁸ Akgündüz, a.g.e., s. 236.

⁹⁹ Büyük İslâm Ansiklopedisi, İstanbul. XII/429.

¹⁰⁰ Akgündüz, THT, 228; Ergin, MUB, 77; İslâm Ansiklopedisi, V/399.

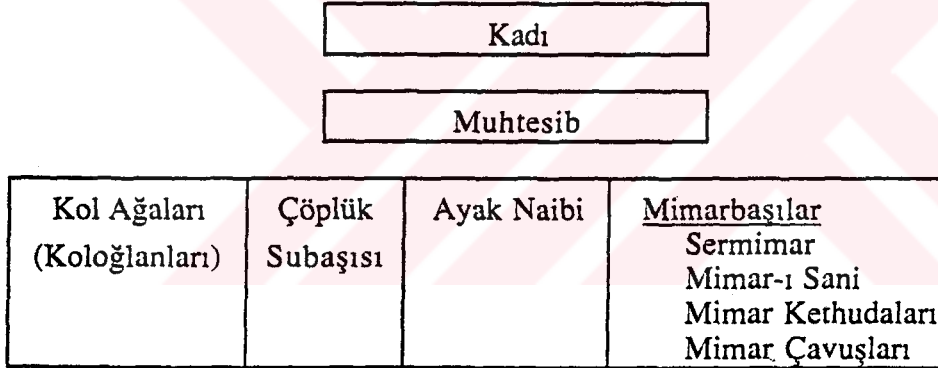
şehir idaresinde tek başına hüküm süren zabıtaya âmirlik eden aynı zamanda adaleti, tatbik eden bir memurdu¹⁰¹. Tüm bu beledî vazifelerde mutesib Kadı'nın gözü, kulağı ve eli idi. Kadı daima emrinde olan mutesib vasıtasıyla bu görevleri gözetirdi¹⁰².

Muhtesib, birinci derecede yardımcısı olmasına rağmen bazı durumlarda kadı'dan daha yetkili ve üstündü. Vazifesiyle ilgili olan konularda şahid, delil ve isbat aramaksızın hüküm verebildiğinden bu konuda kadıdan üstün ve daha geniş yetkiye sahipti denebilir¹⁰³.

C) Muhtesib'in Yardımcıları

Kadı'nın beledî işlerde birinci derecede temsilcisi olan muhtesibin yardımcıları, Belediye reisi olan kadıya direk bağlı olup, dolaylı bir şekilde muhtesibe karşı sorumludurlar. Çünkü muhtesib burada Kadı'nın vekilidir.

Hisbe Teşkilâtının İdarî Yapısı



Muhtesibin belediyeçilik cephesinde en çok meşgul olduğu esnaf işleriyle, narh yahut azami fiyat kontrolleriydi. Muhtesibin bu işlerini yürütmesinde koloğlanları diye bilinen vazifeliler yardım ederlerdi¹⁰⁴. Koloğlanları özellikle ihtisab resmi diye bilinen vergiyi toplamada muhtesibe yardım etmekteydiler¹⁰⁵.

¹⁰¹ Ergin, Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkişâfı, s.77.

¹⁰² Kazıcı, a.g.e., s. 41-42.

¹⁰³ Kavakçı, a.g.e., s. 34; Kazıcı, a.g.e., s. 47.

¹⁰⁴ Ergin, Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkişâfı, 82; Kazıcı, a.g.e., s. 47.

¹⁰⁵ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, s.236.

Muhtesibe direk bağı olan koloğlanlarının yanında, dolaylı bir şekilde bağı olan diğr önemli vazifelilerinden Çöplük Subaşı, Ayak Naibi, ve Mimarbaşılar kendi sahalariyla ilgili denetimi yaparlar ve muhtesibe bilgi verirlerdi. Şimdi kısa da olsa bunların vazifelerinin ne olduğuna bakalım.

Çöplük Subaşıları : Mahallenin imamlarının sokakların temizliğine dikkat edip etmediğini kontrol eder, bozulmuş kaldırımları tamir ettirirdi¹⁰⁶.

Ayak Naibleri: Bunlar büyük merkezlerin değışik semtlerinde bulunur ve muhtesib adına narh koyar, fiyatları kontrol eder, bölgedeki davalara bakar ve esnafı teftiş ederdi¹⁰⁷.

Mimarbaşılar: Devlete ait yapı, kale tamiri ve sur işleriyle uğraşırlardı. Özellikle şehirde sokak ve binaların intizamına çok önem verirlerdi. Bina yapmak isteyenlere ruhsat verirlerdi¹⁰⁸. Öylesine sıkı bir denetim sözkonusuydu ki, Mimar Sinan'a dahi evine usulsüz su bağılattığı için ceza verildiği rivayet edilmektedir.

D) Muhtesib'de Aranılan Vasıflar

Sadrazam ile doğrudan ilişki kurabilen, Kadı'nın birinci derecedeki yardımcısı olan muhtesib, Osmanlı şehirlerinde, içtimaî ve iktisadî hayatın vazgeçilmez müesseselerinden olan Hisbe teşkilâtının başı konumundadır. Böylesine önemli bir mevkiye gelebilmek oldukça zordu. Aşağıda da sayacağımız gibi ağır şartlar gerektirmekteydi. Şimdi bu şartları sırasıyla görelim:

a) Müslüman Olması: Muhtesib müslüman ve mümin olmalıdır. Zira hisbe şer'î bir müessesedir ve dine yardım gayesini güder.

b) Mükellefiyet: Mükellefiyet çağına gelmemiş bir çocuğun emir ve yasaklara riayet etmesi, gerekli ikazlarda bulunması caiz olmakla beraber vazifesi değildir.

c) Erkek Olmak: Hz. Ömer zamanında bir kadın'ın bu işle vazifelendirilmesi istisnaî bir durumdur. Bu istisnaî bir durum olarak ilk ve son uygulamadır.

d) Âdil Olmak: Amel ve hareketlerinde dinî emirlere uyması gerekmektedir.

¹⁰⁶ Tümerkan, a.g.e., s. 10.

¹⁰⁷ Tümerkan, a.g.e., s. 10; İslâm Ansiklopedisi, V/398.

¹⁰⁸ Tümerkan, a.g.e., s. 11.

e) *Kudret*: Muhtesib kötülükleri önlemeğe muktedir olmalıdır. Acize kalp yolu hariç hisbede bulunması gerekmez.

f) *İlim*: Muhtesib emredeceği ve nehyedeceği şeyi bilmeli ve şeriat ahkâmına vâkıf olmalıdır. Ayrıca ilmiyle âmil olması gerekir. Yoksa tavsiye ve emrettiğini kendisi yapmaz ise cemiyet üzerinde tesiri olamaz.

g) *Allah(cc) Rızası*: Muhtesib ilmiyle, fiiliyle ve sözüyle Allah(cc)'ın rızasını hedef alan temiz niyetli, riyâ ve gösteriş gibi huyları olmayan kimse olmalıdır¹⁰⁹.

2-Muhtesibin Vazifeleri

İslâmın ilk devirlerinden itibaren geniş yetkilerle mücehhez kılınan muhtesibin bu yetki ve vazifelerinin tamamını, bugün için yalnız bir tek müessesede toplamak mümkün değildir¹¹⁰.

Başlangıçta hisbe teşkilâtı, islâm cemiyetinde iyilikleri emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek suretiyle içtimaî huzuru sağlayan dinî bir müessese olarak ortaya çıkmıştı. Sonraları ise çok yönlü vazifeler yürütmüştür¹¹¹. Muhtesibin vazifeleri muhtelif kaynaklarda anlatılmıştır. Önemli olan bir kısım vazifeleri anlatmaya çalışacağız. Anacak buna geçmeden şunu belirtelim ki muhtesib kesinlikle keyfi hareket edemezdi. Vazifesini ifâ ederken takip edeceği bir metod vardı¹¹².

A-Muhtesibin Vazifesini İfâ Ederken Takip Edeceği Metod:

Muhtesibin çok önemli vazife ve selâhiyetleri vardı. Yaptığı işler her zaman için kötüye kullanılabilir, büyük Menfaatler eldedilebilecek işlerdi. Hülâsa büyük haksızlıklar yapılabilirdi. Bunun içindir ki muhtesibin vazifesinde hafiften şiddetliye doğru bir tazir üslubu vardı¹¹³. Bu üslubu aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

a) *Haberdar Olmak*: Vukû bulan hadiseyi detaylı bir şekilde öğrenmek;

b) *Haberdar Etmek*: Suç bilgisizlikten dolayı işlenmiş olabilir, veya işlenme

¹⁰⁹ Geniş bilgi için bkz. Kavakçı, a.g.e., s. 23-29; Kazıcı, a.g.e., s. 54-57; Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, s.234.

¹¹⁰ Akgündüz, THT, s.234.

¹¹¹ Kazıcı, a.g.e., s. 67.

¹¹² Kazıcı, a.g.e., s. 16.

¹¹³ Kazıcı, a.g.e., s. 17.

tehlikesi vardır. İşte muhtesib burada devreye girer ve doğru olanı ve güzel olanı tavsiye eder.

c) *Öğüt Vermek*: Doğru yolu göstermek Allah(cc) korkusunu hatırlatmak ve kişiyi kötülük işlemekten korumaya çalışmak.

d) *İkaz Etmek*: İyiden, kötüden anlamayan öğütlerle alay eden, sözle ikaz edilir.

e) *El ile Müdahale Edip Düzeltmek*: İçkiyi dökmek, kumar aletlerini yok etmek.

f) *Sopa ile Tehdit ve Sopa Atmak*: Tüm bu aşamalardan sonra halen inad ediyorsa, önce tehdit edilir ve sonra da sopa atılır.

g) *Silah Kullanmak*: Bu en son çaredir. Nadiren başvurulur ve genellikle karşı tarafın silah kullanmasına karşı bir savunmadır¹¹⁴.

B-Muhtesibin Pratik Vazifesi

Muhtesibin mükellef olduğu vazifelerini üç grupta toplayabiliriz: Bunlardan birincisi, iktisadî ve içtimaî hayatla ilgili olanlar; ikincisi, dini hayatla ilgili olanlar; üçüncüsü ise adlî hayatla ilgili olanlardır¹¹⁵.

a) Muhtesibin İktisadî ve İçtimaî Hayatla İlgili Olan Vazifeleri:

aa) *Esnafı Kontrol*: Esnafı halk arasındaki münasebetleri, kanunlar çerçevesinde tanzime çalışırdı. Esnafın en büyük âmirlerindendi. Muhtesib kadı veya divan tarafından tesbit edilmiş bulunan fiyatların uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder, satış mahallerini teftiş ederdi¹¹⁶. Özellikle İstanbul'a giren-çıkan malları kontrol ederdi¹¹⁷.

bb) *İşyeri Açma Ruhsatı Verir*: Osmanlı ticarî hayatında uzun müddet varlığını devam ettirmiş bir sistem olan, aynı meslek erbabının bir arada bulunma ve daha önceden tesbit edilmiş bulunan sayıyı geçmeme mecburiyeti vardı. Muhtesib bunu kontrol ederdi. Usulsüz açılmış olanları kapattırırdı¹¹⁸.

¹¹⁴ Kazıcı, a.g.e., s. 16-18.

¹¹⁵ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, s.236-237; Akgündüz, THT, s.243-244; Kazıcı, a.g.e., s. 68.

¹¹⁶ Kazıcı, a.g.e., s. 77.

¹¹⁷ Akgündüz, THT, s.245.

¹¹⁸ Kazıcı, a.g.e., s. 137-8.

cc) *Vergi Toplama*: Topladıkları vergiler damga resmi, bâc-ı bâzâr ve benzeri resimlerdir. Devletçe tespit edilen bu vergileri topladıktan sonra her sene devlete bedel-i mukataa adıyla belli bir meblağı peşin öderdi¹¹⁹.

dd) *Gelir Sarfıyatı*: Toplanan ihtisab gelirlerini gerekli yerlere mutesib sarfederdi¹²⁰.

ee) *Şehre Giriş ve Çıkışları Kontrol Etmek*: Özellikle İstanbul'da isyan olayları başgösterdiğinde asayiş için sıkı tedbirler alınır¹²¹.

ff) *Kılık Kıyafetleri Kontrol Etmek*: Gayri müslimler, askerler ve belli sivillerin giymesi gereken kıyafetleri tanzim eden kanunun tatbikinden sorumluydu¹²². Cemiyetin sosyal sınıflarını tespitte ve onları tanımaya yarayan bu sistem sayesinde, fiyatların başıboş bir şekilde yükselmesi de önleniyordu. Herkes kendi sınıfının haricindeki bir kıyafeti giyemezdi. Bilhassa farklı dinlere mensup kimselerin, kendileri için tespit edilen özel kıyafetlerden başka bir şekilde giyinmemeleri kolaylıkla tanınmalarına sebep oluyordu¹²³.

gg) *Diğer Vazifeleri*: İhracat yasağı, küçük çocukları koruma ve yetiştirme, fakirlere yardım, posta işleri, sağlık hizmetleri, yol, sokak ve kaldırımların tamiri ve temizliği gibi kamu görevleridir¹²⁴.

C- Muhtesibin Dinî Hayatla İlgili Olan Vazifeleri

Osmanlı devletinde, toplumun iktisadî ve içtimâî hayatında büyük önemi olan muhtesibin dinî hayatla ilgili bazı vazifeleri vardı. Bu yönüyle o meşru olmayan ve dinin çirkin kabul ettiği her türlü davranışa karşı derhal harekete geçmek zorundaydı. Ramazan ayında oruç tutmayanları ve namaz kılmamayı alışkanlık haline getirenleri takip eder ve gerekli uyarıları yapardı¹²⁵. Umûmî yerlerde dine ve geleneklere uygun olmayan davranışlara asla müsadde etmezdi¹²⁶.

¹¹⁹ Akgündüz, Osmanlı Kanunnâmeleri, s.236; Akgündüz, THT, s.245; Kazıcı, a.g.e., s. 143.

¹²⁰ Akgündüz, 236; Kazıcı, a.g.e., s. 207.

¹²¹ Kazıcı, a.g.e., s. 73.

¹²² Akgündüz, THT, s.245.

¹²³ Kazıcı, a.g.e., s. 207-8.

¹²⁴ Akgündüz, 236; Kazıcı, a.g.e., s. 213.

¹²⁵ Kazıcı, a.g.e., s. 224.

¹²⁶ Akgündüz, THT, s.243.

D- Muhtesibin Adli Vazifeleri

Osmanlı devletinde adli işlerden birinci derecede kadı sorumluydu. Ancak, hisbe teşkilâtının başında bulunan muhtesib de bazan bu fonksiyonu icra edebiliyordu. Muhtesibin adli vazifeleri aşağıdaki şekilde üç kategoride toplanabilir.

- * Falaka ve değnek ile tâzir cezası;
- * Hapis cezası;
- * Sürgün ve kalelerde hapsi gerekenleri yukarıya bildirmektir¹²⁷.

Muhtesibin vazifesiyle ilgili konularda şahid ve delil aramaksızın yargılama yapabilmesi bu konudaki selâhiyetinin önemini göstermektedir.



¹²⁷ Kazıcı, a.g.e., s. 229-230.

§.3. TANZİMAT SONRASI OSMANLI DEVLETİ BELEDİYE TEŞKİLÂTI

I- Genel Olarak

İmparatorluğun duraklama devri şehir yaşayışındaki düzenin bozulmasına vesile olmuştur. Çünkü bir taraftan merkezi yönetimin gücü zayıflamış, diğer taraftan da gelirleri azalan vakıflar, eskisi gibi hizmet edemez olmuşlardır. Bunlara bir de dış tahrikler neticesinde azınlıkların özerklik istemeleri de katılınca işler iyice çığırından çıkmıştır¹²⁸.

Prof.Dr. Sıddık Sami Onar'ın bu dönemi anlatan veciz sözlerini aynen aktararak yazarın bu konudaki düşüncelerine katıldığımızı belirtmek istiyoruz:

"Tanzimattan sonra şehir mefhumunun ve belediye teşkilâtının geçirdiği istihaleler ve o vesile ortaya çıkan ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi tanzimatın ruh ve dimağını teşkil eden yüksek meclislerin mazbatalarına giren görüşler; içtimâî bakımdan üzerinde ehemmiyetle durulacak bir mesele ortaya koymaktadır. Vakıflar gibi hususî müessese ve teşekküllerle şehirler kurmuş, büyük sanat eserleri, sosyal teşekküller meydana getirmiş, medeniyet müesseseleriyle ortaçağın en ileri imparatorluklarına nümune olmuş bir milletin en basit bir şehir ve medeniyet mefhumunu bile unutarak temiz ve medeni binaları, şehir intizamını gayri müslimler ve ecnebler gibi başkalarına mahsus bir ihtiyaç ve imtiyaz derecesinde görece kadar bir aşağılık duygusuna kapılması ve düşmesi, bunu gayet tabii bir şey gibi kabul ve ittihaz etmesi; anlaşılması ve izahı çok güç bir istihale, içtimâî bir hadisedir"¹²⁹.

Görüldüğü gibi Osmanlı Devletinde batı hukukî müesseselerine yönelme başlamıştı. Bu yönelmede iç ve dış etkilerin rolü bilinmektedir. Gelişmiş batı şehirciliğinin düzenli yapıları Osmanlılar'da yeni bir şehir yönetimi özlemini doğurmuştu¹³⁰.

¹²⁸ Yayla, Belediye Nedir?, s.18-19.

¹²⁹ Onar, II/713-4.

¹³⁰ Ortaylı, İlber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, s.113.

Türkiye'de batı tipi belediyelerin kurulmasında aşağıdaki gelişmeler etkili olmuştur:

a) Eski şehir örgüt ve hizmetlerinin bozulması;

b) Zamane devletleriyle iktisadî ilişkilere giren Osmanlı devleti 19.yy. ticarî faaliyetlerine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni örgütlenmelere gitmek zorundaydı.

c) Batı ile sosyal ve kültürel ilişkilerin artması, güzel ve düzenli şehir özlemi olarak sayılabilir¹³¹

Tüm bunların etkisiyle "Tanzimat'a kadar ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk şehirciliği yerini cemiyet sistemine bırakmıştır"¹³². Ancak sarfedilen tüm gayretler istenileni verememiştir. Bozulan sistemi tamir yerine tamamen ilgâ etmek ve yeni bir düzene geçmek arzusu vardır. Osmanlı Devleti tüm kurumlarıyla batıya açılmak istiyordu. Osmanlı Devleti daha Lale Devrinde Batı'ya açılma belirtileri göstermiş ve III. Selim döneminde bu belirtiler daha da güçlenmiştir. Özellikle II.Mahmud dönemi batıya yönelik reform çabalarının hâkim olduğu bir dönemdir¹³³.

Onar'ın da mısralarında görüldüğü gibi Tanzimattan sonra öylesine bir aşağılık duygusuyla hareket ediliyordu ki, öylesine kendi kenine güvensizlik vardı ki buna zamanın büyük devletleri dahi hayret ediyorlardı. Nitekim Avusturya'nın İstanbul'daki elçisi Aponi'nin gönderdiği bir mektuptaki şu anlamlı satırlar bizler için ibret olmalıdır:

"... Osmanlı Devleti, alçalma ve çökme durumundadır. Şurasını gizlemeğe çalışmamalıdır ki, çökme sebepleri arasında ilk temelleri III. Selim tarafından atılıp son padişahın ancak derin bir cahillik ve yetersiz bir hayale dayanan Avrupa tarzındaki yeni düzen hakkında düşünce tasarılarını söylemek lazımdır.

Bâb-ı âliye şu suretle hareket etmesini tavsiye ederiz:

Hükümetinizi, varlığınızın temeli olan ve padişah ile müslüman tebâa arasında başlıca bir bağlantı teşkil eden dinî kanunlara saygı esası üzerine kurunuz....

Yönetim işlerinizi düzene koyunuz ve düzeltiniz. Lâkin adetlerinize ve yaşayış tarzlarınıza uymayan bir idare usulü kurmak için eski idareyi yıkmayınız.

...Avrupa medeniyetinden sizin kanun ve nizâmınıza uymayan

¹³¹ Yayla, Belediyelerin Sorunları, s.938.

¹³² Ergin, Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkışâfı, s. 4.

¹³³ Yayla, a.g.e., s. 962.

*kanunları almayınız. Çünkü batının kanunları hükümetinizin temeli olan kanunların dayandığı usul ve kurallara kat'iyen benzemeyen kaideler üzerine kurulmuştur"*¹³⁴.

Aponi'nin gönderdiği mektupta yer alan ibret verici derslerin aksine bir yol tutulmuş ve Onar'dan naklettiğimiz satırlarda ifade edildiği gibi bizi biz yapan bir tarihi rüzgarlara savurmuşuz. Tarihimizi ve sosyal müesseselerimizi hiç görmezlikten gelerek aşağılık duygusuna kapıldığımız için belediyeçilik alanında da bir çok yenilik yapılmasına rağmen neticede başarılı olunamamıştır. Halk yeni getirilen ithal kurumlara bir türlü alışamadı. Çünkü buna hazır değildi. Jön Türkler halkı bu yönde hazırlamak için çok gayret sarfettiler. Fakat olmadı, devrimler yapıldıkça devleti âliyeden parçalar kopuyordu¹³⁵.

Şimdi yapılan bu yeniliklerden (reformlardan) Tanzimattan sonra olanları, alt dönemlere ayırarak incelemeye çalışacağız;

II- Tanzimat ve Islâhat Dönemi

1- 2 Zilhicce 1271 (1854) Tarihli İstanbul Şehremaneti Nizamnâmesi:

Bu nizamnâme ile devlet eliyle ilk belediye İstanbul'da kuruluyordu. Ondört maddelik bir nizamnâme ile genel yapı ve işleyişi belirlenen şehremaneti, "Bâb-ı âli'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin olunan bir şehremini idaresinde (md.3) yardımcı bir muavin (md.4) ve İstanbul'da oturan her sınıf tebâa-ı Osmanîden ve esnafın muteber ve mutemedinden tayin edilecek 12 kişilik bir şehir meclisinden (md.5) oluşuyordu. Şehremanetin vazifesi zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanması esnafın çarşının, fiyatların kontrolü ile tahsil olunan rüsumatın hazine-i maliyeye teslim edilmesi (md.2) şeklinde idi"¹³⁶.

1854 tarihli nizamnâme ile İstanbul şermaneti, batı tarzındaki belediyenin ilk örneği olacak şekilde düzenlenmişti. Şehremanetin yöneticilerini devlet tayin ediyordu. İstanbul şehremanetin görevi özellikle belediye zabıtası konusunda yoğunlaşıyordu¹³⁷. Sonuçta ise istanbul şehremâneti verilen işleri başaramadığı gerekçesiyle kuruluşundan tam 3 yıl sonra lağvedildi¹³⁸.

¹³⁴ Karal, E. Ziya Osmanlı Tarihi, c.V, s.193-4

¹³⁵ Imbert, Paul, Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri, çev.Adnan Cemgil, İstanbul,1981,s.174-187.

¹³⁶ Ergin, MUB, I/1374-6.

¹³⁷ Yayla, Belediye Nedir?, s.70.

¹³⁸ Tümerkan, a.g.e., s. 16-17.

2- 11 Cemaziyevvel 1274(1857) tarihli Nizamnâme

Bu nizamnâme ile İstanbul 14 Belediye dairesine ayrıldı ve Beyoğlu ile Galata'yı kapsayan bölgeye de Atıncı Daire-i Belediye adı verildi¹³⁹.

Osman Nuri bu düzenlemeyi şöyle ifade etmektedir: "... İstanbul ve bilâd-ı selâse, Boğaziçi ve Adalar ile beraber ondört daireye taksim olunması tasavvur olunmuştur. Buna göre Beyoğlu ve Galata birlikte olarak bir daire-i belediye ittihaz olunmuştur."¹⁴⁰

1857 tarihli nizamnâme Türk belediyecilik tarihinde önemli bir aşamadır. Metropol, kozmopolit şehirlerde, yönetimi daha küçük birimlere ayırma fikri bu dönemde gerekli görülmüştür. Bu da gösteriyor ki büyük şehir yönetimi 'ne dair ilk uygulama düşüncesi bu dönemde kabul görmüştür. Altıncı Daire-i Belediye örneği o günlerde ne kadar yabancı etkisiyle hareket edildiğini ve nasıl kendine güvensizlik içinde bulunulduğunu gösterir¹⁴¹.

3- 7 Cemaziyevvel 1381 (1864) Tarihli Vilayet Nizamnâmesi

Bu nizamnâme ile Türkiye'de taşra belediyelerine ilişkin ilk düzenleme yapıldı¹⁴². Ancak bu nizamnâmede her kaza'nın karyelere ayrılacağı, her karyenin de bir daire-i belediye örgütüne sahip olacağı hükmü yer almakla beraber köy idaresi ile belediye idaresi bir tutulmuş, kurulması öngörülen belediyelere ait başka bir düzenleme yer almamıştır¹⁴³. Burada köy ile belediye idaresi ayrımı yapılmamıştır¹⁴⁴.

Bu nizamnâme, belediyelerin tarihi gelişimi açısından özellikle hukukî yönden önemlidir. Çünkü bu düzenleme ile, belediye meclisinin bir tür iki dereceli seçimle oluşması kabul edilmiş ve ilk defa belediyelerin bütçesi terimi kullanılmış oluyordu¹⁴⁵. Böylece, tüzel kişilik kavramına yaklaşılmıştır.

4- 18 Cemaziyelahir 1285 (1868) Tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnâmesi

¹³⁹ Tümerkan, a.g.e., s. 19; Yayla, Belediyelerin Sorunları, s.959.

¹⁴⁰ Ergin, MUB, I/1417.

¹⁴¹ Yayla, Belediye Nedir?, s.21.

¹⁴² Yayla, a.g.e., s. 21

¹⁴³ Tümerkan, a.g.e., s. 36.

¹⁴⁴ Yayla, a.g.e., s. 21.

¹⁴⁵ Yayla, a.g.e., s. 22.

Bu nizamnâme ile daha önce kurulması planlanan belediyelerden sadece altıncı Daire-i Belediye isimli bir belediye kurulmuştur. Geriye kalanların (toplam 14 daire olarak planlanmıştı) hukukî statüleri bu nizamnâme ile belirlenmiştir¹⁴⁶.

Belediyenin yeni nizamnâmesine göre on dört dairede ahali tarafından seçilmiş 8-12 üyeden oluşan bir belediye meclisi bulunacak ve her dairenin merkezi olan şehremanetine her daireden bir meclis reisi ve üçer üyeden oluşan 56 kişilik bir genel meclis bulunacaktı¹⁴⁷.

Bu nizamnâmenin asıl özelliği, belediye daire meclislerinin halk tarafından seçilmesi ilkesini benimsemesidir. Nizamnâme sınırlı da olsa, tek dereceli açık sayımlı bir seçim uygulamasını öngörüyordu¹⁴⁸.

III- Meşrutiyet Dönemi

1876 yılında Kanun-i Esasinin yürürlüğe girmesiyle başlayan meşrutiyet, kısa sürede bu ilk anayasanın askıya alınmasıyla etkisini kaybetmiştir. Ancak 1877 yılında (27 Ramazan 1294), Kanun-i Esasinin 112. maddesi uyarınca iki kanun çıkartıldı¹⁴⁹. Kanun-i Esasinin bu maddesi, belediye işlerinin başkent ve taşrada seçimle oluşacak belediye meclisleriyle idare olunacağı ve belediyelerin görev, kuruluş ve üyelerinin seçimlerinin özel bir kanunla düzenleneceği hükmü vardır.

1-Dersaadet Belediye Kanunu

İstanbul şehremaneti meclisi ve şehremini Devlet Reisinin atamasıyla göreve geliyordu. İstanbul bu kanunla 20 belediyeye ayrılmıştı. Ve belediyelerin görevleri de bugünkü belediyelerin görevlerine oldukça yaklaşmıştı. Göze çarpan hususlardan önemli olanlarından birisi de hizmette etkinlik için belediyelere çok miktarda personel alınmasıydı¹⁵⁰. Dersaadet Kanunuyla İstanbul'un 20 daireye ayrılmasında Paris örnek alınmıştı¹⁵¹.

Dersaadet kanunu Osmanlı Rus savaşı sebebiyle uygulanamamıştır. 1878'de yeniden düzenlemeye tabi tutulan İstanbul Belediyesi, 10 daireye taksim

¹⁴⁶ Yayla, a.g.e., s. 22..

¹⁴⁷ Ergin, Türk Şehirciliğinin Tarihî inkişâfı, s.128.

¹⁴⁸ Yayla, Belediyelerin Sorunları, s.961.

¹⁴⁹ Yayla, Belediye Nedir?, 22.

¹⁵⁰ Yayla, a.g.e., s. 22; Tümerkan, a.g.e., s. 54-70

¹⁵¹ Belediye Daireleri Sırasıyla: Beyazıt, Sultan Ahmed, Fatih, Samatya, Eyüp, Beyoğlu, Hasköy, Beşiktaş, Arnavutköy, Yeniköy, Trabza, Büyükdere, Beykoz, Anadolu Hisarı, Beylerbeyi, Yeni Mahalle, Doğanbeyler, Kadıköy, Adalar, Bakırköy şeklinde sıralanmıştır. (Osman Nuri Ergin, MUB, II)

edilmiş ve 1908'e kadar gelinmiştir. 1908'de II. Meşrutiyetin ilanından sonra 1877 tarihli Dersaadet Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 1912 yılında tekrar merkezîyetçi bir yaklaşımla düzenlenmiştir

2-Vilayet Belediye Kanunu

Vilayetlerin Belediye meclislerinin oluşumu, Kanun-ı Esasi'ye uygun olarak seçime dayanıyordu. Belediye başkanları ise, seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasında devletçe atanarak göreve geliyordu¹⁵².

1877 tarihli Dersaadet Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu, Cumhuriyetin başlangıcında uygulanmış hatta 1930 yılına kadar devam etmiştir¹⁵³.

IV-Cumhuriyet Dönemi

Beledî reformlar hakkında daha önce düşüncede kalmış fikirler, yapılmak istenenler Cumhuriyet döneminde kanunlaştırma hareketi şeklinde devam etmiştir¹⁵⁴. Osmanlı devletinde eski beledî sistemin ilgâ edilmesinden sonra çeşitli beledî düzenlemeler yapıldı. En uzun ömürlü olanı (53 yıl) 1877 tarihli Dersaadet Belediye kanunudur. Bu kanun çeşitli değişikliklerle beraber 1930 yılına kadar devam etmiştir.

1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu 1878 tarihinde yeniden düzenlemeye tabi tutuldu ve 1908'e gelindi. 1908'de II. Meşrutiyetin ilanı ile 1877 tarihli Dersaadet Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yasa 1912 yılında yeniden merkezîyetçi bir yaklaşımla düzenlenerek 1930 yılına kadar uygulanmıştır.

1924 yılında İstanbul'daki belediye daireleri sistemine benzer şekilde, yeni Başkent Ankara Şehremaneti kurulmuştur¹⁵⁵. Lozan antlaşması gereğince Bozcada ve İmroz'da batı tipi belediye kurulması kararlaştırılmıştır¹⁵⁶.

Cumhuriyet döneminde belediyeler bakımından üç önemli gelişmeden sözedilebilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1961 Anayasasının getirdiği, 1982 Anayasasında da yer alan temel esaslar ile 1982 Anayasasından gücünü alan Büyük Şehir Belediye Düzeni yani 3030 sayılı kanundur¹⁵⁷.

¹⁵² Yayla, a.g.e., s. 22; Tümerkan, a.g.e., s. 54-70.

¹⁵³ Yayla, a.g.e., s. 25

¹⁵⁴ Yayla, Belediyelerin Sorunları, s.970.

¹⁵⁵ Yayla, Belediye Nedir?, s.24

¹⁵⁶ Yayla, a.g.e., s. 23.

¹⁵⁷ Yayla, a.g.e., s. 25.

1- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930)

Osmanlı Devletinin belediye düzeni esas itibariyle 1930 yılına kadar sürmüştür¹⁵⁸. Dikkat edilecek olunursa belediyelerle ilgili hukukî düzenlemelerin ve gelişmelerin 1854-1930 arasında olduğu görülür .

3 Nisan 1930 günü, bazı değişikliklerle halen yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilirdi. Fransız Belediye kanununun hemen hemen aynısının çevirisinden ibarettir. Belediyecilik alanında yapılan yenilikler dikkatle tetkik edildiğinde çoğunlukla Fransa'nın örnek alındığı görülür. Kanaatimizce Fransa'nın ısrarla tercih edilışinin sebebi merkezîyetçi bir yapıya sahip olmasından kaynaklanıyordu. 1940'da Sadr-ı Âzam M.Reşit Paşa şöyle demişti; "Biz her zaman Fransaya başvurduk. Reformlarımızı bize öğreten odur ve bunun için de başarımızı ona borçluyuz."¹⁵⁹

2- 1961 Anayasası ve Beledî Gelişmeler

1961 Anayasası Mahalli idareler ve bu arada belediyeleri Anayasal güvence altına almış ve hukukî statülerini belirleyerek garanti altına almıştır. Demokratikliğini, özerkliğini ve denetimini çağdaş esaslara bağlamıştır¹⁶⁰. Mahalli idarelerin seçim ilkeleri milletvekili seçimlerine paralel hükümlere bağlanmıştı. 1982 Anayasası da aynı ilkelere bağlı kalmıştır¹⁶¹.

1961 Anayasası döneminde, belediye başkanının seçiminde nisbî temsil sisteminin uygulamasını düzenleyen çalışmalar olmuştur. Yine 1961 Anayasası döneminde Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur¹⁶². Bu bakanlığın pek başarılı olduğu söylenemez. Halbuki o yıllarda böylesi bir müessesenin iyi çalışması Türkiye için çok iyi bir şans olurdu.

1961 Anayasası, diğer mahalli idarelerle birlikte belediyeleri "...halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri..." şeklinde tanımlamıştır. (md.116)

¹⁵⁸ Yayla, a.g.e., s. 23.

¹⁵⁹ Impert, Paul, s.163.

¹⁶⁰ Yayla, Belediyelerin Sorunları, s. 962.-4

¹⁶¹ Yayla, a.g.e., s. 24-25.

¹⁶² Keleş, Ruşen-Yavuz, Fehmi, a.g.e., s. 298.

3- 1982 Anayasası ve Beledî Gelişmeler

1876 Anayasasının 112.maddesi, 1924 Anayasasının 90. maddesi 1961 Anayasasının 116. maddesi ve 1982 Anayasasının 127. maddesi belediyelerden sözetmiş ve hukukî düzenlemelerini yapmışlardır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasıyla getirilen düzenlemelerin hemen hemen hepsini kabul etmiştir.

1982 Anayasası genel olarak mahalli idareleri "...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 tüzel kişileri..." şeklinde tanımlamıştır. (md. 127) Yine bu maddenin 3. fıkrasına "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir." diyerek Büyük Şehir Belediyesi için zemin hazırlamıştır. 1982 Anayasasıyla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği kabul edilirken hızlı şehirleşmenin ve sanayileşmenin oluşturduğu metropolitan şehirlerin meselelerinin çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir¹⁶³.

¹⁶³ Yayla, Belediye Nedir?, s.24.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİ

Ş.1. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE METROPOL YÖNETİM MODELLERİ

I. Metropol Kavramının Hukukî Tahlili

1. Metropol Kavramının Mahiyeti ve Tanımı

Metropoller, Sanayi Devrimiyle birlikte iktisadî hayatın canlanması, ticaretin sıçrama yapması kentlerin bu canlanmaya, sıçramaya ayak uydurmaları neticesinde doğmuştur¹⁶⁴. Metropollerin doğuşu ve yayılarak gelişmesi bu minvâl üzere izah edilebilir.

Metropol tanımlarında bir çok kriter gözönünde bulundurulmaktadır. Metropolü tanımlarken nüfus miktarı ve alan büyüklüğüne bağlı kalınabileceği gibi¹⁶⁵, diğer kriterler de gözardı edilmemelidir. Zira metropol bir yönüyle bir kültür merkezidir. Yine metropol siyasî şekillenmelerin geliştiği bir merkezdir. Metropol bazen de devlet teşkilâtının örgütlendiği başkent'tir diyebiliriz¹⁶⁶.

Yukarıda da izah etmeye çalıştığımız gibi metropolün tanımını yaparken belli başlı kriterler belirlemek oldukça güçtür. Birçok kritere sahip olması metropol tanımının dünyanın her yerinde rastlanılabilir bir tanım olduğunu göstermektedir.

Metropol tanımlarının hemen hepsinde yer verilen kriter nüfus miktarıdır. "Metropolitan alan, merkezi anaşehir ve ona komşu alanlarda oturan 500.000 veya daha fazla sayıda sakinin oluşturduğu kentsel bir topluluktur"¹⁶⁷, gibi nüfus kriterini baz alan tanımlar yapılmıştı. Yine bu kritere göre bir tanım "Belli bir büyüklüğü aşan, örneğin nüfusu 1 milyonu geçen kentlere metropolitan kent adı verilir"¹⁶⁸ şeklinde yapılmaktadır.

¹⁶⁴ Eke, Ali Erkan, Anaket Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler, Ankara, 1992, s.5-6.

¹⁶⁵ Eke, a.g.e., s. 8.

¹⁶⁶ Eke, a.g.e., s. 5- 8.

¹⁶⁷ Yıldırım, Selahattin, Dünyada ve Türkiye'de Metropolitan Yönetim, İstanbul. 1987, s.11.

¹⁶⁸ Keleş, Ruşen, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, İstanbul. 1983, s.51.

2-Metropol Örgütlenmelerde Hedeflenen Gaye

Aynı bir yönetim düzenlenmesine gerek duydukları tartışılmaz bir husus olan metropol alanların uygun ve etkin yönetim yapısı ve işleyişine kavuşturulması, idarenin çözümü güç bulunan önemli sorunları arasında yer almaktadır. Zira giderek plansız, kontrolsüz bir çarpık kentleşme, çözülemez, müzminleşmiş meseleleri de beraberinde getirmektedir. Bu ağır problemler karşısında belediyelerin tek başlarına çaresiz kaldıkları görülmektedir. Bunun içindir ki bütün bunları birlik ve beraberlikle koordineli bir biçimde halletmenin yolları aranmalıdır.

Bu sebeptendir ki dünyadaki büyük kentlerde (metropolitan alanlarda) metropol ölçekli hizmetlerin yerine getirilmesi amacı ile metropolitan alandaki kentler (belediyeler), metropol birlikler kurmaktadır. Örneğin ABD'de Minneapolis ve St.Paul kentleri böyle bir metropol birlik oluşturmuşlardır. Bu tür örgütlenmelerde mevcut belediyelerin varlıkları devam etmektedir¹⁶⁹.

Metropol örgütlenmeler, Anakentlerin örgütlenme gayeleri bir çok müzminleşmiş meselenin çözümü içindir. Fakat bunları, yani bu teşekküllerin amaçlarını genel başlıklar halinde sıralayabiliriz:

- a) Mevcut yerel yönetim sisteminin daha iyiye götürülmesi yani hizmetlerin etkinlik, işletme ve hakça dağılımı bakımından geliştirilmesi;
- b) Yeni ve kapsamlı hizmet alanlarına yönelme (çevre kirliliği, hava kirliliği ve yeşil alan düzenlenmesi gibi);
- c) Geleneksel yerel yönetim hizmetlerinin anakent ölçeğinde yaygınlaştırılması (toplu konut ve ulaşım kolaylığı gibi hizmetler);
- d) Anakent dahilinde ekonomik canlanma ve gelişmeyi özendirme, metropoliten gelişmeyi planlamak ve denetlemek;
- e) Anakent yönetimini yerel topluluk üyelerine, anakentlilere açmak, katılımlarını gerçekleştirmek ve daha insanî, halka dönük, çoğulcu demokratik bir anakent yönetimi oluşturmaktır¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Ünlü, a.g.e., s. 24.

¹⁷⁰ Geniş bilgi için bkz. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, İstanbul. 1993, s.150-3.

II- Dünya'da ve Türkiye'de Metropol Yönetimi

1. Metropol Yönetim Modelleri

Metropol alanlarda mahalli idarelerin örgütlenmesi için dünya'da geçerli olan değişik modeller vardır¹⁷¹. Metropol alanlarda oluşturulan birlikler, planlama başta olmak üzere, altyapı, ulaşım, konut ve çevre, hava ve su kirliliği gibi bölgesel nitelikli meseleleri çözmek gayesiyle kurulmaktadır.

Mevcut metropol yönetim modelleri, aşağıdaki dört genel başlık altında toplanabilmektedir:

- *) Tek kademeli metropol yönetimi;
- *) İki kademeli metropol yönetimi;
- *) Gönüllülüğe dayalı metropol yönetimi;
- *) Özel amaçlı kuruluşlara dayalı metropol yönetimi şeklinde gruplara ayırmak mümkündür¹⁷².

Bu yönetim modelleri kendi içlerinde değişik yapı ve örgütlenme biçimlerine ayrılmaktadır. Örneğin iki kademeli metropol yönetimi, metropoliten birlikler ve kent birlikleri gibi değişik yönetim birimlerine sahiptirler¹⁷³.

Türkiye'deki metropol yönetim modelinin iki kademeli bir yönetim modeli olmasından dolayı iki kademeli metropol yönetim modelini biraz daha yakından tanıyalım. İki kademeli metropol yönetimlerine örnek olarak Tronto, Barselona, İstanbul gibi metropoller gösterilebilir. Bu örneklerde metropol olan belediyeler, bir tür zorunlu belediyeler birliği biçiminde örgütlenmektedirler. Metropol alanındaki belediyeler varlıklarını korumakta, metropol düzeyde (ikinci kademe) oluşturulan metropol yönetiminin karar organı, birinci kademe belediyelerin seçilmiş temsilcilerinden oluşmakta, metropoliten meclis kendi üyeleri arasında bir yürütme organı ve başkan seçmektedir. İstanbul örneğinde ise, metropoliten başkan doğrudan halk tarafından seçilmekte, yürütme organı olan encümen ise yasa ile başkanın başkanlığında, atanmışlardan meydana gelmektedir¹⁷⁴.

Metropoliten alandaki belediyelerin, gönüllü olarak bir birlik çerçevesinde biraraya gelmelerine önemli bir örnek de İstanbul metropoliten alanındaki

¹⁷¹ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, (BTKİB), s.152.

¹⁷² BTKİB, s.152.

¹⁷³ BTKİB, s.152.

¹⁷⁴ Geniş bilgi için bkz. Ünlü, a.g.e., s.25.

belediyelerin 1979 yılında kurdukları, İstanbul Belediyeler Birliğidir. 12 Eylül döneminin gereğince varlığı 1981 yılında sona eren birlik, amaçları arasında İstanbul'un katı atıklarının imhası ve metropol alandaki belediyeler için ortak araç parkı oluşturulmasını da almıştır. Daha sonra benzeri hizmetleri gerçekleştirmek gayesi ile birlikler kurulmuştur¹⁷⁵.

Planlama, altyapı, konut, ulaşım gibi bölgesel nitelikli çalışmalarını yapmak amacıyla kurulan kentsel birlikler gibi birde Anglo-Sakson ülkelerine has özel amaçlı örgütler kurulmaktadır¹⁷⁶.

İngiltere de özel amaçlı örgütlerin kuruluş gayeleri bazı mahalli ihtiyaçların en iyi ve en ucuz bir şekilde karşılanması içindir. Mesela İngilterede bir mahalli birime su getirilmek istendiğinde özel amaçlı örgütler bu meseleyi daha kolay çözeceklerdir. Çünkü örgüt tüm siyasi tercih ve hesaplardan uzak olarak rasyonel düşünecek ve en doğru, en hesaplı olanı yapacaktır. Mahalli birimin diğer işleri ile bağlantısı olmayacağından kaynaklarını kendisi bulacak ve sudan istifade edecek olanların yapacağı ödeme ile finansmanını sağlayacaktır. Önemli bir hususda bu örgüte yalnızca sudan istifade edenler ödeme yapacaktır¹⁷⁷.

ABD'de 600 civarında bölgesel belediye birliği ya da planlama kuruluşu vardır. "Sanfransisco Körfez Belediyeler Birliği (ABAG Association of Bay Area Governments) bölgedeki 9 county ve 100 kenti temsil etmektedir"¹⁷⁸.

2. Türkiye'de Meropol (Anakent) Yönetimi

Günümüzde 6 milyar civarında olan insanoğlunun yarısından fazlası kentlerde yaşamaktadırlar. Kentler büyümekte ve sınır sınıra gelmektedirler. Dünyanın metropolleşen ve metropolleşmesi beklenen alanlarının belirtildiği haritaya baktığımızda bir şerit gibi sıcak denizlerin etrafını sardığını görüyoruz.

Dünyanın küreselleşmesi kıtasal, bölgesel düzeyde gerçekleşmektedir. Bu gelişmeler mevcut devlet yapılarını ve yerleşik uluslararası düzenin işleyişini, önemli ve köklü değişimlere zorlamaktadır¹⁷⁹. Tüm bu oluşum ve gelişmeler Türkiye'yi özellikle İstanbul gibi giderek bir dünya kenti olma yolunda hızla ilerleyen kentleri, anakentleri ve bunların kent ve beldelerini yakından

¹⁷⁵ Ünlü, a.g.e., s.26.

¹⁷⁶ Jackson, R.M., The Machinery Of Government, London, 1958, s.7.

¹⁷⁷ Jackson, R.M., s.7-9.

¹⁷⁸ Ünlü, a.g.e., s.29.

¹⁷⁹ BTKİB, s.149.

ilgilendirmektedir¹⁸⁰. Bu yeni yapılanmaların ve gelişmelerin zorunlu kıldığı toplumsal, kültürel ve idarî politikaların, geliştirilmesi ve mahalli idarelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

II.Dünya savaşından sonra ABD gibi bazı gelişmiş ülkelere insanların akın etmesi karşısında Türkiye de tam tersi olmuştur. Bu akın metropollere olmuştur. ABD'de çevre kentlere akın edilmesinin sebepleri incelendiğinde psikolojik diye nitelendirilebilecek etkenlerin varlığı tesbit edilmiştir. İnsanlar belli bir mali doyuma ulaştıktan sonra yeni beklentiler içine girmişlerdir. Amerikalılar metropollerin sunduğu daha iyi bir meslek ve daha iyi bir ücretle, çevre kentlerdeki küçük toplum hayatının getirdiği huzur, arkadaşlık ilişkilerinden bir arada istifade etmek istemişlerdir¹⁸¹.

Dünyadaki bu minvâl üzere olan gelişmelerin karşısında Türkiye'de özellikle İstanbul'da 1960'lı yılların ortalarında bu yana metropolitan alanlar ve yönetimleri konusunda bazı girişimlerde bulunulmuştur.

1963'de Marmara Bölge Planlama Bürosu tarafından hazırlanan, Doğu Marmara Bölge Raporu ile başlayan bu çabalar, değişik hukukî, teknik ve idarî çalışmayla, 1984 yılında gerçekleşen Büyük Şehir Belediyelerinin kuruluşu aşamasına varmıştır¹⁸².

Bu düzenlemenin hukukî gerekçesi başta 1982 Anayasasının "büyük şehirler için özel yönetim biçimi getirilebileceği..." hükmünü içeren 127. maddesi ve 1984 yılı içerisinde çıkartılan Mahallî İdarecilerin Seçimi Hakkında Kanun oluşturmaktadır.

1984 yılında yapılan bu düzenleme, Anakentlerde "hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini,"¹⁸³ amaçlayan, büyük şehir ve ilçe belediyelerinden oluşan ve bunlara bazı yeni yetki ve kaynaklar getiren iki kademeli demokratik bir yapılanma şeklinde kendini göstermektedir.

180 BTKİB, s.150.

181 Adrian, Charles R., State And Local Governments A study In The Political Process, New York-Toronto-London,1960, s.234-5

182 BTKİB, s.154.

183 BTKİB, s.155.

Ş.2. TÜRKİYE'DE BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİ

I. Büyük Şehir Belediye Modelinin Tahlili

1. Genel olarak

1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na tabî eski standart belediye modelinin, özellikle metropol nitelikteki kentlerin yönetimi için yetersiz kaldığının anlaşılması üzerine, 1982 Anayasasına konulmuş olan özel bir hükümden yararlanılarak 1984 yılında 3030 sayılı büyük şehirlerin yönetimine dair kanun¹⁸⁴ kabul edilmiştir.

Türkiye'de büyük şehir belediye modeli iki basamaklı bir belediyeler konfederasyonuna benzemektedir. İlk basamakta ilçe belediyeleri yer almaktadır. Bunların üzerinde ve tüm büyük şehir sınırları içindeki alana hizmet vermek üzere kurulmuş olan büyük şehir belediyesi, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama ve onlara yardım etme işlerini de üstlenmiştir¹⁸⁵. Bu model ile hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve koordineli yürütülmesi amaçlanmıştır¹⁸⁶.

3030 sayılı büyük şehirlerin yönetimine ilişkin yasada sözü geçen deyimlerden:

Anakent: Büyük şehir yönetimini;

Başkan: Büyük şehir yönetiminin yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan büyük şehir belediye başkanını;

Belde: Belediye kuruluşuna sahip mahalli birimi;

Belediye: Büyük şehir sınırları içinde yer alan belediyeleri,;

Encümen: Büyük şehir belediye başkanına yardımcı olmak üzere görev yapan büyük şehir belediye encümenini;

¹⁸⁴ 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı yasa.

¹⁸⁵ Yalçındağ, a.g.e., s. 81.

¹⁸⁶ BTKİB, s.155.

Meclis: Büyük şehir belediyesinin genel karar ve denetim organı olan büyük şehir belediye meclisini;

Yerel Gruplar: Büyük şehir belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişilerini ya da bunların şubelerini; ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, bunların şubelerini ya da temsilcilerini; yerel girişim gruplarını;

Yerel topluluk Üyeleri: Büyük şehir belediye sınırları içinde ikamet eden kişileri;

Yerel Topuluk: Mahalli topluluk üyelerinin ve mahalli grupların tümünü ifade eder¹⁸⁷.

Genel olarak büyük şehir belediyesi, Büyük şehir sınırları içinde hizmetleri kendi sorumluluğu altında ve mahalli topluluğun istekleri doğrultusunda etkin bir biçimde yerine getiren, hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, "kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim biçimidir"¹⁸⁸.

2. Büyük Şehir Belediye Modelinin Hukukî Yapısı

1982 Anayasası ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kabul edilmesi üzerine 1984 yılında yasal düzenleme ile büyük kentlerde büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Böylece daha önce üç olan (belediye, il özel idaresi, köy) yerel yönetim türüne bir dördüncüsü eklenmiştir. Bölgeler ölçeğinde oluşturulan gönüllü yerel yönetim birlikleri de göz önünde bulundurulursa, Türkiye'de yerel yönetimlerin şu şekilde kademelendikleri söylenebilir: Köy, belediye, il özel idaresi ve büyük şehir belediyesi bir de buna yerel yönetim birlikleri eklenebilir¹⁸⁹.

3030 sistemi ile belediyelerde yeni hizmet alanları ve uygulamalar görüldü¹⁹⁰. Örneğin planlama birimlerinin oluşturulması B.Ş.B.M. ile başlamıştır¹⁹¹. Yeni modelde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde keyfi ve kurala bağlı olmayan yerindelik denetimi yapması engellenmektedir. Buna

¹⁸⁷ Geniş bilgi için bkz. BTKİB, s.163-164.

¹⁸⁸ BTKİB, s.164.

¹⁸⁹ Geniş bilgi için bkz. Ünlü, a.g.e., s. 65. vd.

¹⁹⁰ Pazarcı, Şevki, Belediye Başkanlarının Görevleri, Yetkileri, Özlük ve Sosyal Hakları, Ankara, 1993, s.73.

¹⁹¹ Özşen, Tayfur, Planlama Yönetimi, Ankara. 1978, s.305; Ünlü, a.g.e., s. 73..

karşılık merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimine sahip olacaktır¹⁹². Hukuk devleti kavramının vazgeçilmez bir gereği olan yasal yönetim uygulamalarının yerel yönetimlerde de gerçekleşmesi elbette çok önemlidir. Bunu sağlamanın yollarından birisi, halk denetimi yanında, hukuka uygunluk denetiminin yerel yönetim birimi dışında bir kuruluş tarafından yapılmasıdır.

Avrupa Birliğine girme çabasında olan Türkiye'nin yerel yönetimler bakımından Avrupa'daki gelişmeleri izlemesi ve tatbik etmesi, bu yönde düzenlemeler yapması gerekmektedir. Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması), 3/b. maddesinde, yerel hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle görülmesi ilkesine yer vererek merkezi ve merkezîyeti değil, ademi merkezîyet sistemini ön plana çıkartmış bulunmaktadır. Merkeze ancak mahalli birimlerin gücünün yetmediği ve başaramayacakları konularda alt basamaktaki yönetim birimlerinin işlerine karışmak yetkisi tanımaktadır¹⁹³.

Yerel Yönetimler Evrensel Bidirisinin 5. maddesine göre "Yerel Yönetim Birimleri, kendilerini yerel ihtiyaçlara uydurmak ve etkin bir yönetim sağlamak için kendi iç idarî yapılarını belirleyebilmelidirler"¹⁹⁴. Türkiye'nin bu gerçekler ışığında gerekli yenilikleri ve hukukî düzenlemeleri yapması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir.

II. Büyük Şehir Belediye Teşkilâtı

1. Kuruluşu

Büyük şehir belediyeleri; içerisinde birden fazla ilçe barındıran belediyelerde (1.md.) Bakanlar Kurulu tarafından kurulur. Büyük şehir belediyeleri genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurlardan teşekkül eder. (17/1 md.) Birimler belediye meclisi kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulur(17/2 md.)

3030 sayılı kanunun büyük şehir tanımını, içinde birden fazla ilçe bulunan belde şeklinde yaptığını belirtmiştik. Buralarda kurulan belediyenin adı ise o

¹⁹² Yalçındağ, a.g.e., s. 114.

¹⁹³ Keleş, Ruşen, Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara. 1994, s.90.

¹⁹⁴ IULA'nın 23-26Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da Düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde kabul edilmiştir.

şehrin adını alarak Büyük Şehir Belediyesi olmaktadır. (4/1 md.) Büyük Şehir Belediyesi kurulduğu ilin tümünü kapsayacak şekilde düzenlenir¹⁹⁵. 3030 sayılı kanun bunu "Büyük Şehir Belediyesinin sınırları, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır" şeklinde belirtmiştir. (5/1.md.) Ancak Büyük Şehir Belediyesine tabi olan ilçe belediyelerini ilgilendiren bir husus vardır ki, 1580 sayılı Belediye Kanununun 5. ve 7. maddelerinin hükümleri saklı kalmak şartıyla, bakanlar kurulu gerekliğinde büyük şehir belediyelerinin sınırlarını değiştirmeye yetkilidir¹⁹⁶. 3030 sayılı kanunda ilçe belediyelerinin sınırları ile ilgili olarak, ilçe belediyelerinin sınırları bu ilçelerin, Büyük Şehir Belediyesinin içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. (5/2.md.) şeklinde bir hüküm vardır. Bu ilçeleri ise bu kanunun uygulaması bakımından ayrı bir ilçe sayılarak ve bu ilçenin Büyük Şehir Belediyesi içinde kalan kısmına "merkez ilçe belediyesi" adı ile bir belediye kurulur (4/2.md.) Büyük Şehir Belediyesi kendi tüzel kişiliği bünyesinde, belediye başkanına görevlerinde yardımcı olacak, görüş bildirecek büyük şehir danışma kurulu kurulabilir ve bu kurulun üye sayısı 10'u geçemez. (17/6.md.) Londra metropolünde ise bir Londra meclisi (Greater London Council) ve her ilçede (borough) bir ilçe meclisi vardır. Görev dağılımında, metropol bölgelerini ilgilendiren görevleri (şehir planlaması, konut, otoyollar, trafik denetimi gibi) metropol meclisine, bütün diğer görevleri ise ilçe meclisi ve Londra Özel Yönetimine bırakılmıştır¹⁹⁷. Bizdeki sisteme göre bir farklılık olarak Londra Özel Yönetimi (Common Council Of The City) göze çapmaktadır.

2. Görevleri

Büyük şehir belediyeleri diğer standart belediyelerden farklı bazı görevlere sahiptirler. Büyük şehir belediyeleri öncelikle kendi özel kanunları olan 3030 sayılı kanuna tabidirler. Bu kanunda bulunmayan hususlarda ise standart belediyelerin tabi olduğu 1580 sayılı Belediye Kanununa tabidirler¹⁹⁸. Burada anlaşılıyor ki büyük şehir belediyeleri kendi içlerinde ikili bir yapı arz ettikleri gibi iki ayrı kanuna tabidirler.

3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu, büyük şehir belediyesinin görevlerini saydıktan sonra diğer kanunlarla belediyelere verilen görevleri ise ilçe

¹⁹⁵ BTKİB, s.167.

¹⁹⁶ T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, Ankara. 1988, s. 516.

¹⁹⁷ Hart, Sir William O.-Ganner, J.F., Hart's Introduction To Law Of Local Government And Administration, Ninth Edition, London, 1973, s.281.

¹⁹⁸ Yayla, Belediye Nedir?, s.72.

belediyelerine vermiştir¹⁹⁹. 3030 sayılı kanun bu görevleri ilçe belediyelerine yüklerken mali ve teknik imkanlarıyla nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütülmesini hedeflemiştir.²⁰⁰. Yalnız yeşil saha, park ve bahçe düzenlemesi ve yapılması, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, toptancı halleri ve mezbahaneler gibi tesisler yapmak, işletmek gibi işlemleri büyük şehir belediyesi de ilçe belediyeleri de yürütebilir²⁰¹.

Büyük şehir belediyesinin görevleri esas itibariyle belediyenin tümünü kapsayan plan, program ve hizmetleri kapsamaktadır²⁰². Buradan hareketle, büyük şehir belediyelerinin görevlerini kanundaki şekliyle maddeler halinde saymadan önce genel hatlarıyla bu görevler gruplandırılabilir.

a) Metropol ölçekte olan ve Büyük Şehir Belediyesi tarafından doğrudan yürütülmesi daha etkili ve verimli olacak kimi kentsel hizmetleri üstlenmek, anakent ölçeğinde nazım planlar yapmak ve büyük parkları ve bahçeleri yapmak, çöp ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, imha tesisleri kurmak, su, kanalizasyon, havagazı, toplu ulaşım hizmetlerini yürütmek, caddelere isim ve binalara numara vermek gibi görevlerdir²⁰³.

b) Büyük Şehir Belediyesinin bir diğer görevi de ilçe belediyeleri tarafından yürütülen hizmetler arasında uyum ve eşgüdümü gerçekleştirmek, bu amaçla denetim yapmak ve yardım sağlamak olarak belirtilebilir²⁰⁴.

c) Modelde ilçe belediyeleri daha önce de belirttiğimiz gibi büyük şehir belediyesince üstlenilen hizmetler dışındaki diğer hizmetler açısından standart belediyelerin yetki ve sorumluluklarına sahiptir²⁰⁵.

¹⁹⁹ 1580 sayılı kanunun öngördüğü görevler çok kapsamlıdır. 76 madde halinde sıralanmıştır. Bunlar genel başlıklar altında toplanacak olursa: altyapı ve imar, ticari ilişkilerin düzenlenmesi ve denetlenmesi, özel bir zabıta örgütüyle hizmetlerin düzenli yürütülmesinin gözetilmesi, sağlık koruma ve denetleme, sosyal yardım ve sosyal güvenlik, kültür, eğitim ve eğlencedir. (md.15), 2678 sayılı yasa ile 77. madde eklenmiştir.

²⁰⁰ T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, s.516.

²⁰¹ Yayla, Belediye Nedir?, s.73.

²⁰² Özşen, a.g.e., s. 74.

²⁰³ Yalçındağ, a.g.e., s. 85; Devlet Teşkilâtı Rehberi, s.516.

3030 sayılı yasa, hizmetlerin planlı ve programlı bir biçimde yürütülmesini sağlamak için yedinci maddesiyle büyük şehir dahilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin koordineli bir biçimde yürütülmesini amaçlayarak, Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. (bkz.Özşen, a.g.e., s. 516).

²⁰⁴ Yalçındağ, a.g.e., s. 85.

²⁰⁵ Devlet Teşkilâtı Rehberi, 516; Yalçındağ, a.g.e., s. 85; Özşen, a.g.e., s. 306.

d) Büyük şehir belediyesi tarafından kimi görev ve yetkiler ilçe belediyelerine veya ilçe belediyesi tarafından büyük şehir belediyelerine devredilebilmektedir²⁰⁶. Ya da kimi hizmetler ortaklaşa yürütülmektedir²⁰⁷.

Büyük şehir belediyelerinin 3030 sayılı kanundan kaynaklanan görevlerini genel hatlarıyla saydıktan sonra şimdi bu kanunun 6. maddesinde 16 bent halinde sayılan görevlerini gruplara ayırarak açıklamaya çalışacağız.

a) İmar, Ulaşım, Toplu Taşıma ve Yatırımlar:

-Büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak, büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak, uygulamak ve ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları, tatbikat planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek büyük şehir belediyelerine aittir. (6/a,b. md.)

-Büyük şehir dahilindeki cadde, bulvar, otoyollar ve meydanları yapmak ve yaptırmak, kanunların belediyelere verdiği tüm trafik düzenlemelerini yapmak; mesela, şehiriçi karayolu yapısını, gerekli görülen yol ve kavşakları düzenler, sinyalizasyon eder, ve işaretler. Büyük şehir bütünlüğü içinde her türlü toplu taşımacılık hizmetleri için, yolcu ve yük terminaleri, katlı otoparklar yapmak ve işletmek, Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz ve merkezi ısıtma gibi altyapı hizmet ve yatırımlarını yapmak da büyük şehir belediyesine aittir. (6/c,d,g. md.)

b) Sağlık ve Esenlik, Zabıta ve İtfaiye Hizmetleri:

-Büyük şehir belediyeleri çevre sağlığını korumak için, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 11/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı çevre kanunu ile diğer mevzuatın belediyelere verdiği yetkileri kullanır. (Yönetmelik -18. md.)

-Çevre Sağlığının korunması için 1.,2.,3. sınıf gayri-sıhhi müesseselerinin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek, büyük şehir belediyesinin görevleri arasındadır. (6/e,h. md.)

-Mezarlık alanlarını tesbit, tesis ve tahsis etmek büyük şehir

²⁰⁶ Yalçındağ, a.g.e., s. 85.

²⁰⁷ Yayla, Belediye Nedir?, 73; Yalçındağ, a.g.e., s. 85.

belediyelerince (6/i md), ölümlerin muayenesi, defin ruhsatı ve nakli ile ilgili tüm işler ise ilçe belediyelerince yürütülür. (Yönetmelik/21.md) Büyük şehir belediyesi dahilindeki Umumî yerleri temizlemek, çöplerin ve sanayi atıklarının toplama yerlerinin tesbiti ve bunların değerlendirilmesi ile imhası için gerekli tesisleri kurmak ve işletmek de büyük şehir belediyelerine aittir. (6/j. md.)

-İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tesbit etmek ve gerekli tedbirleri almak, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin birlik ve bütünlüğünü sağlamak vazifeleri büyük şehir belediyelerine aittir. (6/m,n. md.)

c) Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Ortak Finansman ve Yatırımlar:

-Büyük şehir dahilinde yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek gayesi ile spor, dinlenme, eğlence yerleri yapmak ve işletmek görevleri ile toptancı halleri ve mezbahaneler yapmak ve işletmek görevi, ayrı ayrı veya ortaklaşa büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerince yerine getirilir (6/f,1 md.). Bunların haricinde Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetleri gerçekleştirmek vazifesi büyük şehir belediyesine aittir. Bunlar, hastahaneler, laboratuvarlar, et kombinaları, biletli ve büyük çaplı sosyal kültürel alanlar, çok katlı otoparklar, şehirlerarası yolcu ve yük terminalleri gibi tesislerdir. (6/r md.)

Büyük şehir belediye kanununun 6. maddesinde sayılan bu görevler haricindeki, diğer kanunlarla belediyelere verilen tüm görevler ilçe belediyelerince yürütülür. (6/B md.)

Görüldüğü gibi büyük şehir belediyeleri ilçe belediyelerinin tek başlarına yapamayacakları plan- program ve hizmetleri üstlenir ve geri kalanları da ilçe belediyelerine, mali-tekniik güçlerine ve nüfus yapılarına bakarak ve hizmette yararlanma derecelerini gözönünde bulundurarak, dağıtmıştır. (md.7/1) Büyük Şehir Belediyesi merkezi bir koordine işlemi ile ilçe belediyeleri arasında eşgüdümü sağlamaktadır. (md.7/3)

Kimilerine göre büyük şehirlerimizin müzminleşmiş meselelerinin çözüme kavuşturulamamasının sebebi, belediyelere verilen ağır görevlerdir. Kimilerine göre de belediyelere daha fazla görev ve yetki verilmelidir. Nitekim bir ankette, belediyelere yeni görevler verilmesini uygun bulanlar (%53.1) bu görüşe karşı çıkanlardan (%46.9) biraz daha fazladır²⁰⁸.

Belediyelerin Yeni Görevler Üstlenmesi

Belediyeler	Gereksiz (%)	Gerekli(%)
Anakent Belediyeleri	40.6	59.3
200.000'den çok nüfuslu	48.2	51.7
50.000-200.000	38.4	61.5
20.000-50.000	50.0	50.0
2.000-20.000	62.2	37.7
2000'den az	52.3	53.1
Toplam	46.9	53.1

Kaynak: Ruşen Keleş-Can Hamamcı, s.41.

Görülüyor ki yeni görevler üstlenmek isteyenler daha çok büyük belediyelerdir. Pek çok hizmeti gereği gibi yerine getiremeyen büyük belediyelerin bu kadar istekli olmaları bir çelişki gibi görülebilir²⁰⁹. Aşağıdaki anket sonuçlarında, yerel siyasetçilerin eğitim düzeyi açısından da yeni görevler konusundaki eğilimlerinde önemli farklılıklar bulunmadığı anlaşılmaktadır²¹⁰.

Yeni Görevler İsteyenlerin Eğitim Durumu

Eğitim Düzeyi	Gereksiz (%)	Gerekli(%)
İlkokul	55.1	44.9
Ortaokul	51.4	48.6
Lise	38.9	61.1
Üniversite	43.5	56.6
Yüksek lisans	71.4	28.9

Kaynak: Ruşen Keleş-Can Hamamcı,s.42.

²⁰⁸ Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 41.

²⁰⁹ Geniş bilgi için bkz. Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 41.

²¹⁰ Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 42.

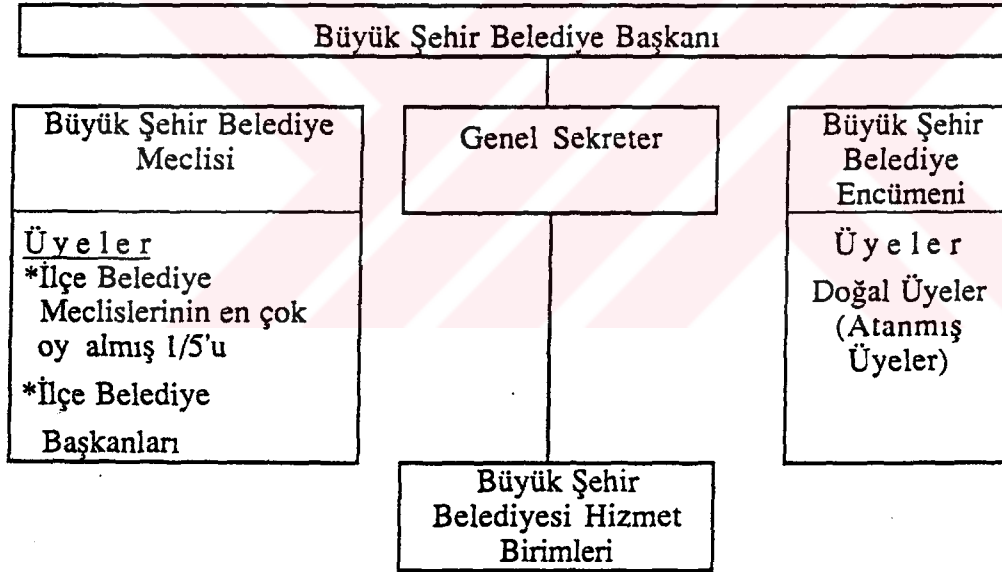
Büyük belediyelerin daha fazla görev istemelerine rağmen, genelde bu belediyelerin mevcut görevlerini dahi yapabilecek güçte olmadıkları söylenebilir. Bunun başlıca sebepleri arasında mali yetersizlik, teknik eleman yetersizliği, personel eğitimsizliği, ağır vesayet denetimi gibi olumsuzluklar gösterilebilir. Bu da gösteriyor ki mevcut sistem yetersiz kalmaktadır. Yoksa yerel siyasetçilerin daha fazla görev isteme hırslarının karşısında olumsuz neticelerin alınmasının bir başka izahı yoktur.

3. Büyük Şehir Belediyesinin Organları

3030 sayılı kanuna göre "Büyük Şehir Belediyesinin organları, Büyük Şehir Belediye Meclisi, Büyük Şehir Belediye Encümeni ve Büyük Şehir Belediye Başkanıdır. (9/1 md.)

Büyük şehir belediyesinin organları ve aralarındaki ilişkilerini aşağıdaki şekilde gösterebiliriz.

Büyük Şehir Belediyesinin İdarî Yapısı



Şimdi bu organları özellikle kanunda sayılan meclis, encümen ve başkanı daha yakından tanımak için ayrı ayrı inceleyeceğiz.

A) Büyük Şehir Belediye Meclisi

a) *Tanım ve Hukukî İzahat:* Büyük şehir belediye meclisi, genel karar organıdır. (10/2md.) Büyük şehir belediye meclisi, modelin mantığına uygun olarak,

belde halkı tarafından doğrudan seçilme yoluyla değil, ikili bir konfederasyon şeklinde örgütlenen, büyük şehir belediye meclisinin alt basamağını oluşturan ilçe belediye meclislerinin en çok oy alan üyelerinin 1/5 ile ilçe belediye başkanlarından oluşur²¹¹. İlçe belediye meclisi üyesi olanlar büyük şehir meclisi üyesi oldukları takdirde bu iki görevi birlikte yürütürler. Üyeliklerden birinin sona ermesi halinde diğer üyelik de sona erecektir. (11.md.) Meclisin görev süresi beş yıldır.(10/1 md.). Meclis olağan ve olağanüstü olmak üzere iki farklı şekilde toplanabilir. Olağan toplantılarını Kasım, Mart ve Temmuz aylarının başında yapar²¹². (Yönetmelik 36/b.md.) Olağanüstü toplantılara ise çok önemli ve acil bir işin çıkması durumunda başvurulur. (Yönetmelik 36/b.md.)

Büyük Şehir Belediye Meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanarak görüşme yapar. Belediye başkanı üye tam sayısına dahildir. (Yönetmelik 37/b.md.) Kararlar toplantıya katılanlar arasında oy çokluğu ile alınır. Büyük şehir belediye meclisinin çalışma esas ve usullerine ilişkin olarak kanunda ve bu yönetmelikte yer almayan bütün diğer hususlar 1580 sayılı Belediye Kanununun 99. maddesinde öngörülen yönetmelik hükümlerine tabidir. (Yönetmelik 37/d.md.)

İlginç bir metropol meclis örneği olarak Londra metropol meclisini verebiliriz. Burada meclis, başkanı seçmektedir. Meclis karar organı olduğu gibi aynı zamanda bünyesindeki kurullar eliyle yürütme yetkisini de kullanmaktadır. Yani Londra meclisinde başkanlık semboliktir²¹³.

b) Büyük Şehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkilerinin ne olduğu 3030 sayılı kanunda belirtilmemiştir. Ancak bu kanunun uygulaması ile ilgili yönetmelikte meclisin görevleri ile görüşüp karar vereceği işler 38. maddede 14 fıkra halinde sayılmıştır. Büyük şehir belediye meclisinin bu vazifelerini genel gruplara ayırarak açıklamaya çalışacağız.

²¹¹ Devlet Teşkilât Rehberi, s.516; Yalçındağ, a.g.e., s. 87-88.

²¹² Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulaması ile ilgili Yönetmelik, Resmî Gazete: 12.12.1984-Sayı: 18603, Yönetmelik/36/b

²¹³ Hart, S.W. O., Ganner, J.F., s.282-3.

a) Büyük şehir belediyesinin plan ve programını yapmak, belediye başkanının hazırladığı ve gerekli prosedürden geçtikten sonra kendisine intikal eden büyük şehir bütçesini karara bağlamak (38/a), ilçe belediye meclislerince kabul edilen altyapı plan ve programları ile bütçelerini inceleyerek aynen veya tadilen kabul etmek (38/c), büyük şehir ilçe belediyeleri bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak ve kesin hesaplarını kabul etmek (38/d), büyük şehir nazım imar planlarını yapmak veya yaptırmak (38/b), büyük şehir belediye meclisinin görevleri arasındadır.

b) İlçe belediyelerince yürütülen hizmetleri, büyük şehir belediyesi bütünlüğü içinde kontrol etmek ve bu hizmetlerin birlik, beraberlik ve koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkları çözümlenmek, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak (38/e), büyük şehir ilçe belediyeleri ile diğer mahalli idareler arasında birlik kurulması hususunda karar vermek (38/f) büyük şehir belediye meclisine aittir.

c) Yurtdışındaki belediyelerle, dostluk ilişkileri çerçevesinde karşılıklı işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmak (38/ı), büyük şehir belediyesine önemli hizmeti olanlara fahri hemşehrilik pâyesi vermek (38/i), büyük şehrin özellik taşıyan önemli günlerini tesbit etmek (38/j), meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek (38/k) gibi görevleri de vardır.

Bu vazifeler haricinde, 3030 sayılı Kanun ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve çeşitli diğer kanunlarla belediye meclislerine verilen işleri görüşüp karara bağlamak vazifesi de büyük şehir belediye meclisine aittir.

Büyük şehir belediye meclisinin almış olduğu kararlar niteliğine göre Vali, İçişleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu veya ilgili Kanunî mercilerin onayı ile yürürlüğe girerler. (Yönetmelik/39.md)

Büyük şehir belediye meclisi, yukarıda sayılan görevlerinin yanında, ilçe

belediye meclislerinin kimi kararlarını, görüşmek ve onaylamak yetkisine sahiptir. Örneğin ilçe belediye meclislerince kabul edilen ilçe bütçeleri, yatırım ve hizmetler arasında bütünlüğü sağlamak amacı ile büyük şehir belediye meclisince görüşülüp değiştirilebilir²¹⁴. Ayrıca ilçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde büyük şehir bütünlüğü içinde birlik, beraberlik ve eşgüdümü sağlayıcı, yönlendirici ve düzenleyici kararlar alabilir²¹⁵.

c) Yerel Siyasetçiler ve Meclis Diyalogu

Yerel siyasetçiler arasında, halkın belediye meclislerinde temsil edilip edilmediği hususunda yapılan ankette, halkın meclislerde gereği gibi temsil edilmediği ortaya çıkmıştır²¹⁶.

Halk Belediye Meclislerinde Gereği Gibi Temsil Ediliyor mu?

Belediye Kümeleri	Evet (%)	Hayır (%)
Anakent Belediyesi	17.9	81.2
200.000'den fazla nüfuslu belediyeler	36.2	62.0
50.000-200.000	30.7	68.1
20.000-50.000	46.1	51.9
2.000-20.000	54.7	43.4
2000'den az	7.4	28.5

(Kaynak: Keleş-Hamacı, 30).

Hiçte içaçıcı olmayan bu tablo karşısında halkın belediye meclislerine güveni olmayacaktır. Bu problem meclislerin yapılarından kaynaklanmaktadır. Nitekim belediye meclislerinin teşkil edilmesinde sivil toplum örgütlerine kontenjanlar ayırarak bu organın demokratikleşmesi yolundaki öneriler son zamanlarda sık sık

²¹⁴ Yalçındağ, a.g.e., s. 87.

²¹⁵ Yalçındağ, a.g.e., s. 88.

²¹⁶ Keleş-Hamacı, a.g.e., s. 30.

tekrarlanmaktadır²¹⁷.

Belediyenin sorunları belediye meclislerinde ele alındığında, çoğu kez objektif ölçülerden uzaklaşabilmekte, parti çıkarları doğrultusunda kararlar alınabilmektedir. Bununla birlikte, beldenin ve halkın genel yararına olan kimi konularda meclis üyelerinin çoğunlukla anlaşabildikleri (%64.0) yapılan anketler neticesinde ortaya çıkmıştır²¹⁸.

Halkın Genel Menfaatleri ile İlgili Konularda Meclis Üyeleri Kolay Anlaşabiliyorlar mı?

Belediye Kümeleri	Evet(%)	Hayır (%)	Bazı Konularda(%)
Büyük Şehirler	53.1	18.7	28.
200.000'den çok	60.3	6.9	31.0
50.000-200.000	64.8	12.0	23.0
20.000-50.000	71.1	11.5	17.3
2.000-20.000	67.9	3.7	28.3
2'000'den az	76.1	0	23.8
Toplam	64.0	10.3	25.3

Kaynak: Keleş-Hamamcı, 38.

B) Büyük Şehir Belediye Encümeni

a) Tanım ve Hukukî İzahat

Büyük Şehir Belediye Encümeni; Başkan, Genel Sekreter, Büyük Şehir Belediyesinin imar, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yürüten birimlerden oluşur. Encümene büyük şehir belediye başkanı veya vekil olarak tayin edeceği şahıs başkanlık etmektedir. (13.md.) Kanunda encümenin görevleri ayrıca sayılmamıştır. Dolayısıyla 1580 sayılı Belediye Kanununun 83. maddesindeki düzenlemeleri ve 3030 sayılı kanunun verdiği diğer görevleri yürütür. (Yönetmelik 41.md.) Büyük şehir belediye encümenin'de başkan dışında herkes atanmış teknik personelden oluşmaktadır.

Belediye encümeni, belediye başkanının gönderdiği konuları görüşür ve

²¹⁷ BTKİB, s.42.

²¹⁸ Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 38.

çoğunlukla karar verir²¹⁹. Belediye encümeni belediye melisinin toplantıda bulunmadığı sırada onun yerine görevlerini yürüten ve sürekliliği olan bir organdır²²⁰. Bu da gösteriyor ki belediye encümeni belediyenin karar organlarından ikincisidir. Bununla birlikte belediye encümeninin danışma organı niteliği de vardır²²¹. Encümene üye olarak katılma da esas hangi sıfat ve unvanla olursa olsun ilgili birim başkanlığını asaleten veya veklâleten yürütmektedir. (yönetmelik 40/2.md.)

Tamamen atanmış üyelerden oluşan büyük şehir belediye encümenini oluşturan amir ve memurlar şöyle sıralanabilir:

-Büyük şehir belediye başkanı veya vekil edeceği kişi;

-Genel sekreter;

-İmar işleri birim başkanı;

-Fen işleri birim başkanı;

-Hukuk işleri birim başkanı;

-Hesap işleri birim başkanı;

-Yazı işleri birim başkanı;

-Personel işlerini yürüten birim başkanları, büyük şehir belediye encümenini oluşturmaktadır²²² (Yönetmelik 40/1md).

3030 sayılı kanunda, büyük şehir belediye encümeninden bahsedildiği halde, büyük şehir ilçe belediye encümeninden söz edilmemektedir. Bu durumda ilçe belediye encümenlerinin teşkili, 1580 sayılı Belediye Kanununa göre olacaktır²²³.

1580 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesinden anlaşıldığına göre belediye encümeni seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Burada büyük şehir belediye encümeninin yapısından farklı bir yapıya sahip bir ilçe belediye encümeni ortaya çıkmaktadır. Aralarındaki fark, büyük şehir belediye encümeni, ilçe belediye encümeni gibi hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşmamaktadır. Büyük şehir belediye encümeni hep atanmış üyelerden oluşmaktadır.

²¹⁹ Sencer, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul. 1986, s.298.

²²⁰ Özgen, a.g.e., s. 302.

²²¹ Keleş-Yavuz, a.g.e., s. 149.

²²² Geniş bilgi için bkz.Pazarıcı, Şevki, Belediye Encümenlerinin Görevleri ve Yetkileri, Anara. 1988, s.136.

²²³ 1580 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesine göre; "Belediye Encümeni belediye reisi ile müntehap encümen arasından ve 88. maddede yazılı daire işlerinde teşekkül eder. Belediye encümenine mensup azanın nisfını tecavüz etmemek ve ikiden aşağı olmamak şartıyla belediye meclisleri tarafından kendi azası arasından lüzumu kadar fahri aza intihap olunur. Müntehap fahri encümen azalarına huzur verilir. Hakkı huzurun miktarını meclis tayin eder."

b) Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Büyük şehir belediye encümeni ile ilçe belediye encümenlerinin görevlerinin kaynağı 1580 sayılı Belediye Kanununun 83.maddesidir²²⁴. O halde 1580 sayılı belediye Kanunu ve çeşitli kanunlarla belediye encümenlerine verilen görev ve yetkiler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Belediye encümenlerinin genel nitelikteki görev ve yetkileri;
- Mali görevler;
- Bayındırlık, imar ve iskanla ilgili görevler;
- Ekonomi ve ticaret hayatıyla ilgili görevler;
- Sağlık ve sosyal yardımla ilgili görevler;
- Tarım, Orman ve Verterinerliğe ilişkin görevler;
- Ulaştırma hizmetleriyle ilgili görevler;
- Kültür ve Turizmle ilgili görevler;
- Disiplin suç ve cezalarıyla ilgili görevler;
- Çeşitli görevler.

Genel başlıklar halinde sıraladığımız bu görev ve yetkilerden, 3030 sayılı kanuna aykırı olmayanları büyük şehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır²²⁵.

c) Yerel Siyasetçi ve Encümen Diyalogu

Belediye encümeninin bir karar organı olduğunu, dolayısıyla Anayasanın 127. maddesi uyarınca yerel yönetimlerin tüm karar organlarının seçikle oluşturulması gerektiği²²⁶ görüşünde olanlar gibi, encümenin yapmakta olduğu işlerin teknik bilgiler gerektiren işler olması nedeniyle bu kurullarda seçilmiş olmayan üyelerin yer almasının uygun olacağı kanısını taşıyanlar da vardır²²⁷.

Yerel siyasetçiler arasında yapılan bir ankette encümen üyelerinin tümünün ya da çoğunluğunun atanmış kimseler olmasını isteyen siyasetçiler çok

²²⁴ Pazarıcı, Şevki, Encümenin Görevleri, s.137.

²²⁵ Pazarıcı, a.g.e., s. 138.

²²⁶ "Mahalli İdareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." (1982 Anayasası 127/1 /md.)

²²⁷ Keleş-Hamamcı, a.g.e., s. 30.

azınlıktadır. Genel ortalama ise; encümen üyelerinin seçimle gelmesini isteyen yerel siyasetçilerin oranı %50.6 iken atamadan yana olanların oranı %19.1'i geçmemektedir²²⁸.

Belediye Encümen Üyeleri Kimler Olmalı?

Kümeler	Seçimle Gelmeli (%)	Atamayla (%)
Anakentler	31.2*	29.6
200.000'den çok	44.7	29.3
50.000-200.000	60.3	7.6
20.000-50.000	48.0	19.2
2.000-20.000	60.1	18.7
2'000'den az	66.6	9.5
TOPLAM	50.6	19.1

(Kaynak: Keleş-Hamacı, 31).

Burada dikkatimizi çeken nokta küçük belediyeler, büyük belediyelere oranla atanmış üyeleri daha az istemektedirler.

C) Büyük Şehir Belediye Başkanı

Bu çalışmamız ile, Büyük Şehir Belediye Modelini, dolayısıyla bu modelin en önemli organı olan Büyük Şehir Belediye Başkanının görev ve yetkilerini incelemeyi esas aldığımız için özellikle belediye başkanının, belediye teşkilâtı içindeki yerini, görev ve yetkilerini daha ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz. Bu sebebledir ki bu konuyu ileriki sayfalarımızda ayrı bir bölüm halinde sunmaya çalışacağız.

4-Büyük Şehir Belediyesinin Gelirleri

Özerk bir tüzel kişilik olarak belediyenin kendine özgü özel bir bütçesi vardır. Belediye bütçesi ilke olarak belediye başkanı tarafından hazırlanır. Daha sonra encümen tarafından incelenerek meclisce kabul edildikten sonra o yerin en büyük mülki amirinin (Vali yada Kaymakam) onayıyla kesinleşir. Belediyenin kendisinden beklenen ağır ve çeşitli görevleri yerine getirebilmek üzere gelir kaynakları başta devletin vergi gelirlerinden ve işletmelerinin gelirleri ve

²²⁸ Keleş-Hamacı, a.g.e., s. 30.

26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu" uyarınca doğrudan aldığı kimi vergi, resim ve harçların yanı sıra hizmet ücretleridir²²⁹.

Büyük şehir belediye sınırları içindeki tüm hizmetler, Devlet Kalkınma Planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılan plan ve programlara göre yürütülür. (20/1.md.) Büyük şehir belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye Kanununun ilgili hükümleri uygulanmaktadır. (20/2.md.)

Büyük şehir belediye bütçeleri doğrudan ilçe belediye bütçeleri ise büyük şehir belediye meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlüğü sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek (tadilen) kabul edildikten sonra ilgili mülkî idare âmiri tarafından onaylanır. (20/3.md.)

3030 sayılı büyük şehir belediye kanununun 18. maddesinde büyük şehir belediyesinin gelirleri 13 bent halinde sayılmıştır. Bu gelirler genel olarak aşağıdaki şekilde gruplandırılabilir;

- Kanunî Paylar : (a), (b), ve(c) fıkralarında kanunî paylar ve miktarları belirtilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden verilmesi gereken payın Bakanlar Kurulunca miktarı belirlenir; ayrıca belediyelerin bulunduğu ilde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinde alınacak olan %3'lük pay²³⁰; Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının %50'si²³¹ belediyelerin tasıl edebilecekleri kanunî paylardır.

-Vergi, Resim ve Harçlar: (d) ve (e) fıkralarında vergi, resim ve harç gelirlerinden bahsedilmiştir. Bunlar sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü vergi ve resimler ile ilân asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilân ve reklâm vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleridir.

-Harcamalara Katılma Payları: (f) fıkrasında hangi tür harcamalara katılma payının alınacağı belirtilmiştir. Bunlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen nispet ve esaslara göre tahsil edilecek yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarıdır.

-Diğer Gelirler: Kamu idare ve müesseselerinin katılma payları, iç ve dış

²²⁹ Özşen, a.g.e., s. 303.

²³⁰ %3'lük pay, Bakanlar Kurulunca %5 oranına kadar arttırılabilir. (18/14 md.)

²³¹ Temizleme ve aydınlatma harcından %50 pay alınmasına ilişkin kural, 3239 sayılı kanun ile kaldırılmıştır.

borçlanmalar, tahvil ve hisse senedi gelirleri, bağışlar, menkul ve gayrimenkul mal gelirleri, yapılacak hizmetlere karşı alınan paralar, belediye iktisadi teşebbüs (BİT)'lerinden alınan hisseler gibi çeşitli gelirlerden oluşmaktadır.

II. İlçe Belediyelerinin İdarî Yapısı

1. İlçe Belediyelerinin Kuruluşu

Büyük şehir belediyesi, sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyelere Büyük Şehir İlçe Belediyesi denmektedir. (3/2 md.) Bu belediyeler kurulduğu ilçenin adını alırlar. (4/1 md.) Merkez ilçenin, büyük şehir belediyesi sınırları içinde kalan kısmında "Merkez İlçe Belediyesi" adı ile ayrı bir belediye kurulur. (4/2 md.) İlçe belediyelerinin sınırları, büyük şehir belediyesinin içinde kalan sınırlardan ibarettir. (5/2 md.)

2. İlçe Belediyelerinin Görevleri

İlçe belediyeleri görevleri bakımından standart belediyelere benzemektedirler²³². 3030 sayılı yasada ilçe belediyelerinin görevleri hakkında açık bir düzenleme yoktur.

3030 sayılı kanun ile büyük şehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan bütün görevler ilçe belediyelerine yüklenmiştir. Yani bu kanunda sayılanlar hariç olmak üzere yürürlükteki mevzuatın belediyelere verdiği görevlerin hepsi ilçe belediyelerince yerine getirilmektedir. (6/B-1.md.) 3030 sayılı kanunun büyük şehir belediyelerine yüklediği görevlerden ikisi ilçe belediyelerince de yapılabilir. Bu görevlerden hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceği yönetmelikle belirtilir²³³. (6/B-2.md)

²³² Yalçındağ, a.g.e., s. 89.

²³³ Bu görevler 3030 sayılı kanunun 6/A maddesinin (f) ve (l) bentlerindeki görevlerdir. Bunlar kanunda (f) "Yeşil sahalarda, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek, ve işlettirmek"; (l) "Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek" şeklinde belirtilmiştir.

3. İlçe Belediyelerinin Organları

Büyük şehir ilçe belediyeleri organları bakımından standart belediyelere benzemektedirler²³⁴. Zira 3030 sayılı kanunda ilçe belediyelerinin organlarını açıklayan ve oluşma esaslarını belirten müstakil maddeler yoktur. Ancak çeşitli maddelerde ilçe belediyesi organlarından sözedilmiştir. İlçe belediyelerinin organları İlçe Belediye Meclisi, İlçe Belediye Encümeni ve İlçe Belediye Başkanı'dır.

A) İlçe Belediye Meclisi

İlçe belediyeleri hakkında 3030 sayılı kanunda ayrıca bir düzenleme yapılmamıştır. Büyük şehir ilçe belediyelerinin organlarını ayrıntılara girmemek şartıyla 1580 sayılı kanundaki belediye organları ile ilgili hükümler ile izâh edebiliriz.

a) İlçe Belediye Meclisinin Kuruluşu ve Teşkilât Yapısı

İlçe belediye meclisinin, 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde tanımı yapılmış ve görevleri ile yetkileri sayılmıştır. "Belediyenin nüfusuna göre, sayısı yasaca belirlenmiş, seçimle başa gelen, bütçe yapmak, kesin hesap kabul etmek, ödünç almak, vergi ve resim göstergelerini düzenlemek, işletmeler kurmak gibi konularda karar veren belediye organı"²³⁵ şeklinde tanımlama yapılmıştır.

Belediye Meclisi, belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri 5 yılda bir nisbi temsil sistemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclisinin üye sayısı nüfusunun büyüklüğüne göre değişir. Bu değişim aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

²³⁴ Yalçındağ, a.g.e., s. 89.

²³⁵ Yılmaz, a.g.e., s. 121.

Belediye Meclisinin Üye Sayısı:

10.000 ve daha fazla nüfuslu olan yerler	9 kişi
10.001 ve 20.000 nüfuslu olan yerler	11 kişi
20.001 ve 50.000 nüfuslu olan yerler	15 kişi
50.001 ve 100.000 nüfuslu olan yerler	25 kişi
100.001 ve 250.000 nüfuslu olan yerler	31 kişi
250.001 ve 500.000 nüfuslu olan yerler	37 kişi
500.001 ve 1 milyon nüfuslu olan yerler	45 kişi
1 milyondan fazla nüfuslu olan yerler	55 kişi

Kaynak: Keleş - Yavuz, age.s.75

Yukarıda belirtilen sıyıdaki asıl üyelerin sayısı kadar yedek üye seçilir²³⁶.

b)Görev ve Yetkileri

1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde belediye meclisinin görevleri 16 fıkra halinde sayılmıştır. Belli başlı olanlarını genel olarak aşağıdaki şekilde gruplandırabiliriz.

— Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma programının görüşülüp karara bağlanması;

— Bütçede değişiklik yapılması, borç verme ve borç alma kararının verilmesi belediye vergi ve resimleriyle ilgili tarifelerin ve belediyece sunulan hizmetler karşılığında belediyece alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması;

— İmar planlarının onaylanması;

— Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar programının kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma gibi tesislerin gerçekleşmesine ilişkin işlemlerin yapılması;

— Belediye adına verilecek imtiyaz sözleşmesinin yapılması ;

— Belediyede kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması ;

— Belediyelerin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanılmasına ilişkin kararların alınması (70.md.) şeklinde sıralanabilir.

²³⁶ Keleş-Yavuz, a.g.e., s. 75.

B) İlçe Belediye Encümeni

a) Kuruluşu ve Teşkilatlanması

3030 sayılı kanunda ilçe belediye encümeninden bahsedilmediğinden ilçe belediye encümenleri 1580 sayılı kanuna tabidirler. Belediye Encümeni Belediye Kanununun 83. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. "Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye daire başkanlarından ve belediye meclisince seçilen en az iki, en çok belediye daire başkanlarının yarısına kadar sayıda üyeden oluşan ve bütçe tasarısını incelemek, kamulaştırma kararı vermek, harcamaları ve ihaleleri incelemek gibi görevleri bulunan belediye organıdır"²³⁷.

Belediye yönetiminin karar organlarından ikincisi belediye encümenidir²³⁸. İlçe belediye encümeninin oluşumuna dikkat edilecek olursa hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşmaktadır²³⁹. Oysa büyük şehir belediye encümeni, 3030 sayılı kanunda'da belirtildiği üzere tamamen atanmış üyelerden oluşmaktadır. (13.md.)

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Belediye meclisi üyeliğini kaybeden bir kimse, encümen üyeliğini de yitirir²⁴⁰. İkinci tür üyeler ise doğal üyelerdir; Bunlar belediye'deki bölüm görevlileridir²⁴¹.

b) Görev ve Yetkileri

Belediye encümenine, belediye başkanı başkanlık eder. Belediye encümenine gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülmesi gereklidir.(78 md.)

Belediye encümeninin vazifeleri, 1580 sayılı Belediye Kanununun 83. maddesinde sayılmıştır. Bunları özetleyerek aşağıdaki şekilde sunabiliriz:

- Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesi;
- Aylık gelir-giderlerin, ihalelerin, pazarlıkların incelenmesi ve denetlenmesi;
- Kamulaştırılacak yerler hakkında, kamu yararı kararı vermek;

²³⁷ Yılmaz, a.g.e., s. 120.

²³⁸ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 105.

²³⁹ Yılmaz, a.g.e., s. 157.

²⁴⁰ Yılmaz, a.g.e., s. 157.

²⁴¹ 1580 sayılı belediye kanununda bu doğal üyeler; Yazı İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü, Sağlık İşleri Müdürü, Veteriner, Baş Mühendis, Teftiş Kurulu Müdürü bulunan yerlerde, Zat ve Hukuk İşleri Müdürleri olarak sayılmıştır.(88.md.).

- Bütçede aktarma yapmak yetkisi;
- Taşıt araçlarının ücret tarifeleri ile zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narh belirlemek;
- Belediye taşınır mallarının satılması;
- Belediye cezalarının takdiri;
- Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkartılması, terfi, ödüllendirme, cezalandırma gibi konuların karara bağlanması;
- Belediye görevlerinin yapılması için uyarılarda bulunmaktır.

Görüldüğü gibi belediye encümeninin kararları yargısal olanlar ve idari olanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari kararlar, ya mali düzenlemelerle ilgili yada belediye görevlilerinin atama ve yükselme işlerini ilgilendiren kararlardır. Öte yandan, yargısal kararlar ise ilgili yasalara uygun olarak belediye cezalarını koymaktan ibarettir.

1580 sayılı kanunla ilçe belediye encümenlerine verilen bu vazifelerin yanında 3030 sayılı kanunla da bazı vazifeler verilmiştir. Bunlar da başta belittiğimiz ayrıntılara girmektedir.

C) İlçe Belediye Başkanı

İlçe belediye başkanı hakkında 3030 sayılı kanunda fazla bilgi olmadığından biz yine 1580 sayılı kanuna göre hareket edeceğiz²⁴². İlçe belediye başkanı, ilçe tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Belediye başkanları tıpkı büyük şehir belediye başkanı gibi doğrudan seçmenler tarafından seçilir. 1580 sayılı kanuna göre, 1963 yılına kadar, belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi²⁴³.

²⁴² Büyük şehir belediyeleri, kurulduğu ilin tümünü kapsar ve bu belediyeler önce 3030 sayılı kanuna, sonrada 1580 sayılı kanuna tabidirler. (Bkz. Yayla, Belediye Nedir?., s.25).

²⁴³ Gözübüyük-Akıllıoğlu, a.g.e., s. 105-6.

Ülkemizde 1963 yılına gelinceye değin, belediye meclisi, başkanları kendi üyeleri arasında ya da dışardan seçilebilmekteydiler. Ve seçilen başkanın göreve başlayabilmesi vesayet organının onayına bağlı bulunuyordu. 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı kanunun çıkması üzerine belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesinden sonra ülkedeki bütün belediye başkanları, görevden alınmış ve görevleri valilere ve kaymakamlara verilmiştir. Bu durum 1963 yılında 307 sayılı yasa uyarınca yeniden mahalli seçimler yapılmasına kadar sürmüştür. 12 Eylül 1980'den sonra ise, 1980 öncesi olaylarda belediyelerin hizmeti aksatacak ölçülerde politize olması ve yer yer anarşik olaylara karıştıkları gerekçesiyle bütün belediye başkanları 2303 sayılı kanun ile görevlerinden alınmışlardır. Ve yerlerine yenileri atanmıştır. (Bkz.Keleş-Yavuz, a.g.e, s. 160-161).

İlçe belediye başkanı hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görevleri gördüğü hizmetlerin niteliğine göre değişmektedir. 3030 sayılı B.Ş.B. kanununa göre; ilçe belediye başkanları aynı zamanda büyük şehir belediye meclisinin tabii üyesidirler. (10/.md.) Yine aynı kanuna göre, eğer ilçe belediye başkanının büyük şehir belediye meclisinde tabii üyeliği sona ererse belediye başkanlığı sıfatı da sona erer. (11.md.)

Büyük şehir ilçe belediyeleri tabii oldukları sistem gereği ağır görevler üstlenmişlerdir. İcra organı olan belediye başkanına vazifesinde yardımcı olan görevliler vardır. İlçe belediye başkanı, normal olarak görevlerinden bir bölümünü kendi denetim ve sorumluluğu altında yardımcılarına bırakabileceği halde, temsil yetkisini yardımcısına devredemeyeceğine dair Danıştay kararı vardır.²⁴⁴ .



²⁴⁴ Keleş-Yavuz, *a.g.e.*, s.162.

§.3. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN T.C. İDARİ TEŞKİLÂTI İÇİNDEKİ YERİ

I. Konunun Anayasal Mahiyeti

1982 Anayasası, İdarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmiştir. (Anayasa 123.md.) Anayasanın 126.maddesinde ise, Türkiye merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılacak, illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanacaktır. Ayrıca belli kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilâtı kurabilecektir.

Anayasamızın 127. maddesinde mahalli idareler, mahalli topluluğun müşterek ihtiyaçlarını karşılayan organlar olarak tanımlandıktan sonra bunların genel karar organlarının seçmenlerce seçileceği belirtilmiştir. Yine bu maddenin devamında büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebileceği; yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkilerinin kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğinin kabul edilmesi üzerine, 1984 yılında kanunî düzenleme ile büyük kentlerde büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Başlangıçta sayıları üç olan (İstanbul, Ankara, İzmir) bu tür belediyelerimizin sayısı günümüzde onbeş'e ulaşmıştır.

II. Merkezi Yönetim İle İlişkiler

1. Merkez-Büyük Şehir İlişkisi

Büyük şehir belediyelerinin merkezi yönetimle olan ilişkilerinin esas ve

usulleri 3030 sayılı kanunun 2. maddesinde düzenlenmiştir²⁴⁵.

Büyük Şehir Belediyesinin en önemli faaliyeti olan bütçe hazırlama işlemi üzerinde, merkezî yönetim sıkı bir kontrol mekanizması olarak valiyi görmüş olacak ki, vali büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken önemli bazı değişiklikler yapabilmektedir. Bu husus 3030 sayılı kanunun 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "Büyük şehir belediye meclisi, ilçe bütçelerini kabul ederken; vali, büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken;

a) Bütçe metnindeki, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye;

b) Belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya veya kanunî yetki üzerindeki gelir tahminlerini normal ve kanunî hadde indirmeye;

c) Yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya;

d) Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye;

e) Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye yetkilidir." Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı bütçenin Büyük Şehir Belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde, büyük şehir belediye başkanınca, görevli idarî yargı mercilerine itiraz edilebilir. İtirazlar idarî yargı mecrilerince 30 gün içinde karara bağlanır²⁴⁶. (20/7.md.)

2. Merkez-Büyük Şehir İlçe Belediyesi İlişkisi

Merkezî yönetimin bu tür ilçe belediyeleri ile olan ilişkileri 3030 sayılı kanunda açıkça belirtilmediğinden, bu ilişki 3030 sayılı kanundan ziyade, 1580

²⁴⁵ Madde 2: "Bu kanun büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetikilerine, merkezî idare ve diğer mahallî idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri kapsar."

²⁴⁶ Mülkî idare âmiri -belediye başkanı ilişkisi çerçevesinde; Büyük belediyelerimiz, mülkî idare âmirlerinden çok, siyasal iktidarın kendilerini köşeye sıkıştırmalarından şikayetçidirler. Mülkî idare âmirlerini, siyasal iktidarın ajanı olarak görmekteyiz. (Bkz. Türkiye'de Mülkî İdare Âmirliği, Editör: Kurthan Fişek, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay; Ankara. 1976, s.375).

sayılı kanunun standart ilçe belediyeleri ile ilgili hükümlerine göre düzenlenmektedir. Ancak ortada 3030 gibi ayrıca tabi olunan bir kanunun olması bu tür ilçe belediyelerini diğer standart ilçe belediyelerinden bazı ayrıntı sayılabilecek hususlarda ayırmaktadır²⁴⁷.

III. Büyük Şehir Belediyesi-İlçe Belediyesi İlişkisi

Büyük Şehir Belediyesinin devlet tüzel kişiliği ile olan ilişkileri gibi kendi içinde ilçe belediyeleri ile bir takım ilişkileri vardır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında çok sıkı bir vesayet ilişkisi kurulmuştur. Hizmetlerin yürütülmesinde ilçe belediyeleri arasında birlik ve koordinasyonu sağlamakla yani sistemin bütünlüğünü korumakla görevli olan büyük şehir belediyesi, ilçe belediyelerinin bazı tasarruflarının yürürlük kazanıp kazanamayacağını dahi düzenleyebilmektedir.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri bir bütünün parçalarıdır. Tabiki bu bütünlüğün sağlanabilmesi bir tür vesayetle mümkün olacaktır. Zira 3030 sayılı kanunda büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen maddeler çok sıkı bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin adının ne olduğu konusunda görüş birliği yoktur²⁴⁸. Bu öylesine bir ilişkidir ki Büyük Şehir Belediyesi tarafından kimi görev ve yetkileri ilçe belediyelerine ve ilçe belediyesi tarafından Büyük Şehir Belediyesine devredilebilmektedir. Kimi hizmetler'de ortaklaşa yürütülebilmektedir²⁴⁹.

²⁴⁷ Yalçındağ, a.g.e., s. 85.

²⁴⁸ Bu konuda Sait Güran "İç İdari Vesayet" görüşündedir. (Bkz. Sait Güran, "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, İstanbul. 1993, Y.4, 1-3.). Yıldızhan Yayla ise "Mahalli düzeyde vesayet" tanımını kullanmaktadır. Yıldızhan Yayla'nın bu konudaki görüşü: "Mahalli düzeyde vesayet: Aslında İdari vesayet, merkezî idarenin mahalli idareler ve kamu kurumları üzerindeki denetim yetkisini ifade eder. Nitekim, Anayasa da idari vesayet terimini bu anlamda kullanmıştır. Fakat iki kamu tüzel kişisi arasında, birbirine üstünlük tanıyan ve diğerini denetleme imkân ve araçlarını sağlayan bir ilişki varsa buna da idari vesayet demek uygun görülebilir." (Bkz. Yayla, Belediye Nedir?, 74). İl Han Özay, ise "dış idari denetim" tanımını kullanmaktadır. "İlçe belediyeleri ile büyük şehir belediyeleri arasındaki ilişkiyi iç idari vesayet olarak niteleme görüşleri ortaya atılmış ise de kanımca "dış idari denetim" buna yeğlemek daha doğrudur. Çünkü iç sözcüğü, ilişki sanki tek bir tüzel kişiliğin içinde geçiyormuş gibi yanıltıcı olabilir. Ve aslında burada iki ayrı tüzel kişilik söz konusu olduğundan ilişkinin iç olabilmesi mümkün değildir. Gerçi büyük şehir belediye meclisi, ilçe belediye başkanlarından oluştuğu için üyeler bakımından birlik varsa da aynı durum vali ile il özel idaresi arasında da sözkonusu olduğu halde yine vesayet ilişkisinin varlığı kabul edildiğinden büyük şehir belediyesi ile ilgili bu yeni durumu ne iç ne de vesayete özdeşleştirme olamaz.

Hiyerarşi ilişkisi de bir iç denetim sözkonusu olduğundan aralarında ast-üst ilişkisi bulunmayan tüzel kişiler, örneğin barolar, ile Türkiye Barolar Birliği ve İlçe Belediyesi ile Büyük Şehir Belediyesi arasındaki idari denetim dıştan olmaktadır." (İl Han Özay, 2.Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim, İstanbul. 1992, s.170).

²⁴⁹ Yalçındağ, a.g.e., s. 85.

Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkileri hukukî çerçevesi içerisinde gruplara ayırarak maddeler halinde sunmaya çalışacağız.

a) Büyük Şehir Belediye başkanı, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini ve tüm belediye genelinde bu hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak ve gerektiğinde bu hizmetleri denetlemek yetkisine sahiptir.

b) Büyük şehir belediye başkanının bu yetkisinden dolayı olacak ki ilçe belediye meclisince alınan tüm kararların başkana gönderilmesi gerekir.

c) İlçe belediyelerinin bütçeleri, büyük şehir belediye meclisince aynen veya değiştirilerek kabul edilebilir. Burada amaç yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlama gayesidir.

d) Büyük şehir belediye başkanı, ilçe belediyeleri arasındaki hizmetlerin birlik ve beraberliğini sağlamak yetkisine sahiptir.

e) İlçe belediyeleri, büyük şehir belediye meclisinin onayını almak ve mali külfetini karşılamak şartıyla bazı görevlerini Büyük Şehir Belediyesine devredebilir. Bazı hizmetler ise ortaklaşa yürütülebilir.

f) Büyük Şehir Belediyesi, ilçe belediyelerine hizmet yardımında ve mali durumu yetersiz olan ilçe belediyelerine mali destekte bulunabilir.

g) İlçe belediye meclislerinin kendi aralarında ve büyük şehir belediye meclisiyle uyumsuzluğa düşmeleri durumunda Büyük Şehir Belediyesi yönlendirici ve düzenleyici rol oynar. Meclis toplantı halinde değilse bu görev encümenindir. Bu hususta alınan karara karşı ilgilinin 10 gün içinde o ilin valisine itiraz hakkı vardır²⁵⁰.

Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki bu ilişkilerden de anlaşılıyor ki aralarında "organik bir bütünlük" vardır²⁵¹. Bu duruma bir misal olarak, ilçe belediyesinin bütçesini 1580 sayılı Belediye Kanununa göre hazırlamasını gösterebiliriz. Fakat büyük şehir belediye meclisi, aynen ilçe belediye meclisinin bir organı gibi bu bütçeyi öncelikle kabul etmesi gerekir. Daha sonra vali onaylayacaktır.

²⁵⁰ Geniş bilgi için bkz. Yayla, a.g.e., s. 74-5.

²⁵¹ Yayla, a.g.e., s. 74.

§. 4. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

I. Büyük Şehir Belediye Başkanının Konumu

Büyük şehir belediye başkanı, büyük şehir yönetiminin yürütme organı, büyük şehir belediye meclisinin ve encümeninin başıdır. Aynı zamanda bu kurulların kararlarının uygulayıcısıdır.(14/5.md.)

Belediye başkanının ikili bir konumu vardır. Başkan belediyenin hem temsilcisi, hem de yürütme organıdır. Hem de genel yönetimin bir temsilcisidir. Genel yönetime ilişkin konuları, öteki mevzuat ve emirleri duyurmaya görevlidir. Bu hususta o yerin en büyük mülkî idare amirine bağlıdır²⁵².

Büyük şehir belediye başkanı 1580 sayılı ve 3030 sayılı kanunun kendine verdiği görevlerin yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik, beraberlik ve koordinasyonu sağlamakla da görevli ve yetkilidir. (14/2.md.)

Büyük şehir belediye meclislerince alınan tüm kararlar büyük şehir belediye başkanına gönderilir. (14/1.md.) Başkan burada sadece bir onay mercii değildir. Eğer isterse, konunun tekrar görüşülmesi için ilgili meclise geri gönderir. Meclis kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ettiği takdirde meclis kararı kesinleşmiş olur. (14/2.md.)

Büyük şehir belediye başkanı gerektiğinde görev ve yetkilerinin bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına geçici olarak devredebilir. (Yönetmelik 42/5.md.) Büyük şehir belediye başkanı, büyük şehir dahilinde genel koordinasyonu sağlamak amacıyla ilçe belediye başkanları ile ayda en az bir defa görüş teatisinde bulunmak üzere toplantı yapar. (Yönetmelik 42/6.md.)

Büyük Şehir Belediyesinin teşkilatlanmasında başkan yardımcısına yer verilmemiştir. (16/3.md.) Başkanın görevli olarak Büyük Şehir Belediyesi dışına çıkması, yıllık, mazeret ve hastalık izinleri veya görevden uzaklaştırma sebebiyle

²⁵² Özşen, a.g.e., s. 300.

görevinden geçici olarak ayrılması hallerinde başkanlığa vekalet etmesi için büyük şehir belediye meclisi her yılın ilk olağan toplantısında bir belediye başkan vekili seçer. (15/1.md.) Bu durumda normal zamanlarda başkana uygun olan işlerinde, hizmetlerin yerine getirilmesinde, başkan adına onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve azami dört genel sekreter yardımcısı bulunur.(16/1.md.) Genel sekreter başkanın teklifi üzerine içişleri bakanlığınca; Genel Sekreter yardımcılarını ise başkan tarafından atanır. (16/2.md.) 3030 sayılı kanunun başkan yardımcılığı yerine genel sekreteri benimsemesi ve genel sekreterin sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesi bu konuda profesyonel, uzmanlaşmış elemanlara ulaşabilme gayesi olsa gerekir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 61.maddesinde belediye başkanı için belediye işleriyle ilgili verilen gensorunun kabulü için aranan 2/3 çoğunluk, 3030 sayılı kanunda, 3/4 olarak düzenlenmiştir. Yine 1580 sayılı kanunun 76. maddesinde, belediye başkanının mecliste her toplantı dönemi başında sunacağı çalışma raporunun yetersiz bulunması 2/3 çoğunluğun sağlanmasına bağlı olmasına rağmen 3030 sayılı kanun bunu 3/4 çoğunluğun sağlanması şartına bağlamıştır. (14/6.md.)

Büyük şehir ve ilçe belediye başkanları (ve diğer organlar ve üyeleri) hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya koğuşturma açılması halinde içişleri bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir. (9/2.md.)

II. Büyük Şehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

1. Genel Olarak

Büyük Şehir Belediyesinin yürütme organı olan büyük şehir belediye başkanı, ilgili mevzuatta gösterilen esas ve usullere göre, büyük şehir sınırları içinde yaşayan mahalli topluluk üyelerince, genel oyla 5 yıllık süre için seçilir²⁵³. Büyük şehir belediye başkanı 1580 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanlarına ve 3030 sayılı kanunun büyük şehir belediye başkanlarına verdiği görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır²⁵⁴.

Belediye başkanı hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Ve görevleri gördüğü hizmetin niteliğine

²⁵³ BTKİB, s.183.

²⁵⁴ Pazarıcı, a.g.e., s. 167.

göre değişir. Genel yönetimin ajanı olarak, o yerin en büyük mülkî idare mirince tebliğ edilecek kanun, nizamnâme ve talimatnmeleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmektir. 3030 sayılı kanunda büyük Şehir belediye başkanının görevleri sayılmıştır. (14.md.) Yine bu kanunda büyük Şehir belediye başkanının, kendisine verilen kanunî görevlerinin yanında ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir. (14/2).

2. Büyük Şehir Belediye Başkanının 3030 Sayılı Kanunda Sayılan Görev ve Yetkileri

3030 sayılı kanunda, büyük Şehir belediye başkanına verilen vazifeler bu kanunun 14. maddesinde 14 fıkra halinde sayılmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi büyük Şehir belediye başkanının görev ve yetkileri sadece bunlardan ibaret değildir. Zira büyük Şehir belediye başkanı 1580 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanlarına verdiği görevleri yerine getirir ve yetkilerini kullanır. (Yönetmelik 42/md.)

3030 sayılı kanun ile büyük Şehir belediye başkanına verilen görev ve yetkileri genel olarak aşağıdaki Şekilde gruplandırabiliriz.

- Tüm hukukî münasebetlerde belediye tüzel kişiliğini büyük Şehir belediye başkanı temsil eder. Bunun için ayrı bir karara gerek yoktur. ²⁵⁵. İt miri sıfatıyla ödeme emirlerine imza atmak veya bu konuda yetki vermek, gerektiğinde bizzat nikah kıymak gibi yetkileri vardır.

-Büyük Şehir belediyesinin yürütme organı, büyük Şehir belediye başkanıdır. Yürütme organı sıfatıyla, büyük Şehir belediye meclisinin ve encümeninin kararlarını uygulamakla mükelleftir. Büyük Şehir belediye başkanları, büyük Şehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclisi kararlarını aynen veya tadilen tasdik edebilir. Veyahut meclislerde tekrar grşlebilmesini isteyebilir.

-Büyük Şehir belediyesinin tüm organları ile birlikte etkin, düzenli ve süratli bir Şekilde yürütülmesini sağlamak, büyük Şehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını hazırlamak, büyük Şehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil ettirmek, belediye adına sözleşmeler yapmak, bağış kabul etmek ve her türlü akit ve tasarruflarda bulunmak, büyük Şehir belediye meclisince onaylanan nazım imar planlarını ²⁵⁶

²⁵⁵ Kemahloğlu, Hikmet, Belediye Başkanının El Kitabı, Ankara. 1963, s.5.

²⁵⁶ Nazım İmar planı, ".... bölge veya evre düzenini korumaya yönelik planlamaya uygun olarak halihazır haritalar zende,..... arazi parçalarının, genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin

uygulamak gibi yetkileri vardır.

Büyük şehir belediye başkanı tüm bu görevlerinin yanında diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkileri kullanır. (14/1. md.) Büyük şehir belediye başkanı gerektiğinde görevlerinin bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına devredebilir. (14/m. md.)

Belkide büyük şehir belediye başkanının en önemli vazifesi, büyük şehir dahilindeki ilçe belediyelerince yürütülen bütün belediye hizmetlerinin koordinasyonu ile birlik ve beraberliğin sağlanmasıdır.



gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulamak, imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bir bütün olan plandır." şeklinde ifade edilebilir.(Bkz. Gürpınar, Ergun, Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış, İstanbul 1993, s. 56.)

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmamızda 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu'ndan esinlenilerek şekillendirilen belediye modelini incelemeyi hedefledik. Bu hedefe ulaşabilmek için Türk belediyeciliğinin tarihî gelişimini kronolojik takvimine uygun olarak inceledik.

Yapmış olduğumuz bu çalışmayı özet mahiyetinde bir değerlendirme yaparak neticelendirmek istiyoruz.

150 yıl önce'de gönümüzdeki gibi beledî meseleler tartışılmakta ve çözüm önerilerini sunulmaktaydı. Bu meseleler hep dile getirilmiş, ancak esaslı bir çözüm bulunamamıştır. Belediyecilik alanında en son uygulama olan Büyük Şehir Modelinin değerlendirilebilmesi için önceki uygulamalara ve neticelerine bakmak gerekir. Zira uzun bir süredir aynı problemler dile getirilmektedir. Bu sebeptir ki çalışmamızda bu meselenin en başına yani ilk islâm devletindeki belediye teşkilâtına kadar uzandık ve önemli gelişmeleri ve uygulamaları anahatlarıyla aktarmaya çalıştık.

Osmanlı Devletinin muazzam bir belediye teşkilâtı vardı ve gayet iyi işliyordu. Peki ne oldu da bu teşkilatı yıktık ve 150 yıldır tartıştığımız, çözümler aradığımız bir sisteme mahkum olduk?

Osmanlı devleti şeriatı tam olarak uygulayan bir İslâm devletiydi. Dolayısıyla idarî teşkilâtında kendisinden önceki islam devletlerini örnek almıştı. Hisbe teşkilâtı da Hz. Peygamberden itibaren bütün islam devletlerinde mevcuttu. Devirden devire değişiklikler göstermiş, ancak esas vasfını koruyarak, Osmanlı devletine intikal etmiştir. İslam medeniyetinin zirvesine çıkmış olan Osmanlı Devletinde bu müessese de ihtişamının zirvesine çıkmış ve mükemmel bir teşkilât olarak zamanın rakib devletlerine parmak ısırtmıştır.

Adaleti hayatın her zerresine sindirmek, halkın mal, şahsiyet ve haysiyetini

korumak, her zaman her yerde dürüst ve namuslu olmak, örf ve adetlere sahip çıkmak, şeriatı nefislerde tam olarak yaşamak ve yaşatmak gibi temel prensipleri olan hisbe teşkilâtının bu ulvî fonksiyonlarını günümüzde, değil bir tek müessese bir devlet teşkilâtı dahi karşılamaktan uzaktır.

İmparatorluğun duraklama devri, şehir yaşayışındaki düzenin bozulmasına vesile olmuştu. Bir taraftan merkezi yönetimin zayıflaması, diğer taraftan vakıfların eskisi gibi hizmet edemez oluşu, bu bozulmayı hızlandırmış ve artık toplumda huzursuzluklar başlamıştır. sistemde değişiklikler gündeme gelmiştir.

Bilindiği gibi Osmanlı devletinde köklü değişiklikleri Sutan II. Mahmud Han yaptı. 1825'de Yeniçeri Teşkilâtı kaldırıldı. Ve şehir idaresinde kontrolü sağlayacak yeni bir idarî sistemin kurulması gerekiyordu. Bu sebeple 1826 yılında ihtisâb ağalığı, ihtisâb nazırlığına dönüştürüldü. 1300 yıllık tarihi olan hisbe teşkilâtı 1854 yılında tamamen ilgâ edilerek tarihe mal oldu.

Adetlerimize ve yaşayış tarzımıza uymayan bir idare usulü kurmak için eski yapıyı yıkmışız ve başarılı geçmişimiz ve sosyal müesseselerimiz hiç olmamışçasına bir aşağılık duygusu içinde hareket etmişiz ve neticede belediyecilik alanında başarılı olunamamıştır. Zira günümüzde, o günlerde belediyeciliği iyileştirme adına söylenenler tekrarlanmaktadır.

1854'te Hisbe teşkilâtı ilgâ edildikten sonra batı modeli belediyeler kurulmaya başladı. Bu modeller ekseriya merkeziyetçi bir yapıya sahipti. Oysa halk ferdiyetçi bir yapıya sahip olan bir teşkilâta alışmıştı. Yani kendi işini kendi yapıyor ve denetliyordu. Bu sebeptendir ki yeni modellere halk bir türlü sıcak bakmadı. Cumhuriyetin ilk yıllarına değin sürekli değişiklikler yapıldı. Yenilikler getirildi. Ancak sistemi bir türlü kabul ettiremediler.

1930 yılında ise bu yeniliklerden bir halka olarak Fransız Belediye Kanununun hemen hemen aynısının çevirisi yapılarak belediye kanunu olarak kabul edilmiştir. Halen yürürlükte olan, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere çok ağır görevler verildi. Belediyelerin bunları başaramayacakları baştan belliydi. Nitekim uygulamada da böyle oldu.

75 yaşında olan Cumhuriyet belediyeciliğinde bugün bile belediyelerin gerçek bir halk yönetimi olduğunu söyleyemeyiz. Halkın mahalli idarelere katılma düzeyi çok düşüktür. Demokrasilerin beşiği mahalli idarelerdir diyoruz; Fakat daha ilk demokrasi sınavını buralarda kaybediyoruz. Günümüzde merkeziyetçi bir

anlayışla mahalli idareler yönetilmekte ve yapılanma tepeden başlamaktadır. Oysa bu yapılanma Osmalı Devletinde tabandan başlamıştı. Devlet kesinlikle belediye işlerine karışmazdı. Belediye işlerini belediyecilik adına örgütlenmiş toplum üstlenmişti. Camiler ve mahalleler en küçük belediye birimleriydi. Günümüzde mahalleye çağdaş bir mahalli idare birimi statüsü kazandırmak için yapılan çalışmaları akılcı bir davranış olarak görüyoruz.

1580 sayılı kanunun belediyecilik adına yetersiz kalmasıyla belediyeler meseleleri halledemez olmuş ve şehirler yaşanmaz hale gelmiştir. Hele metropollerde bu sıkıntı had safhaya ulaşmıştı. Özellikle metropolitan alanların yönetimi ile ilgili çözümler aranmaya başlandı. Ve bu çalışmalar 1963 yılında Marmara Bölge Planlama Bürosu tarafından hazırlanan, Doğu Marmara Raporu ile başlamış ve bu çabalar değişik hukukî, bilimsel, teknik ve idarî çalışmaları kapsayarak, 1984 yılında gerçekleşen Büyük Şehir Belediyelerinin kuruluş aşamasına varmıştır.

Büyük şehirlerde hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini amaçlayan, büyük şehir ve ilçe belediyelerinden oluşan ve bunlara bazı yeni yetki ve kaynaklar getiren iki kademeli demokratik bir yapılanma çabası içindeki 1984 düzenlemesinin yaklaşık 10 yıllık bir hayatı söz konusu olmasına rağmen sistemin işlemediği ve meselelerin halli için yetersiz olduğu kanaati yaygındır. 3030 sayılı kanunun getirdiği sistemin değiştirilmesi hakkında yapılan bir ankette yarıya yakın çoğunluk yasanın değiştirilmesine taraftır.

3030 Sistemi Değiştirilmeli midir?

Kümeler	Evet %	Hayır%	Fikrim Yok %
Anakent Belediyeleri	87.5	10.9	1.5
200.000'den çok nüfuslu belediyeler	5.7	15.5	32.7
50.000-200.000	46.1	21.9	31.8
20.000-50.000	32.6	11.5	55.7
2.000-20.000	26.4	11.3	62.2
2.000'den az nüfuslu	14.2	14.2	71.4
TOPLAM	47.7	15.0	37.1

(Kaynak: Keleş-Hamamcı, 43.)

Sadece büyük şehir belediyelerinde alınan cevaplara bakıldığında pek büyük çoğunlukla (%87.5) 3030 sayılı yasanın değiştirilmesi gerektiği görüşündedirler. Büyük şehir belediyelerini temsil eden siyasilerin bu modelin yeniden gözden geçirilmesi ve düzeltilmesi konusudaki açık tavırları, sistemin işlemediği şekilde değerlendirilebileceği gibi bu anketin, 3030 sayılı kanundan kaynaklanan yönetim modelinin performansı konusunda, yeterli ve objektif bilgi ve belge olabileceği de tartışılabilir. Ancak metropollerin yönetiminin çok zor olduğu bir gerçektir. Ve bu tür yerleşim merkezleri için öteden beri çözüm önerileri sunulmuştur. Büyük ve kozmopolit şehirlerde yönetimi daha küçük birimlere ayırma fikri olarak, Tanzimat yıllarında Galata-Beyoğlu arasında Altıncı Daire-i Belediye ismiyle kurulmak istenen belediye teşkilâtıyla büyük şehir yönetimine dair ilk adım atılmıştır.

Yapmış olduğumuz araştırmada gördüğümüz kadarıyla büyük şehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin tek başlarına yapamayacakları büyük çaptaki (kanalizasyon, yol, su, yeşil alan vs) işleri yaparken kaynak yetersizliğinden şikayetçilerdir. Enflasyonist ekonomide gelirleri zaten sınırlı ve kıt olan belediyeler bunalmışlar ve hizmetler yürümez olmuştur.

İkinci bir şikayet konusu ise, 1950'li yıllardan sonra hızlı bir göç başlamış, siyasilerimiz ise bunlara kazanılmış birer oy gözüyle baktıklarından bu çarpık yerleşmeyi durdurmadan ziyade imar aflarıyla teşvik etmişlerdir. Bu göç dalgası günümüzde son hızıyla devam etmekte ve büyük şehirlerimiz gecekonduculardan oluşan büyük birer köy haline gelmektedir.

Üçüncü bir şikayet konusu ise, merkez-mahalli ilişkilerindeki vesayet denetiminin ağırlığı ve şeklidir. Üniter devlet şemsiyesi altında, merkezi yönetimin mahalli idareleri hele büyük şehir belediyelerini denetleyebilmesi kadar tabii bir şey olamaz, ancak bu denetimin dozu ve şekli önemlidir. Şikayet konusu olan da budur. Yerel siyasetçiler bu vesayetin ağırlığını hizmetlerin yürütmesine engel olarak görmektedirler ve vesayet şeklinde "yerindelik denetimi" yerine "hukuka uygunluk denetimi" biçiminde düzenlenmesini istemektedirler.

Belediyelerimizin, bu saydıklarımız ve benzeri birçok şikayetleri yanında vatandaşların belediye ile olan ilişkilerinde birçok uyuşmazlıklar çıkmakta ve bu konuda şikâyetler oldukça kabardır. Özellikle büyük şehir belediyelerinde şehrin kozmopolit yapısına paralel olarak şikayetler çoğalmakta belediyeler bunların çoğuna cevap dahi verememektedir. Burada hepsinden önemlisi olan hizmetlerin

götürülmesinde ve şikayetlerin dikkate alınmasında partizanlık yapıldığı iddiasıdır.

Hülasa bu hususta bir başıboşluk vardır. Keyfi davranışların ve kayırmaların önlenmesi için temel görevi, idarî eylem ve işlere karşı yapılan şikayet ve başvuruları incelemek olan "ombudsman" halkın avukatı olarak önerilebilir. Ombudsman bir denetçidir ve uygunsuz, adaletsiz, baskıcı , hatalı ya da kötü yönetime dayanan tüm eylem ve işlemler konusunda yetkilidir. Halkın arzu ve şikayetlerini direk olarak ilgili merci'e iletir. Bu sistem günümüzde 80 kadar ülkede uygulanmaktadır. Bazı dillerde "Arabulucu", "Koruyucu" anlamına gelen sözcüklerle ifade edilen ombudsman, Osmanlı Devleti'nden doğmuş ve İsveç kanalı ile tüm dünyaya yayılmıştır. Fakat ecdadımızın mükemmel bir şekilde uyguladığı ve rakip devletler tarafından dahi tasvip görüp, alınıp uygulandığı halde bizde bu sistem yoktur* Yerini dolduracak herhangi bir alternatif denetim sistemi'de olmadığından eksikliği önemli ölçüde hissedilmektedir.

Büyük şehir belediye modelini incelemek üzere başladığımız çalışmamızda Türk belediyeciliğinin tarihî inkişafını özet olarak aktardıktan sonra büyük şehir belediye modelini ana hatlarıyla izah ederek, merkez ile büyük şehir ilişkilerini aktarmaya çalıştık. Modelin şikâyet konusu olan aksayan yönlerinin düzeltilmesini isteyenlerin yanında modelin tümüyle değiştirilmesini isteyenler de vardır. Ancak modelin 10 yıllık bir uygulamasından başarılı veya başarısız olduğu hükmüne varmak kanaatimizce zordur. Bu konuda akademisyenlere büyük görev düşüyor. Modelin aksayan yönlerinin bulunması ve çözümler üretilerek modelin daha işleyebilir hale getirilmesi bu konuda yapılacak olan başarılı akademik çalışmalara bağlıdır.

*) İsveç Kralı Karl XII. (Demirbaş Şarl) 1709 Poltava savaşında Rus ordusuna mağlup olunca Osmanlı İmparatorluğu'na sığınıyor ve Padişah onu Saray'da misafir ediyor. Uzun bir süre Kral, Sarayın ve İmparatorluğun işleyişini büyük bir merakla gözlüyor. En çok ilgisini çeken de Topkapı Sarayı'nın Kubbealtı'nda yapılan Divan Toplantıları oluyor. Özellikle hafta'da bir gün halkın şikayetlerinin devletin en yüksek yöneticileri tarafından dinlenişi ve padişahın da kafes ardından bunları izleyişi, halkın idari kademeleri aşarak en tepeye arzularını iletebilmesi Kral'ı çok etkiliyor ve ülkesine döndüğünde, Topkapı Sarayı'ndan esinlendiği bu düşünceyi uygulamaya geçiriyor. Ombudsman sistemi böylece İsveç kanalı ile dünyaya yayılmaya başlıyor. (Bkz.Atilla Alpöge, Halka Dönük Yerel Yönetim, İstanbul. 1993, s.106-109).

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

- ADRIAN, Charles R., *State And Local Governments A study In The Political Process*, New York-Toronto-London,1960,
- AKDAĞ, Mehmet, *Türkiye'nin İktisadî ve İçtimai Tarihi*, Ankara, 1959.
- AKGÜNDÜZ, Ahmed, *Osmalı Kanunnâmeleri*, İstanbul, 1990, C.I-II.
- AKGÜNDÜZ, Ahmet-CİN, Halil, *Türk Hukuk Tarihi*, Konya, 1989 C.I.
- AYDEMİR, Celal, *Belediyelerin Hükümetten Beklentileri*, Ankara, 1992.
- EKE, Ali Erkan, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, Ankara, 1992.
- ERGİN, Osman Nuri, *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, İstanbul, 1922.
- ERGİN, Osman Nuri, *Türk Şehirciliğinin Tarihi İnkişâfı*, İstanbul, 1936.
- GAZALİ, İhyau Ulûmi'd-Din, C.II, (Terc. Ahmed Sarıboroğlu), İstanbul; 1977
- GERAY, Cevat, *Belediyelerimizin Hükümetten Beklentileri*, Ankara, 1992.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref-AKILLIOĞLU, Tekin, *Yönetim Hukuku*, Ankara, 1992.
- GÜRAN, Sait, "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Y.4, İstanbul, 1983.
- GÜRPINAR, Ergun, *Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış*, İstanbul, 1993.

- HART, Sir William O.-Ganner, J.F., Hart's Introduction To Law Of Local Government And Administration, Ninth Edition, London, 1973,
- IMBERT, Paul, Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri, çev.Adnan Cemgil, İstanbul,1981
- JACKSON, R.M., The Machinery Of Government, London, 1958,
- KARAOĞLANOĞLU, Oral, 21.yy.Girerken Belediyelerimiz, Ankara, 1993.
- KAVAKÇI, Yusuf Ziya, Hisbe Teşkilâtı, Ankara, 1975.
- KAZICI, Ziya, Osmanlılarda İhtisab Müessesesi, İstanbul, 1987.
- KELEŞ, Ruşen, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut, Gecekondu, İstanbul, 1983.
- KELEŞ, Ruşen, Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara, 1994.
- KELEŞ, Ruşen-HAMCI, Can, Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, Ankara, 1994.
- KELEŞ, Ruşen-YAVUZ, Fehmi, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989.
- Nizam'ül-mülk, Siyasetname (Terc. Bayburgil, Nurettin), İstanbul,1981
- MARDİN, Şerif, The Influence of The French Reudution on, Ottoman Empire, International Social Science Journal, No.1,1989
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, İstanbul, 1967.
- ÖZAY, İl Han, 2. Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 1992.
- ÖZŞEN, Tayfur, Planlama Yönetimi, Ankara, 1987.
- PAZARCI, Şevki, Belediye Başkanlarının Görevleri, Yetkileri, Özlük ve Sosyal Hakları, Ankara, 1993.

PAZARCI, Şevki, *Belediye Encümenlerinin Görevleri ve Yetkileri*, Ankara, 1988.

SENCER, Muzaffer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul, 1986.

SIMON, Herbert A.-Smithburg, Donald W.-Thompson, Victor A., Kamu yönetimi, çeviren: Cemal Mihçioğlu, Ankara, 1985,

TÜMERKAN, Sıddık, *Türkiye'de Belediyeler*, İstanbul, 1946.

ÜNLÜ, Halil, *Yerel Yönetimler Arası İlişkiler*, İstanbul, 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk, *F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara, 1992.

YAŞAYAN, Sabri, *Belediyelerimiz*, İstanbul, 1987.

YAYLA, Yıldızhan, *Belediye Nedir?*, İstanbul, 1987.

YAYLA, Yıldızhan, "Türkiyede Belediyelerin Temel Sorunları", *Onar Armağanı*, İstanbul, 1936.

YILDIRIM, Selahattin, *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, İstanbul, 1993.

YILDIRIM Selahattin, *Dünya'da ve Türkiye'de Meropolitan Yönetim*, İstanbul, 1987.

YILMAZ, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, Ankara; 1992.

ZINK, Harold-Wahlstrand, Arne-Benvenuti, Feliciano-Bhaskaran, R., *Rural Local Government In Sweden, Italy And India*, London, 1957

FAYDALANILAN DİĞER KAYNAKLAR

AnaBritannica, İstanbul, 1987, C.V.

İslâm Ansiklopedisi, İstanbul, 1993, C.V.

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mülkî ve Mahallî İdareler Düzeyinde Planlama,
Ankara, 1988.

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Yerel Yönetim
Sisteminin Geliştirilmesi, İstanbul, 1993.

T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, Ankara, 1988.

Yerel Yönetimler Evrensel Bildirisi. (23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da
düzenlenen 27. Dünya Mahalli İdareler Kongresinde kabul edilmiştir.)