



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİNİN
GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Hazırlayan
İbrahim Tanju AKYOL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Cennet USLU

TOKAT – 2012

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİNİN
GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 08/06/2012

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Başkan :

Üye : Yrd. Doç. Cennet Uslu

Üye : Yrd. Doç. Dr. Ahmet GÜVEN

Üye : Yrd. Doç. Dr. Çetin KAPLAN

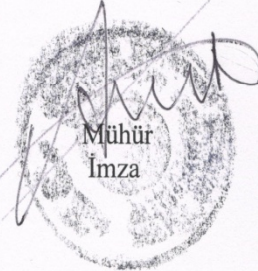
Üye :

Adı ve Soyadı

Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 31/05/2012 tarih ve 2012/17 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ali AÇIKEL

Enstitü Müdürü:Enstitü Müdürü.....



TEŞEKKÜR

Yüksek lisans tezime tezimat on T.C.

GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

(08/06/2012)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

İbrahim Tegu AKYOL

İmzası



TEŞEKKÜR

Yüksek lisans bitirme tezimin öncesi ve yazılması sırasında emeği geçen herkese teşekkürü bir borç bilirim. Tez yazımına beraber başladığım fakat daha sonra ayrılmak zorunda kaldığım Prof. Dr. Fatih YÜKSEL'e, lisans ve yüksek lisans döneminde öğrencisi olmaktan onur ve gurur duyduğum, tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Cennet USLU'ya bana sağladıkları destekten; gösterdikleri güler yüz ve anlayışlarından dolayı kendilerine teşekkür ederim. Ankara'daki çalışmalarında benden ilgi ve desteğini esirgemeyen Doç. Dr. Tevfik ERDEM'e, gönderdiği maillerle bana kaynak sağlamada yardımcı olan Yrd. Doç. Dr. Arif ERENÇİN'e katkılarından dolayı teşekkür ederim. Ayrıca Tokat'ta geçirdiğim zaman diliminde benden hiçbir şekilde desteğini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Ahmet GÜVEN, Ar. Gör. Türker ŞİMŞEK, Arş. Gör. Doğan BOZDOĞAN, Arş. Gör. Abdullah BARIŞ, Arş. Gör. Atila KARKACIER, Arş. Gör. Burak KIRAL'a teşekkürlerimi sunuyorum. Aynı zamanda bu süreçte bana sabreden ağabeyim Numan AKYOL'a ev arkadaşım Şükrü DOST'a yakın arkadaşlarım Bayram SONSA, Serdar ERDEM, Mahmut BAĞDİKEN, Muhammet DEĞİRMENCİ, Tarık Türker MUTLU, Hüseyin YAMAN, Yahya CANER, Cem AYTEN, Uğur DOĞAN, Kadir KANIK'a, benden maddi ve manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen tezimi hazırladığım dönemde vefat eden dedem Hüseyin AKYOL, babam Mustafa AKYOL, annem Hacire AKYOL, kız kardeşlerim İlknur AKYOL ve Yesemin AKYOL, amcam İsa AKYOL, teyzem Hanife AKYOL'a çok teşekkür ediyorum.

ÖZET

Uzun bir yerel yönetim geleneğine sahip olmayan Türkiye’de, yerel yönetimler 19. Yüzyıldaki Tanzimat hareketlerinin bir sonucudur. Tanzimat öncesi dönemde bazı önemli gelişmeler olmakla birlikte bu gelişmeleri Türk yerel yönetim sisteminde anlamlı bir etkiye sahip olduğunu söylemek güçtür.

Türkiye’de yerel yönetimler, Batıdaki yerel yönetimler gibi özgün birer kurum olarak ortaya çıkıp gelişme göstermemişlerdir. Dolayısıyla da Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel demokrasiyi güçlendirmek, halkın yönetime katılmasını sağlamak ve yerel özerkliği gerçekleştirmek gibi amaçlarla ortaya çıkmadığı söylenebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıktığı dönem olarak bilinen Tanzimat dönemindeki katı merkezîyetçi yapı günümüzdeki Türk yerel yönetim sistemini etkileyen nedenlerin başında gelmektedir. Güçlü merkezîyetçi yapının varlığı; demokratik, güçlü yerel yönetim sisteminin oluşmasını engellemekte, etkili ve verimli hizmet üretilmesinin önüne geçmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreci açıklanmış ve günümüz yerel yönetim sistemi üzerine etkileri ortaya konulmuştur. Bu analiz sonucunda, Türkiye’de yerel yönetimleri ortaya çıktığı dönem ve bugünkü yerel yönetim sistemimizle örtüşen ve farklılık gösteren noktaların tespiti yapılmaya çalışılmıştır.

Tanzimat dönemindeki merkezîyetçi yapı ile Cumhuriyet dönemine aktarılan yerel yönetimlerin, günümüze kadar geçirdiği değişiklikler üzerinde durulmuştur. Günümüz yerel yönetimlerinin merkezîyetçi yapısının ortaya çıktığı dönemden beri var olduğu bilinmektedir. Temelde merkezîyetçi yapıdan kaynaklanan sorunlarla halen daha uğraşmaktadır. Günümüzdeki bu sorunların üzerinde geçmiş ile kıyaslanarak

durulmuştur. Bu kıyaslamadan elde edilen sonuçlar, yerel yönetim sistemimiz hakkında bize önemli açılımlar sağlayacaktır.

ABSTRACT

Turkey who does not have a long tradition of local government, local governments are results of movements of the Tanzimat in 19. Century. It is difficult to say that these developments have significant impact in Turkish Local Government System although some of the important development were in the period before the Tanzimat.

Local Governments in Turkey did not demonstrate as a unique institution as local governments in West. Therefore, local governments in Turkey did not emerged to strengthen local democracy, to ensure public participation in governance nor to perform local autonomy.

Rigidly centralized structure in the Tanzimat Period which is known as period emergence of local governments in Turkey, is one of the reasons that affect the Turkish local government system in present time. Powerful centralized structure prevents democratic and strong local government system, effective and efficient service.

Focused on the chronological changes about local governments which is transferred to Republic Period with Tanzimat Period's centralized structure. It is known that current local governments centralized structure is exist since the days of occur. Problems which are basically caused by centralized structure are still being carrying out. And focused on the these issues by comparing the present and the past. The results of these comparisons will provide us important insights about the local government system.

KISALTMALAR

- A.Ü** : Ankara Üniversitesi
- AÜEHFD** : Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
- BAÜ** : Balıkesir Üniversitesi
- C** : Cilt
- DEÜ** : Dokuz Eylül Üniversitesi
- DP** : Demokrat Parti
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- IULA-EMME** : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
- OTAM** : Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi
- S** : Sayı
- s** : Sayfa
- SBE** : Sosyal Bilimler Enstitüsü
- SBED** : Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
- SBF** : Siyasi Bilimler Fakültesi
- SDÜ** : Süleyman Demirel Üniversitesi
- TOBB** : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- TODAİE** : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

İÇİNDEKİLER

	sayfa
ETİK SÖZLEŞME	III
TEŞEKKÜR	IV
ÖZET	V
ABSTRACT	VII
KISALTMALAR LİSTESİ	VIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI	3
1.1.1. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Tanımı: Kavramsal Çerçeve....3	
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI	5
1.3. YEREL YÖNETİMİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI	8
1.3.1. Yerel Yönetimin Avantajları	8
1.3.2. Yerel Yönetimin Dezavantajları	10
1.4. YEREL YÖNETİM BAKIMINDAN GEÇERLİ OLAN İLKELER	11
1.4.1. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim	11
1.4.1.1. Merkezden Yönetim	11
1.4.1.2. Yerinden Yönetim	13
1.4.2. İdari Vesayet	14
1.4.3. Özerklik	15
1.4.4. Demokratik Yerel Yönetim Anlayışı	17
1.5. YEREL YÖNETİMİN ÖNEMİ	19

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ	21
2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem	21
2.1.1.1. Kadılık Müessesesi	22
2.1.1.2. Vakıf Müessesesi	24
2.1.1.3. Mahalle Teşkilatı	26
2.1.1.4. Lonca Teşkilatı	28
2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem	30
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ	43
2.2.1. Tek Parti Dönemi	43
2.2.2. 1945-1960 Yılları Arasındaki Dönem	48
2.2.3. 1960-1980 Yılları Arasındaki Dönem	49
2.2.4. 1980 Sonrası Dönemi	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİNİN GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

3.1. MERKEZİYETÇİLİK	70
3.2. DEMOKRATİK NİTELİKLERİN EKSİKLİĞİ	72
3.2.1. Halk Katılımının Yetersizliği	73
3.2.2. Yürütülebilir Karar Alımında Yetersizlikler	74
3.2.3. İdari ve Örgütsel Saydamlıkta Yetersizlikler	75
3.3. YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇSÜZLÜĞÜ	76
3.3.1. Yerel Kamu Hizmetleri Üzerinde Yetki ve Sorumluluk	76

3.3.2. Yerel Yönetimlerin Kesin, Yürütülür Karar Alma Yetkisi	77
3.3.3. Mali Kaynak Yetersizliği ve Kaynak Oluşturma Yetkisi	78
3.4. ETKİLİ VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEMEME	79
3.4.1. Yerel Yönetimlerde Nitelikli Personel Eksikliği	79
3.4.2. Çağdaş Yönetim Tekniklerinden Yeterince Yararlanamama	80
3.5. YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN ÖZEL SORUNLARI	80
3.5.1. İl Özel İdareleri	80
3.5.2. Köyler	82
3.5.3. Belediyeler	82
SONUÇ VE ÖNERİLER	85
KAYNAKÇA	90
ÖZGEÇMİŞ	100

GİRİŞ

Bu çalışma yüksek lisans tezi düzeyinde olup, çalışmamız için Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri konusunun seçilmiş olma nedeni; Türkiye’de yerel yönetimlerin günümüzdeki mevcut sorunlarının, temelde yerel yönetimlerin ortaya çıktığı döneme dayanmasıdır. Yerel yönetimlerin merkeziyetçi yapısı günümüze kadar devam etmiştir. Günümüz yerel yönetim sistemi merkeziyetçi yapı çerçevesinde şekil almıştır. Merkeziyetçi yapı yerel yönetimlerin; görev, yetki, mali kaynak ve insan gücü gibi konularda sorunlar yaşamasına neden olmuştur. Bu çalışmanın seçilmesinin altında yatan bir nedende, yerel yönetimlerin demokratikleşmeyi sağlaması ve dolayısıyla da demokrasi için hayati önem taşımasıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi tarihi süreçlerde göz önüne alınarak incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın I. Bölümünde yerel yönetimler genel bir çerçevede ele alınacak, yerel yönetimler kavramı üzerinde durulacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin yarar ve zararları, yerel yönetimler bakımından geçerli olan ilkeler, yerel yönetimlerin önemi ve ortaya çıkışı hakkında bazı tanımlamalar ve bilgiler verilecektir. Bu kavram ve bilgilerin anlaşılır hale gelmesi çalışmanın diğer bölümlerinin daha rahat anlaşılmasında kolaylık sağlayacaktır. II. Bölümde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimine değinilecektir. Bunu yaparken, tarihsel süreç içerisinde Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı; Osmanlı İmparatorluğu dönemi ve Cumhuriyet dönemi adı altında iki ana başlık altında incelenecektir. III. ve son bölümde ise Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin günümüz yerel yönetim sistemi üzerine etkilerini

inceledikten sonra bütün bu araştırmalardan elde edilen bilgiler ışığında bir sonuç yazılarak çalışmaya son nokta koyulacaktır.

Yapılan çalışmada, yerel yönetimlerin anayasalarda yer almaları ile ilgili ayrı ayrı başlık açılmamıştır. Konunun bütünlüğünün sağlanması açısından, anayasal düzenlemeleri Cumhuriyet ve sonraki dönemdeki gelişmelerle anlatmak daha yararlı olacaktır.

Çalışmada, yerel yönetimlerin ortaya çıktığı Tanzimat döneminden önceki döneme de değinmemizdeki temel amaç, Osmanlı Devleti'nin o zamanki siyasi-idari yapısının bilinmesinin, Türkiye'de Tanzimat döneminde ortaya çıktığı kabul edilen yerel yönetimlerin aydınlatılması bakımından önemlidir. Çünkü bu dönemdeki gelişmeler yerel yönetimlerin ortaya çıktığını ispatlar nitelikte olmasa da bazı gelişmelerin olduğu genel olarak kabul edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. YEREL YÖNETİMLER KAVRAMI

Yerel yönetimler, son yıllarda üzerinde en çok durulan, birçok alanda etkisi görülen, kapsamı geniş kavramlardan biridir. Günümüzde farklı bileşenlerine vurgu yapılarak çeşitli tanımlamaları yapılmaktadır. Fakat yapılan tanımlamaların, genel olarak aynı noktalara değindikleri görülmektedir. Bu açıdan çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin tanımı, ortaya çıkışı ve gelişim süreci ele alınarak yerel yönetimlerin farklı boyutları analiz edilecektir.

1.1.1. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Tanımı: Kavramsal Çerçeve

Yerel yönetimleri konu alan her çalışma kavramı tanım olarak anlaşılabilir kılma çabası içerisine girmektedir. Bu çalışmanın kapsamı bakımından yerel yönetimlerin tanımı ve kavramsal açıdan ne ifade ettiği analiz edilmeye çalışılacaktır.

Yerel yönetimleri tanımlamadan önce “yerel” kavramının ne ifade ettiğine ve yerinden yönetim kavramını tanımlamakta fayda vardır. “Yerel” terimi genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan bir yerle olan bağlantısını ifade etmek için kullanılmaktadır (Kalabalık, 2005:38).

Yerinden yönetim, kendi içerisinde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Konumuz itibariyle, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları yani mahalli idareler üzerinde durulacaktır. Yerel yönetimlere geçmeden önce yerinden yönetime değinmek faydalı olacaktır.

Yerinden yönetim, çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. ERYILMAZ yerinden yönetimi, “*siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılması*” şeklinde tanımlamaktadır (Eryılmaz, 2010:77). TORTOP’a göre yerinden yönetim, “*kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku kişilerine verilmesidir*” (Tortop, 1994:11). ULUSOY ve AKDEMİR’e göre ise, “*merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği (decentralizasyon-adem-i merkeziyet) sistem*” olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005:45). Bir başka tanım ise GÜNDAY tarafından yapılmaktadır: “*yerinden yönetim (=adem-i merkeziyet), topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir*” (Günday, 1996:42). ONAR, “*yerinden yönetim, yürütmeye ilgili kararların merkez örgütüne ve hiyerarşisine dâhil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını kapsayan bir sistemdir*” şeklinde tanımlanmaktadır (Onar, 1966:611). EROĞLU ise, “*yerel içerikli kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin, merkezi yönetimden alınarak kamu tüzel kişilerine verilmesidir*” şeklinde tanımlamaktadır (Eroğlu, 1986:140). PARLAK ve ÖKMEN’e göre yerinden yönetim “*yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az etkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden geri çekilmesi*” olduğunu söylemektedir (Ökmen ve Parlak, 2008:5).

Yerel yönetimler, yerel topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır. Bu tanımlamadan üç amacın gerçekleştirilmek istenildiği sonucu

çıkarılabilir. Birincisi, insanların temel haklarını kullanmaya olanak vermesidir. İkincisi, etkinliktir. Üçüncüsü ise demokrasiyi gerçekleştirme isteğidir. Çağdaş yerel yönetimler bu üç amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğu için, yerel yönetimlerin başarısı özgürlüğü, etkinliği, demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme ölçütleriyle değerlendirilmektedir (Tekeli, 1983:3).

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan tanımlamaları daha da genişletmek mümkündür. AKDEMİR yaptığı tanımlamada yerel yönetimlerden şu şekilde bahsetmektedir (Akdemir, 2006:5):

Bir ülkenin sınırları içerisinde çeşitli kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, bulunduğu bölgede yaşayan halkın mahalli nitelikli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları ve bazı durumlarda yürütme organı seçimle iş başına getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan yönetsel birimler olduğunu söylemektedir.

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışının ne zaman olduğuna dair farklı görüşler, farklı yaklaşımlar vardır. Fakat bu görüş ve yaklaşımlar genel olarak yerel yönetimlerin ortaya çıktığı yüzyıl olarak 11. ve 12. yüzyılları ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin ortaya çıktığı bölge olarak ise Batı Avrupa işaret edilmektedir (Kalabalık, 2005:38).

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak paçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen “site”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “municipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen “polis”

günümüzde yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir (Tortop ve d., 2008:2; Keleş, 1994:13).

Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan “komün”lerin oluşması, mahalli idarelerin önemini oldukça artırmıştır. Günümüzde halk kalıtımını tam anlamıyla sağladığı için, bu birimlere mahalli idarelerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır (Tortop ve d., 2008:2).

Yerel yönetimlerin günümüzdeki yapısının anlaşılabilmesi için komün tarihinin bilinmesinde yarar vardır.

ERTAN, yerel yönetim geleneğinin tarihinin “komün” geleneğinin tarihi olduğunu belirtmiş ve komünleri şu şekilde tanımlamıştır (Ertan, 2002:23):

Belli bir mekan üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliklere ya da örgütlüklere “komün” adı verilmektedir”.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 11. yüzyıl Ortaçağ Avrupası’nda ortaya çıkan komün yönetimlerine dayandırılmaktadır. Komünler Avrupa ülkeleri için tarihsel bir olgudur. Günümüz Avrupa’sının yönetim yapısına etkilerinin olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, Almanya’da Hamburg kenti federe sistem içinde günümüzde bile “eyalet kent” olarak varlığını sürdürmektedir (Coşkun ve Uzun, 1999:7-8).

Komünlerin oluşumu için diğerlerine göre daha kapsayıcı ve tutarlı görüşler PİRENNE tarafından ortaya atılmıştır. PİRENNE, komün yönetiminin oluşumunu, kentlerin kurulmasından sonra meydana gelen değişikliklere bağlamıştır. Ona göre, kentlerin oluşmasıyla bazı sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Kentlerin bu anlamda varlık nedeni olan tüccar kesimi bu sorunları çözmek üzere bir araya gelme ihtiyacı

hissetmiş ve ortak bazı talepler dile getirmişlerdir. Bu taleplerin başlıcalarını şunlar oluşturuyordu: Kişisel özgürlük, hukuk sisteminde değişiklik ve basitleştirme, kent güvenliğinin sağlanması ve bu amaçla bir ceza yasasının oluşturulması, son olarak da toprak mülkiyeti ve toprak edinmeyle ilgili değişikliklerdir (Pirenne, 1994: 133).

Ortaçağ kentleri komünlerde tek şekilde gelişme göstermemiştir. Komünlerin gelişmesi bazen kentin ayaklanmasıyla bazen de senyörler tarafından teşvik edilmeye gerçekleştirilmiştir (Tortop ve d., 2008:11).

Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının aldıkları beratlarla kurulan komünler, bağımsız kentleri olmuşlardır. Komün kentlerinin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özellik taşır. Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir (Dursun, 1998:94).

16. ve 17. Yüzyıllarda iki faktörün komün yönetimlerini zayıflattığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, krallık yönetimlerde meydana gelen merkeziyetçiliktir. Diğer ise; kapitalist üretim biçimine doğru alınan yoldur. Kralların merkeziyetçi bir tutum içerisine girmeleri, o dönemim siyasal şartlarının bir sonucudur fakat bununla beraber ekonomik şartlarla da desteklenmişlerdir (Coşkun ve Uzun, 1999:12).

18. Yüzyıla gelindiğinde, özerk kent yönetimleri artık ulusal bütünleşmenin ve ekonomik gelişmenin önünde bir engel gibi görünmeye başlamıştır. Ayrıca, merkezi devlette tasfiye edilen aristokrasi, kent yönetimlerinde kendine yer bulabilmişti. Bu nedenlerden dolayı, Fransız Devriminin Kurucu Meclisi, 14 Ağustos 1789 günü tüm yerel birimlerin özel ayrıcalıklarının 'sonsuz kadar' kaldırıldığını ilan etmiştir. Kurucu

Meclis, bu kararını “ulusal yapının ve kamusal özgürlüğün kentler için şimdiye kadar sahip oldukları ayrıcalıklardan daha avantajlı olduğu” ve “ulusun birliği” nedenlerine dayandırılmıştır (Coşkun ve Uzun, 1999:13; Güler, 1992:46).

Yerel yönetimlerin gelişimi uzun bir zaman diliminde gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin gelişiminde uzun süreli ve başarılı deneyimlere sahip olan ülkeler sorunları kolaylıkla çözebilmektedir. Demokrasi açısından çok önemli bir deneyim kabul edilen site, polis ve komün yönetimleri ve ortaçağ kentleri, bugün Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı aşırı büyüme, göçler, kentsel plansızlık, halk katılımının eksikliği, çevre sorunları, kent imarının düzenlenmesi gibi sorunlara çözüm üretmekte diğer bölgelere oranla çok daha başarılı olmuşlardır (Tortop ve d., 2008:14).

1.3. YEREL YÖNETİMİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI

Yerel yönetimlerin birtakım avantajlarının olduğu açıktır. Fakat yerel yönetimlerin de tıpkı merkezi yönetim gibi avantajlarının yanında bazı dezavantajları vardır. Merkezi yönetimin dezavantajları genel olarak yerel yönetimlerin avantajlarını oluşturmaktadır.

1.3.1. Yerel Yönetimin Avantajları

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri, amaçları ve yararlarının iç içe geçtikleri ve birbirlerini tamamlar nitelikte oldukları bilinmektedir.

Bu açıdan yerel yönetimlerin yararlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- Yerel yönetimlerin, demokrasi geleneğinin oluşmasında, gelişmesinde ve bir ülkeye demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları vardır (Keleş, 1994:51). Kısacası yerel yönetimler demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Böylece halk yönetime katılabilmekte, kendini yönetecek organları seçebilmektedir (Gözübüyük, 2003:38-39).

- Merkezi yönetimin bir ülkedeki bütün kamu hizmetlerini karşılaması çok zordur. Çünkü yerel ihtiyaçlar bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bu yükünü hafifletebilir hatta ortadan kaldıracaktır. Kamu hizmetlerinin, yerel yönetimlerle merkezi idare arasında nasıl paylaşılacağı siyasi, idari vb. gibi şartlardan dolayı farklılıklar gösterebilir.
- Merkezi yönetim kırtasiyeciliği artırır, yerel yönetim memurlarının doğrudan merkeze karşı sorumlu olması, hizmetten uzaklaşabilmelerine neden olmaktadır. Memur kadrolarının artması, yeni hizmet şekillerini ortaya çıkaracak, doğal olarak masraflarda aynı oranda artacaktır (Görmez, 1997:47). Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yol açtığı bürokrasi ve kırtasiyeciliği önlemekle birlikte kararlar daha çabuk alınacak ve uygulanacaktır.
- Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını daha kolay tespit etmekle birlikte isteklerine daha kolay cevap verebilmektedir. Böylece yapılacak olan hizmetler, daha sağlıklı şekilde gerçekleştirilecektir.
- Bir ülkede devletin yetkilerinin fazlalığı ve artması özgürlüğü kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Yerel yönetimler bu yetkilerin bir bölümünü devralarak özgürlüklere yayılma alanı bırakmaktadır.
- Az gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkenin kalkınmasında, yerel yönetimlerin önemli rol oynadığı görülmektedir. Yerel yönetimler çoğu zaman etkinliği sağlar, insan gücü kullanımını etkin kılar, haberleşme kanallarını geliştirir. Böylece kalkınmaya alt yapı oluşturur (Görmez, 1997:48).

1.3.2. Yerel Yönetimin Dezavantajları

Günümüzde genel olarak yerel yönetimlerin avantajlarına vurgu yapılmaktadır. Bu anlayış doğru olsa da yerel yönetimlerin bazı dezavantajlarının olduğu da unutulmamalıdır.

Genel olarak yerel yönetimlerin dezavantajlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Ülkenin bütünlüğü ve milli birlik bozulabilir. Aşırı bir yerinden yönetim anlayışı ve çok geniş yetkilere sahip yerel yönetim sistemi, ulus-devlet içerisinde ülke birliğini zedeleyebilir. Mevcut yönetim içinde yürütülmek istenen politikaları tehdit eden bir çekişme ve mücadele varsa, merkezi yönetim, yerel yönetimlere bölünme ve parçalanma endişesiyle daha az önem vermektedir (Eyılmaz, 2010:83).
- Yerel düzeyde hizmetlerin etkinliği asıl amaçların dışına çıkabilmektedir. Böylece, yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilmektedir. Partizan bir tutum içerisinde muhalefet anlayışının varlığı ve toplumun bir bütün olarak görülmemesi yerel hizmetlerin görülmesinde aksaklıklara yol açmaktadır. Yeniden seçilmek isteyen kişiler, göze hitap eden yatırımlara öncelik vererek halkın ihtiyacı olan hizmetleri ikinci plana atabilmektedir (Görmez, 1997:47).
- Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlara sahip değilse, hizmetlerin yürütülmesinde aksaklık doğabilir. Yerel yönetimlerin teknik kapasite ve personel bakımından güçlü olmadığı Türkiye’de verilen yetkiler kullanılamamakta, halk kamu hizmetlerinden istediği ölçüde yararlanamamaktadır (Görmez, 1997:47).

- Bölgeler arasında eşitsizlik artabilir. Yerel yönetimler bütün kamu hizmetlerinin ülkeye eşitlik ilkesi ile paralel olarak dağıtılmasına engel olabilir. Ülkenin her bölgesinde kaynaklar dolayısıyla da imkânlar aynı derecede bulunmaz.

1.4. YEREL YÖNETİM BAKIMINDAN GEÇERLİ OLAN İLKELER

1.4.1. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Türkiye’de kamu hizmetlerini “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına göre yerine getirilmektedir. Merkezi yönetim, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan; yerinden yönetim ise; kamu kurumları ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Mahalli idareler ise; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi yönetim ve mahalli idareler birbirlerini tamamlayan niteliktedirler.

1.4.1.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, kamu gücünün merkezde toplanması ve her işin merkezden yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Merkezi yönetim, hukuki, siyasi ve yönetsel yetki ve fonksiyonların merkezde toplanmasını ifade etmektedir. Siyasi bakımdan merkeziyette kanuni ve hukuki bir birliktelik söz konusudur. Siyasi merkeziyetin olmadığı bir ülkede idari merkeziyetten de aynı şekilde bahsetmek söz konusu değildir. Bununla birlikte, siyasi merkeziyetin varlığı idari merkeziyeti gerektirmez. Bu bakımdan, idari merkeziyet, daha dar alanı kapsamaktadır ve sadece idari fonksiyonun merkezde görülmesini ifade etmektedir (Onar, 1966:589).

Merkezden yönetim ilkesinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Ökmen ve Parlak, 2008: 9):

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet tüzel kişiliğidir.

- Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.
- Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde toplanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi ve sorumluluğu başkentteki yetkililere aittir.
- Merkezi idarenin bir uzantısı konumunda olan taşra teşkilatı söz konusudur ve taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır.
- Her ne kadar devlet, yani merkezi idare bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, devlet bir bütündür. Bu bütünlük, hiyerarşik düzen ile sağlanmaktadır.

Merkezi yönetim, katı bir şekilde uygulanırsa önemli sorunlar meydana gelir. Bu yüzden merkezi yönetim katı bir şekilde uygulanmaz. Merkezi yönetim katı bir şekilde uygulanırsa, bütün kararlar üst kademe yöneticileri tarafından alınır, alt kademe memurları her şeyi üstlerine danışarak yerine getirir. Bu durumda, işler gecikir ve bununla beraber maliyetler artar (Tortop ve d., 2008:95). Ayrıca, merkezi yönetim, demokrasi ilkesine pek uygun değildir ve merkezi yönetimde, hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesi güçtür (Ökmen ve Parlak, 2008:9).

Merkezi yönetimin yukarıdaki sakıncalarının yanında birtakım yararları da mevcuttur. Merkezi yönetim; güçlü bir devlet yönetiminin varlığı, ekonomik ve sosyal kalkınmanın dengeli bir şekilde yürütülmesini, kamu görevlilerinin tarafsız olmasını ve hizmetlerin ülke geneline yayılmasını sağlar (Eryılmaz, 2010:72). Ayrıca, mali denetim daha kolaydır (Ökmen ve Parlak, 2008:9).

Farklı uygulamaları olmasına rağmen, merkezden yönetim sisteminin uygulandığı ülkelerde yerel halk merkezi yönetim elemanlarının çalışmalarını denetleyemez. Dünyada gün geçtikçe yetkilerin mahalli idarelere aktarıldığı uygulamalara gidilmektedir. Fakat Güneydoğu Asya ve Ortadoğu ülkelerinde halen merkezi yönetim uygulaması söz konusudur (Ulusoy ve Akdemir, 2007:45). Burada ölçüt genel olarak ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle alakalıdır. Az gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim uygulamaları devam ederken, gelişmiş ülkelerde mahalli idarelere yetkilerin gittikçe aktarıldığı görülmektedir. Merkeziyetçi geleneğe sahip olan Türkiye’de merkezi yönetimin etkinliği devam etmekle birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yolunda çalışmalar yapılmaktadır.

1.4.1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, yönetim biliminde ademimerkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır (Yalçındağ, 1995:10).

Yerinden yönetim “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. İdari yerinden yönetim ise, yerel nitelikli kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişilerince yürütülmesidir. İdari yerinden yönetim, “fonksiyonel” ve “coğrafi” yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetim, belli bazı işlevlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Coğrafi ya da mekan yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belli bir coğrafi alanda sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir (Eryılmaz, 2010:77-82).

1.4.2. İdari Vesayet

En basit tanımıyla idari vesayet, merkezi yönetim organlarının yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisine denilmektedir.

İdari vesayetin daha ayrıntılı tanımı GÜNDAY tarafından yapılmıştır. GÜNDAY'a göre (Günday, 1996:74):

Devletin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu temel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu idari denetim yetkisine idari vesayet denir.

EROĞLU ise idari vesayeti “*merkezi yönetimin, yerinden yönetim sistemine uygun şekilde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etme ve kararlarını bozabilme yetkisidir*” şeklinde tanımlamaktadır (Eroğlu, 1986:57).

Merkezi yönetimin organlarına tanıdığı vesayet yetkisinin sınırlarının da belirtilmesi gerekir. Kullanılan vesayet yetkisinin yerel yönetimlerin gerek mali gerek idari özerkliğini zedelememesi gerekmektedir. Danıştay idari vesayeti, “*merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, yönetsel eylem ve işlemlerini, kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir*” şeklinde tanımlamaktadır.

İdari vesayet, özerkliğe sahip kılınan mahalli idarelerin yönetsel menfaatlerini sağlarken, devletin ve ülkenin genel menfaatlerinin zedelenmesini önlemeye çalışan bir mekanizmadır. Merkezi yönetim kuruluşları veya onların kanuni temsilcileri tarafından

yerel yönetimler üzerinde yapılan vesayet denetimi, bu kuruluşların işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleşmektedir (Arslan, 1978:57-61).

İdari vesayet yetkisi sürekli kullanılamaz. Ancak yasada açıkça belirtilen hallerde kullanılabilir. Vesayet altında bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve eylemleri, genel olarak yasaya aykırı oldukları takdirde iptal edilebilir (Tortop ve d., 2008:100).

İdari vesayet, idari bir kontroldür. İdari makamlar veya idari mahkemeler tarafından yerine getirilir. Bu özellik Türkiye'nin kabul etmiş olduğu idari rejiminden kaynaklanmaktadır (Giritli, 2001:181).

İdari vesayet ile ilgili yapılan açıklamalardan şu sonuçlar çıkarılabilir:

- Merkezi yönetim idari vesayet yetkisini, yerel yönetimlerin eylem, işlem, organ ve personeli üzerinde kullanır.
- İdari vesayet, idari makamlar tarafından yürütülür.
- İdari vesayet yetkisi yasaya dayanır ve yasayla sınırlıdır.
- İdari vesayet yetkisi, merkezi yönetime ya da merkezi yönetim altındaki memura tanınmıştır.

1.4.3. Özerklik

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. Maddesinde mahalli idarelerin özerkliği kavramı, "*mahalli idarelere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve mahalli nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı imkânı tanınması*" şeklinde tanımlanmaktadır.

TOBB Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ise özerklik şu şekilde ifade edilmektedir (TOBB, 1996:8):

Yerinden yönetim sisteminde merkezi idarenin dışında kalan ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleme konusunda karar verme ve alma hakkı elde ederler. Yine kendilerine mahalli özellik taşıyan hizmetleri yerine getirme görevi verilir. Bu görevi yerine getirmek için ayrı mali imkânlarla, ayrı bütçeye ve karar mekanizmasına sahip olmaları gerekir. Böyle bir yapılanmaya yerel özerklik denir.

Bu tanımlamalardan yerel özerkliğin iki boyutu ortaya çıkmaktadır. Bu iki boyut, idari ve mali özerkliktir. İdari özerklik, özerk kuruluşların kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alıp uygulayabilmelerini ifade etmektedir. Bu karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri idari özerkliğin ön koşulu olarak kabul edilmektedir. Mali özerklikten kasıt ise, özerk kuruluşların ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararına dayanarak harcama yapabilmeleridir (Keleş, 1994:43). Özerkliğin idari ve mali boyutunun yanında bir de siyasi boyutu mevcuttur. Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasını sağlayan bir yapıyı ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:263; Geray, 1995:73).

TORTOP'a göre, Özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle bağdaşmaz. Özerkliğin amacı kişilere kişisel çıkarlar sağlamak ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestîsinin ve serbestçe

organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Hizmetler böyle daha iyi yürütüleceği için özerklik söz konusudur (Tortop, 1994:18).

Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları görevlerini yerine getirmelerine engel olmaktadır. Bu durumda yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından aktarılan yardımlara bağımlı hale gelmektedir. Sonuçta yerel yönetimlerin kendi organlarıyla karar almaları ve aldıkları kararları uygulamaları zorlaşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009:264).

Özerklik, günümüz yerel yönetimlerinde demokratik öğelerin ne kadar yerleştiğinin göstergesi olarak görülmektedir. Özerk yerel yönetimler, demokrasinin yerleşmesine ve gelişmesine zemin hazırlar. Aksi takdirde böyle bir durum söz konusu olamayabilir.

Türkiye tarafından 1988 yılında 3723 Sayılı Kanun ile kabul edilen ve 1991 yılında yürürlüğe giren Özerklik Şartı Türkiye'deki yerel yönetimlerin durumunu etkilemiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği hareket sahası bulmuş ve yerel yönetimlerin gelişmesine katkı yapmıştır.

1.4.4. Demokratik Yerel Yönetim Anlayışı

Demokrasi, en kabul gören tanımıyla, üstün iktidarın halkta bulunduğu veya halk tarafından seçilmiş temsilciler aracılığıyla kullanıldığı siyasal rejim ve yönetim tarzıdır. Yerel yönetimler ise, yerel toplulukların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Vatandaşlar, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar. Vatandaşlar yerel düzeyde kazandığı bu alışkanlıkları ulusal düzeyde de uygulayabilir (Tortop ve d., 2008: 115).

Ulus-devletin tek egemen güce dayanan demokrasi anlayışından çoğulcu demokrasiye, merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe doğru geçişin gündemde olduğu ve tartışıldığı bir ortamda yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim gittikçe daha önemli hale gelmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 39). Yerel yönetim kuruluşlarına duyulan güvensizliğin ortadan kalkması güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olunan İngiltere’de bile 150 yıllık bir sürecin geçmesi ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Ancak günümüz İngiltere demokrasisinin temelinde, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerin varlığı yer almaktadır (Ortaylı, 1985:11).

Bununla beraber, son zamanlarda yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim gibi kavramların sıklıkla kullanılır olması ve katılma ve temsil gibi demokrasilerin temel niteliklerinin bu kurumlarda yaşatılabilmesi, demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki zorunlu ilişkinin ortaya konulmasını gerektirmektedir (Ökmen, 2008:22). Yerel yönetimler ancak demokratik öğelerle donatıldığı zaman anlam ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın temel kuruluşları olarak görülmesi, yerel yönetimlerin bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yürütülen kurumlar olarak tanımlanmasından ileri gelmektedir (Pustu, 2005:121).

Demokrasinin dört temel ilkesi olarak bilinen, çoğunluğun yönetimi, azınlığın haklarının korunması, siyasal eşitlik ve düzenli olarak seçimlerin yapılması gibi ilkelere uygun olmaları ve bu nedenle de toplumun demokratikleştirilmesi sürecindeki etkileri nedeniyle yerel yönetimler yerel demokrasi kavramı ile ifade edilmektedir (Ökmen, 2008:25).

Ayrıca yerel yönetimlerin; etkin, sosyal adalet ilkesine bağlı ve tarafsız olması gibi ilkeleri vardır.

1.5. YEREL YÖNETİMİN ÖNEMİ

Mahalli idareler, gündelik hayatın bugünü ve yarını için özel öneme sahip birçok kararın alındığı, uygulamanın yapıldığı, ülkelerin ekonomik, politik ve hukuksal yapıları içerisinde önemli bir yer tutan kuruluşlardır (Güneş, 2000: 288). Ayrıca yerel yönetimler, halkın isteklerine cevap verebilmektedir. İhtiyaçlar doğrultusunda hizmetler üretebilmektedir. Hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesinin sağladığı yararlar, yerel yönetimlerin önemini her geçen gün artırmaktadır.

Yerel yönetimler, yaptıkları hizmetlerin yanında, bir ülkenin demokratik rejimi yönünden de büyük önem taşımaktadır. Hizmet yönünden olduğu kadar ülkenin demokratik rejiminin işlerliği ve geçerliliği açısından da yerel yönetimler üzerinde önemle durulması gereken kuruluşlardır (Tortop, 1995). Her biri demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri takdirde, kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan düzeyde yerine getirebileceklerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:260).

Mahalli idarelerin var olduğu pek çok ülkede halkın ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı kararlar alınarak, ihtiyaçlara uygun, esnek, verimli hizmet sunulmaktadır (Yıldırım, 1993:35). Yerel yönetimlerin günümüzde öneminin artmasına karşılık, kaynak sıkıntısı devam etmektedir. Merkezi yönetim mali kaynakları günümüzde de elinde bulundurmaktadır.

Yerel yönetimler vatandaşların doğumundan ölümlerine kadar pek çok aşamalarda görev ve sorumluluk yüklenmiş kuruluşlardır. Kendi sınırları içinde kalan bölgeleri yeniden onarmak ve bayındır hale getirmek için yerel yönetimlere önemli

görevler düşmektedir. Ulusal kalkınmaya, kendi sorumluluk bölgelerinde hizmet üreterek, yatırımlar yaparak büyük bir katkıda bulunurlar (Tortop, 1995). Ulusal kalkınmanın yanında yaptıkları yatırımlarla bölgesel kalkınmaya da büyük katkı yapmaktadırlar.

Mahalli idarelerin öneminin artması, devlet otoritesinin ya da yasaların bunu belirtmesinden ziyade halkın istekleri ve ekonomik ihtiyaçlardan doğmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 22). Çünkü merkezi yönetim halkın bölgeden bölgeye farklılaşan isteklerine cevap vermede yetersiz kalmaktadır. Her bölgenin istek ve ihtiyaçları birbirinden farklı olabilmektedir. Bu durumda yerel yönetimler yerel halkın isteklerine ve ihtiyaçlarına daha gerçekçi cevaplar verebilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Tarih boyunca, birlikte yaşama amacı ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve tarihi yapılarına göre değişen yerel yönetim yapıları ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve birtakım yerel hizmetleri yürütmek için ortaya çıkmışlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007:199).

Kendi toplumsal koşullarımızın ortaya çıkarttığı bir kurum olmamakla birlikte, Türkiye’de yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilebilir (TÜSİAD, 1995:25). Yerel yönetimler Türkiye’de 19. Yüzyılın ürünüdür. Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetler kadılık, vakıf müessesesi, mahalle ve lonca teşkilatı tarafından yerine getirilmiştir. Bu dönemdeki gelişmeler yerel yönetimlerin varlığını ispatlar nitelikte değildir. Asıl gelişmelerin Tanzimat sonrasında olduğu ve Türkiye’de yerel yönetimlerin temellerinin bu dönemde atıldığı bilinmektedir. Tanzimat dönemi yönetim anlayışı, günümüz yerel yönetim sisteminin temellerini oluşturmaktadır.

Dolayısıyla mahalli idarelerin Türkiye tarihinde zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek güçtür. Şehirlerin veya kırsal toplulukların idari-mali konularda özerk hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu; birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu’nda da ancak yakın zamanlarda başlamıştır (Ortaylı, 1998: 144).

2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ

2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat öncesi dönemde yönetim anlamında bazı gelişmeler olmuştur. Fakat bu gelişmeler yerel yönetimlerin varlığını ispatlar nitelikte

değildir. İçerisinde bulunulan dönemin gerekleridir. Fakat bu gelişmelerin yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkilerinin olduğu da gerçektir.

Avrupa’da yerel yönetimlerin uzun bir tarihsel gelişimi olmasına rağmen, toprak rejimine dayalı merkezi bir yönetim sisteminin var olduğu Osmanlı Devleti’nde batılı anlamda mahalli idare anlayışı 19. Yüzyıl sonrasında mümkün olabilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007:199). On dokuzuncu yüzyıla kadar klasik Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yönetimi amaçlamıyordu. Böyle bir istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır. Klasik devir Osmanlı yönetiminde taşra halkı; vergi konusunun saptanması, vergilerin toplanması gibi konularda merkezi hükümet temsilcilerine yardım ediyorlardı. Taşra halkının yerel hizmetlerin görülmesinde rol alması hizmetlerin sistemli bir şekilde görülmediğini göstermektedir. Bu yerel yönetim sisteminin başlangıcı olmaktan çok, merkezi yönetimin arzuladığı ve düzenlediği bir yöntemdir (Ortaylı, 2000:11). Merkezi yönetimin kontrolü altında gerçekleşen bu gibi hizmetleri yerel yönetimlerle bağdaştırmak oldukça güçtür.

Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde etkili olan müessese ve teşkilatlar da vardı. Bu müessese ve teşkilatlar genel olarak kadılık ve vakıf müessesesi ile mahalle ve lonca teşkilatlarıdır.

2.1.1.1. Kadılık Müessesesi

Tanzimat’tan önce Osmanlı devletinde, şehirlerdeki belediye hizmetleri genellikle kadılık müessesesi tarafından yerine getirilmiştir. Kadılık müessesesi, çağdaş anlamda yerel yönetim birimleri olmasa da, yerel hizmetler vakıflar, loncalar ve mahalle teşkilatı ile birlikte temelde bu müessese tarafından yerine getirilmiştir.

Osmanlı idare tarzında temel bir mülki idare birimi olan "kaza", "kadı"nın yönetim ve yargı alanını ifade etmektedir. Merkezden atanan kadı, idari, adli ve beledi yetkilerin hemen hemen tümüne sahip bir devlet memuru olarak görev yapmıştır. Bu yönüyle kadı hem hâkim, hem mülki amir, hem de belediye başkanı olmuştur. Mahkeme hâkimi olarak baktığı davalardan aldığı harçlar dışında devlet bütçesinden bir maaş almamıştır (Doğan, 1994:790). Yanlarındaki naib, katip, muhızır ve mübaşir gibi çeşitli görevlilerin maaşları kadılar tarafından karşılanmıştır (Ekinci, 2005: 418).

Kadı, güvenlik amiri ve vakıfların deneticiliğini yapmıştır. Kadının bu görevleri yerine getirmesi için kendisine yardımcı olan bazı başka görevliler, kurumlar ve gruplar var olmuştur. Şubaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı gibi yeniçeri ocağı mensubu subaylar ve görevliler, genel güvenlikten temizlik ve mimar düzenin sağlanmasına kadar çeşitli alanlardaki kolluk görevini yerine getirmekteydiler. Yine kadının, büyük merkezlerin değişik semtlerinde bulunan ayak naibi denen onun adına narhın uygulanmasını kontrol etmek, bölgelerindeki davalara bakmak, ve esnafı teftiş etmekle görevliydi (Dursun, 1998:96-97).

Kadıya bağlı kişilerden subaşı, şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu olmuştur. Naib, yargı işlerinde kadının yardımcısı olmuş ve kadının yetki alanı içerisinde olan fakat ulaşamadığı yerlerde kadı adına hüküm vermiştir. Asesler geceleri çarşı ve pazar yerlerini beklemekle görevliydi. Çöplük subaşısı genel temizlik ve intizamdan kendine bağlı personelle birlikte sorumlu olmuştur. Mimarbaşılar, şehrin imar düzeninin denetlenmesi konusunda kadının baş yardımcısı konumundaydılar. Semtlerden bir alt kademede bulunan mahallelerde ise; mahalle imamları kadının görevlerini yerine getirmekle görevli olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2007:199). Kadının belediye alanındaki yetkilerini kullanımında muhtesip adı verilen bir yardımcısı

bulunmaktaydı. Muhtesip esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında, temizliğin kontrolünde ve beledi müeyyidelerin uygulanmasında kadının başlıca yardımcısı olup bir tür belediye zabıta müdürü görevini yerine getirmiştir. Osmanlı devletinde muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, bunu denetlemek, çarşı ve pazar işlerine nezaret etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı dükkan ve işletmeleri denetlemektir. Bir bakıma günümüzde belediye zabıtasının gördüğü işler, o dönemde bütünüyle muhtesip tarafından yerine getirilmiştir (Eryılmaz, 1997:35).

Osmanlı Devleti'nde kaza adı verilen yerleşim yerlerinde hem şer'i kuralları hem de hukuki kuralları uygulayan ve devlet emirlerini yerine getiren kadılık, hukuki olduğu kadar idari bir memuriyet görevini de üstlenmiş ve yerine getirmiştir (Vural, 2004:180). Şer'i ve örfî kanunu temsil eden bir hukuk adamı olarak mutlak yetkiye sahip olan kadıların, yetki ve görevleri ilke olarak ancak yasa tarafından belirlenir. Kadı İslâm yargı sistemi içinde adaletin temsilcisi olarak her şeyden önce bir hâkimdir. Yargılama genellikle dürüstlük esası üzerine oturtulmuş ve kadı'nın keyfine bırakılan araçlarla yürütülen bir hukuka göre yapılmaktadır. Kadılar, mülkî açıdan merkeziyetçi idarenin ülke içindeki ilk kademe organı durumunda bulunurlar. Kadı'nın bu bakımdan genel olarak görevi önceleri idarî mekanizmada oluşabilecek herhangi bir aksaklığı ya da durgunluğu önlemek ve bunun bilincinde olarak sorumluluk duygusu taşımak olmuştur (Arık, 1997:28). Daha sonraları kadılık müessesesinin idari yetkileri daraltılmış kadılık bu şekilde varlığını sürdürmüştür.

2.1.1.2. Vakıf Müessesesi

Vakıf, bireylerin yardımlaşma güdüsüyle, taşınır, taşınmaz mallarını kendi iradeleriyle özel mülkiyetlerinden çıkarıp, içinde bulunduğu toplumun ihtiyaçlarını

karşılmak için dini, hayri, sosyal ve ekonomik bir amaca hizmet etmeleri düşüncesinden doğmuş bir müessesedir (Kazıcı, 2003:54). Toplumsal faydanın sağlanması için gerçekleştirilen davranışların hiçbirinde zorlama ve dayatma söz konusu değildir. Tamamen halkın kendi isteği ve arzusuyla hayata geçirilmiş olan bu gibi davranışlar vakıf müessesesinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Daha sonraları vakıflar sosyal ve ekonomik hayatın en önemli kurumlarından biri haline gelmiştir.

İslami vakıf olgusu en olgun şeklini Osmanlı uygulamasında bulmuştur. Osmanlı devleti, güçlü bir vakıf geleneğine sahip olan bir coğrafyada kurulmuş ve bu geleneği devralmıştır. Ancak Osmanlılar devraldıkları bu kurumsal mirası siyasal, toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları ve mali imkânları doğrultusunda geliştirerek kendilerine özgü kurumlar ve uygulamalar haline dönüştürme başarısını gösterdiler (Güran, 2006:3). Fakat Osmanlı devletinin kendilerinden önce Anadolu’da yaşamış olan Müslüman Türklerden vakıf teşkilatı konusunda etkilenmişlerdir. Anadolu’da yerleşmiş olan vakıf anlayışından tamamen bağımsız bir anlayışına sahip olduklarını söylemek güçtür.

Vakıf, dini bir temele dayanmasının yanında aynı zamanda geniş kapsamlı kamusal projelerin gerçekleştirilmesinin de temel aracı olmuştur. Osmanlı devletinde vakıf kurumunun yaygınlığının ve başarısının altında yatan temel unsur, bir yandan insanların kişisel kaygılarına cevap veren, öte yandan kamusal hizmetlerin yürütülmesine imkân sağlayan bir düzenlemenin aynı kurum aracılığıyla gerçekleştirilebilmesidir (Güran, 2006:3). Bu bakımdan vakıflar, Osmanlı Devleti’nde önemli bir müessese olmuş toplumsal hayatta etkin bir rol oynamışlardır.

Toplumsal ve ekonomik hayatın en önemli kurumlarından biri olan vakıfların, şehircilik ve şehir yönetimi açısından bakıldığında ise vakıfların Osmanlı şehirlerinin

can damarı olduğu söylenebilir (Özcan, 2008:113). Osmanlı toplum hayatında vakıfların ne derece önemli olduğunu vurgulamak açısından Esat Arsebük'ün şu ifadesi önemlidir (Yediyıldız, 1988: 405):

Osmanlı İmparatorluğu devrinde pek büyük bir inkişafa mazhar olan vakıflar sayesinde bir adam vakıf bir evde doğar, vakıf bir beşikte uyur, vakıf mallardan yer ve içer, vakıf kitaplardan okur, vakıf bir mektepte hocalık eder; vakıf idaresinden ücretini alır ve öldüğü zaman kendisi vakıf bir tabuta konur ve vakıf bir mezarlığa gömülürdü. Bu suretle beşeri hayatın bütün icaplarını ve ihtiyaçlarını vakıf mallarla temine pek ala imkân vardı.

Padişahlar, vezirler ve bireylerin kent ve kasabalardaki vakıflar yoluyla yaptırdıkları hastane, çeşme, hamam, aşevi ve imarethane gibi kurumlar, dönemin imar ve sosyal hizmetlerini yapmıştır. Ayrıca, şehrin aydınlatması ve temiz su ihtiyacının karşılanması da vakıflarca yerine getirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007:200, Türe, 2000:36). Kısacası vakıflar, Osmanlı devletinde eğitim, sağlık, bayındırlık ve şehircilik, dini, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmiştir.

2.1.1.3. Mahalle Teşkilatı

Mahalle teşkilatı, Osmanlı geleneğinden gelen ve bu özellikleriyle Cumhuriyet dönemine aktarılan Osmanlı idari yönetiminde önemli bir yere sahip olan bir kurumdur. Mahallenin ayrıca sosyal ve kültürel bir niteliğe sahip olduğu da bilinmektedir. Bu yönüyle mahalle teşkilatı Osmanlı yönetiminde çok fonksiyonlu bir yapıya sahiptir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda şehirlerin temel birimi olan "mahalle"nin en belirgin özelliklerinden biri aynı inanış ve geleneklere sahip insanların bir araya gelerek oluşturmuş olmasıdır (Ergenç, 1984:69). Dolayısıyla mahalleler, genellikle dini bir

yapının etrafında toplanmak şeklinde olduğu gibi, aynı meslekten olan zanaatkârların da birlikte yaşama arzusundan doğmuştur (Özdemir, 1998:75). Bunun yanında şehirlerde yeni bir mahallenin kuruluşu, ya nüfus yoğunluğu artan bir mahallenin bölünmesiyle, ya da yeni bir yerleşim alanının açılmasıyla mümkün olmuştur (Aysu, 2002:51). Mahalleye yerleşebilmek için güvenilir, dürüst olmak gibi özellikler aranmıştır. Bunun yanında bu özelliklerin var olduğuna dairde iki kefil göstermek gerekiyordu (Es, 2005). Günümüzle kıyaslandığında mahalleye yerleşebilmek Osmanlı İmparatorluğu döneminde çok daha zor gerçekleşmiştir.

Osmanlı döneminde mahalle, idari veya mali bir kurum olarak kalmamış, aynı zamanda kendi örgütlenmesine sahip bir yapı olarak da karşımıza çıkmıştır. Osmanlı mahallesinin idaresinden ya da temsilinden sorumlu çeşitli kimseler bulunuyordu. Bunların başında mahalle imamları gelmektedir. Mahalle imamları yalnızca mahalle mescidinde dini lider olmakla kalmayıp bu birimin idari temsilcilerindedir. Bunun yanı sıra imamlar, vergilerin toplanmasından ya da mahalleyi mahkeme önünde savunmaktan sorumluydular (Beydilli, 2001:6). İmamlar, görevlerinden dolayı hükümetten maaş almamışlardır. Gelirlerini hizmetlerden aldıkları harçlar, cenaze ücretleri vs. oluşturmuştur. Harçlar belirli bir sisteme göre verilmemiştir. Mahallenin sosyal ve ekonomik yapısına göre azalıp artacak bir yapıya sahiptiler (Es, 2005).

Mahallede önemli kurumlardan birisi de “Avarız Akçası Vakfı”dır. Toplumsal gereksinmelerin ve kentsel hizmetlerin karşılanması amacıyla kurulmuş olan Avarız Akçası Vakfı, mahalle yöneticilerinden seçilen idare heyeti tarafından yönetilmiştir (Es, 2005). Osmanlı devletindeki bu kurum, sosyal açıdan mahalle teşkilatında bütünleşmenin olduğunu göstermektedir.

2.1.1.4. Lonca Teşkilatı

Geleneksel Osmanlı idari sisteminde yerel kamu hizmeti niteliği taşıyan işleri yürüten bir diğer kurum ise lonca teşkilatıdır. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, sivil toplum örgütü özelliği taşımaktaydılar. Loncalar sayesinde esnaf idarede söz sahibi olmuştur. Loncanın başında bulunan esnaf şeyhi veya esnaf kethüdası, esnaf tarafından seçilmiştir (Es, 2005).

Sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilmelerinin nedeni bu teşkilatların, üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlerken halkın menfaatlerini göz önünde tutmalarından ileri gelmektedir. Dolayısıyla loncaların bu açıdan aldığı önlemlere bakmakta yarar vardır (Özbilgen, 2003:353) :

1. Üretimde uygulanacak kuralları belirlemek ve geçerli kılmak,
2. Hammadde temin ve dağıtımını adalet üzerine yapmak,
3. Terk-i edeb edenleri tenbih ve te'dib etmek (cezalandırmak),
4. Hamdest (esnaflık ruhsatı almamış) olanların mutadınca (alışılmış şekilde) haklarından gelmek.

Loncalar tarafından verilen disiplini sağlayıcı cezalar ise şöyle sıralanabilir (Özbilgen, 2003:353):

1. Öğüt verme: Esnaf ahlakına aykırı davranışlarda bulunanların çağrılarak nasihatte bulunulması.
2. Cereme (cerime): Satış veya mübadelelerinde usule aykırı davrananlar, ayıplı mal satanlar, haksız kazancı nakden veya aynen iade etmenin yanında, ikramlar yaparak masrafa girip bir nevi maddi tazminat sayılabilecek “cereme” öderlerdi.

3. Dükkân kapatma: Geleneklere aykırı davranmakta ısrar ederek tekrar edenler, bilerek ayıplı mal satanlar lonca kararı ile teamülen 3 günü geçmeyen dükkân kapama cezasına maruz kalırdı.

4. Dayak cezası: Uygulanmasından ziyade korkutucu nitelikte olduğu, örgütlerin kethüda odalarının duvarlarına asılı falaka değneklerinin bulundurulmasından anlaşılmaktadır.

5. Sosyal ve ekonomik dışlama: Islah olmayanlara uygulanan en ağır cezalardan biridir. Haklardan mahrum etmekle beraber, esnaf sandıklarından faydalandırılmaması, lonca dışı imiş gibi muamele görmesidir. Bu cezalandırma islah olmayan ve kusur suçunda ısrarlı olan esnafa uygulanırdı.

6. Esnaf teşkilatından çıkarma: Hile ve geleneklere uymamayı adet haline getirenlere, hırsızlık, namusa göz koyma ve adam öldürme gibi ağır suç işleyenler loncadan kovulurdu.

Loncalar mesleklerini yerine getirdikleri çarşılar sayesinde iktisadi hayatı ellerinde bulundururken, aynı zamanda bu mekânlar dâhilinde beledi hizmetlerin bir kısmını yerine getirmişlerdir. Çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatması, su ihtiyacının karşılanması, personelin eğitilmesi, malların kalitesi ve standardizasyonunun sağlanması gibi görevleri kurdukları organizasyonla çözmüşlerdir. Loncaların gerçekleştirdikleri bu hizmetlerin masrafları, kendi içinde oluşturdukları ve sosyal dayanışma işlevine de sahip Avarız Sandıklarından karşılanmıştır (Türe, 2000:36).

Loncalar esnafla merkezi yönetim arasındaki ilişkileri düzenleyen bir yapıya sahiptiler. Anadolu'da üretim ve pazarlama ortaklığını teşvik edici kurumlar olarak ortaya çıkan loncalar zamanla üretim kalitesini yükseltme, kalifiye eleman yetiştirme, yetişen elemanlara ustalık sertifikası verme, iş ve ticaret ahlakını geliştirme ve

denetleme, işçileri koruma ve üretimi en ucuz yoldan tüketiciye ulaştırma gibi görevler de üstlendiler (Özdemir, 1988:403).

Kısacası, Osmanlı Devletinde Tanzimat Dönemi'ne kadar şehirler; kadılar, vakıflar, loncalar ve mahallelerin faaliyetleri ile ortak gereksinimlerin karşılandığı yerleşim birimleri olmuşlardır (Kaya, 2003:46). Fakat söz konusu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından bu dönemde modern anlamda mahalli idare teşkilatı var olduğu söylenemez (Ulusoy ve Akdemir, 2007:201). Modern anlamda yerel yönetimlere temel sayılacak gelişmeler Tanzimat sonrası dönemde gerçekleşmiştir.

2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem

Tanzimat öncesi dönemde çeşitli müesseseler aracılığıyla yerine getirilmeye çalışılan yerel hizmetler, Tanzimat sonrasında farklı bir hal almıştır. Klasik Osmanlı idaresindeki olumsuzluklar iyice belirginleşmiş mevcut durumun değiştirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu amaçla yapılan çalışmalar, günümüz yerel yönetim sistemimizin temellerini oluşturmaktadır.

Türkiye için 19. Yüzyıl tam bir dönüşüm ve reform çağı olmuştur. 18. yüzyılda askeri alanda başlatılan yenilik girişimleri 19. Yüzyılda mali, idari ve sosyal alanlara da geçmiştir. Batıyla rekabet ve çatışma içinde olan Osmanlı devleti askeri alanda uğradığı başarısızlığını telafi etmek için yenilik çabalarına önce askeri alanda başlamış ve bu amaçla batı ülkelerinden askeri uzmanlar getirilerek ordunun yeniden organizasyonu ve eğitiminde bazı yenilikler yapılmıştır. On sekizinci yüzyılın sonlarına doğru iktidara oturan padişah III. Selim hem askeri hem de diğer alanlarda bir dizi yeniliklere gidilmiş çökmekte olan sistemin yenilenmeden devamının imkânsız olduğu anlaşılmıştır.

Osmanlı iktidarının devamı için idari, mali, askeri ve sosyal alanlarda reform yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Dursun, 1998:98-99).

III. Selim'den sonra Osmanlı Devleti'nin başına yaptığı yeniliklerle tanınan II. Mahmut geçmiştir. II. Mahmut'un çeşitli yeniliklerinin yanı sıra konumuz itibariyle yerel yönetimlerin oluşturulmasında önemli etkileri olmuştur.

İdarenin yeniden düzenlenmesi ve modernleştirilmesi için öncelikle mali kaynakları olan ihtiyaç, reform zorunluluğunu daha da artırmıştır. Osmanlı Devleti'nin çöküşünün en önemli sebeplerinden biri mali sistemdeki bozukluk olmuştur. Vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. İltizam usulü bir çözüm olmamış, tam tersine yeni sıkıntılara sebep olmuştur. Tanzimat Fermanı özellikle iltizam sisteminin yerini alacak bir vergilendirme sisteminden bahsetmekteydi. Bu amaçla, Bâb-ı Âli taşraya vali derecesinde yetkili muhassıllar göndermiştir. Mali yenilikler ve iltizam usulünün kaldırılması için vilayetlere gönderilen muhassıllara, burada yardımcı olacak Muhassıllık Meclisleri adında kurullar tesis edilmiştir. Yerel yönetim kurumlarının ilk örneği sayılabilecek Muhassıllık Meclisleri, memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacaktı. Bu girişim, Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin çekirdeği olarak kabul edilebilir. Osmanlı Devleti'nin köklü devlet geleneği, 1840'lı yıllardan başlayarak tutarlı, işlek ve güçlü bir yerel yönetim sisteminin oluşmasını kolaylaştırmıştır. Fermansız, yönetmeliksiz bir tek adım atılmayan bir devlet yapısı içinde yerel meclisler, yerel çıkar grupları ile yerel ve merkezi bürokrasi arasındaki ilişkileri pekiştirmiştir (Güler, 1992:83).

Muhassıllık Meclisleri'ni Türk yerel yönetimlerinin ilk çekirdeği olarak gören tespitler şu noktaları aydınlatmaktadır (Ökmen, 2008:46-47):

- Osmanlı devleti, yaptığı düzenlemeleri, yerel yönetimleri gerçekleştirmek amacıyla değil, bulunduğu durumdan kurtulmak ve reform amacıyla gerçekleştirmiştir. Zaten Osmanlı Devleti'nin bu dönemi en çok merkeziyetçi olmak zorunda olduğu dönemdir.
- Osmanlı Devleti'nde bu dönemde yapılan uygulamaların, başlangıç itibari ile bile Türk yerel yönetimlerinin Batı'daki yerel yönetimlerden ne kadar farklı ekonomik, sosyal, siyasal ve idari şartlarda ortaya çıktığını göstermektedir.
- 1850'li yıllara gelinceye kadar Osmanlı Devletinde belediye örgütü kurulmamıştır. Belediye ile ilgili hizmetler çeşitli kurumlarca yerine getirilmiştir. Tanzimat öncesi dönemde ise daha önce belirttiğimiz gibi bu hizmetler halkın birleşmesiyle yerine getirilmiştir.

Yapısal değişmeye ve gereksinime dayanılarak kurulan belediyeler, hiçbir zaman mahalli demokrasinin geliştirilmesi, özerk bir komün yönetiminin varlığı gibi amaçlar düşünülerek örgütlendirilmemiştir. Devrin Osmanlı hukukçuları da yerel yönetim kuruluşlarının başında gelen belediyeyi; adem-i merkeziyet, siyasal katılma gibi kavramlar açısından ve mahalli önderlerin politik eğitim göreceği kurumlar olarak düşünmemiştir. Bu şartlar altında temelleri atılan modern Osmanlı belediyelerinin; bürokratik yapısı, mali gücü, halkla ve merkezi hükümet organlarıyla olan ilişkileri ve hizmet düzeni yönünden, günümüz belediye idaresinin olumsuzluklarına sahip olduğunu görmekteyiz. Başkent İstanbul'daki kuruluş; imparatorluğun ilk belediye yönetimi olmuştur, fakat başarılı olamamıştır. Vilayetlerde önemli merkezlerdeki belediyelerin bazıları ilk vilayet nizamnamesine dayanılarak kurulurken, bazı yerlerde zor kurulabilmiştir. Belediyeler, başkanından, hademesine kadar merkezi hükümetin kadroları içinde ve hükümetin bütçesiyle kurularak işe başladılar (Ortaylı, 2000:130-

133). Görüldüğü gibi belediyeler merkezi yönetimin içinde var oldular. Yerel yönetimlerin en önemli şartlarından biri olan özerklik belediyelerin ortaya çıktığı dönemde hayat bulmamıştır. Merkezi yönetimin bütçesiyle kurulmuşlardır. Belediyelerin mali özerkliği gibi bir durum söz konusu olmamıştır. Kısacası merkezi yönetimle birlikte uygulama sahası bulmuşlardır. Zaten o dönemin şartlarında özerk bir yerel yönetim anlayışından bahsetmek gerçekçi bir yaklaşım değildir. Ayrıca belediyeler halkın yönetime aktif katılımını sağlayacak bir yapıda da olmamıştır. Merkezden atanan kişiler tarafından yerel hizmetler yerine getirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde belediyelerin kurulmasıyla şehirlerdeki düzensizliklerden kaynaklanan bir nedeninin yanı sıra, iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerince yapılan baskılardan kaynaklanan bir başka nedeni daha vardı. Belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az olması huzurun bozulmasına neden olmuştur. Bu durum, İstanbul'da modern bir belediye örgütünün kurulmasına neden olmuştur. Model olarak Fransız komün idaresi alınmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2007:201). Model olarak Fransa'nın alınmasının temel nedeni, Fransa'nın o dönemde merkeziyetçiliğin en güçlü şekilde uygulandığı ülke olmasından kaynaklanmıştır. Belediye Kanununda Fransa'nın örnek alınması Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yapısına uygun düşmesi doğaldır.

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim olarak ilk belediye İstanbul'da 1854 yılında Şehremaneti'nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Meclis-i Vâlâ'ya dolayısıyla Bâb-ı Âli'ye bağlı olarak tahsis edilen Şehremaneti, İstanbul'un yerel işlerini görecekti. Kentin imar, ihtiyaç maddeleri temini, fiyat kontrolleri, temizlik işleri, esnafın teftişi gibi işler bu kuruluşa verilmiştir. Klasik dönemde kadının yetkisinde olan bu yerel hizmetler artık şehremini tarafından yerine getirilecektir. Kurumun başı olan

“şehremini” Bâb-ı Âli tarafından atanmıştır. Yerel halktan atanan on iki üye, şehremini ve iki yardımcısı Şehir meclisi adında bir kurulu oluşturmuşlardır. Bu kurul özerk bir yapıya sahip olmamıştır; halkın seçimi ile oluşmuyordu ve dolayısıyla halkın yönetimine aktif olarak katılımı söz konusu değildir. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesini hükümdarın görevi olarak kabul eden klasik yönetim anlayışının hala devam ettiği ve düzenlemenin bu anlayış çerçevesinde yapıldığı söylenebilir. Daha önce hükümdarın merkezden gönderdiği kadı ve buna bağlı olarak görev yapan kişilerce yerine getirilen yerel hizmetler şimdi yine merkez tarafından atanan ve oluşturulan kurullar ve kişiler tarafından yerine getirilmiştir (Dursun, 1998:99-100). Böyle bir yapı içerisinde yerel yönetimlerin kendi kendine karar alabilen ve aldığı kararları uygulayabilen yani demokratik niteliklerle donatılmış bir yapıda olmasının beklenmemesi doğal karşılanabilir. Çünkü yerel hizmetleri yerine getirecek kadı, merkezi yönetim tarafından atanmakta, yerel hizmetlerin karar organlarını kendilerinin seçmesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır.

Şehremaneti kurulduktan sonra, İstanbul belediye teşkilatında hiçbir yenilik meydana gelmemiştir. On dokuzuncu yüzyıl Osmanlı belediyesinin sorunlarının başında; şehir halkının yönetime aktif olarak katılmaması vardır ve bu sorun günümüzde de devam etmektedir. Şehremanetinin başarısızlığı nedeniyle Bâb-ı Âli bir takım tedbirler almak zorunda kalmış ve bu amaçla 9 Mayıs 1855’de İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur (Ortaylı, 2000:139). İntizâm-ı Şehir Komisyonu hazırladığı yedi maddelik raporu, Meclis-i Vâlâ’ya sunmuştur. Komisyon, İstanbul’un on dört belediye idaresine ayrılmasını, Beyoğlu ve Galata semtlerinin de örnek şubeler olmalarını önermiştir. Meclis, tavsiyelerin kabul edilmesini, fakat uygulamaların önce Galata ve Beyoğlu mahallelerinin birleştirilmesiyle oluşturulacak bir belediyede

görülmesini kararlaştırmıştır. Buradan alınan sonuçlara göre uygulama daha geniş bir şekilde yaygınlaştırılacaktır (Budak, 2007). Bu amaçla, 1857 yılında İstanbul on dört bölgeye ayrılmıştır. Galata-Beyoğlu Altıncı Daire-i Belediye kabul edilmiştir.

Altıncı Daireyi Belediye'nin görevi, sokak, kaldırım, su havagazı hizmetleriyle; gıda maddelerinin fiyatları, ölçü ve tartı aletleri, inşaat ve onarım işleri, pazar yeri, otel, tiyatro, lokanta, kahvehane ve halka açık yerleri denetlemektir. Altıncı Daire'nin masrafları bölgedeki hane ve dükkânlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile % 2'ye ulaşan emlak vergisiyle karşılanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2007:202).

Altıncı Daire-i Belediye yerel yönetimlerin doğuşu konusunda yeni bir gelişme olmuştur. Belediye reisinin Bâb-ı Âli tarafından atanması, daire müdürünün dış işlerinden merkezin etkisini ve kendisine bağlı bir oluşumu anlatmakta ise de buradaki varlıklı ve yabancılardan oluşan bir meclisin bulunması, yerel halkın temsil edilmesi olumlu bir gelişme sayılabilir (Dursun, 1998:100). Altıncı Daire-i belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynaklarla birlikte, gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimidir. Ayrıca, Altıncı Daireye personel alımının Bâb-ı Âli onayına karşılık daire meclisinin kararıyla olması yeni bir gelişme olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2007:202).

1856 Islahat Fermanı, Osmanlı yönetim yapısı üzerinde önemli etkiler yapmıştır. Ferman halkın yönetime katılmasını teşvik ederken, bunun taşra yönetim birimleri olan vilayet, liva ve nahiye düzeyinde gerçekleşmesini belirtmesi bakımından önem taşımaktadır. Islahat Fermanının getirdiği bu yeni anlayış ve İstanbul'da başlayan belediyeçilik tecrübesi taşrada da belediye kurulması 1864 ve 1870 yıllarında çıkarılan "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu" ile düzenleme altına alınmıştır (Coşkun ve

Uzun, 1999:35). 1856 Islahat Fermanı yerel halkın yönetime katılmasını teşvik ederken, daha sonraki yıllarda yürürlüğe girecek olan Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası 1876 Kanun-i Esaside bu durum yer almıştır. Böylece halkın yerel yönetimlere katılması (vilayet, liva, nahiye) anayasal güvence altına alınacaktır. 1856 Islahat Fermanı genel anlamda getirdiği eşitlik düşüncesinin yanında yerel yönetimler için yukarıda belirttiğimiz yenilikleri getirmesi bakımından günümüz yerel yönetim anlayışı bakımından önem arz etmektedir.

1864 tarihli Nizamname'nin köy işlerinin yönetimi başlığını taşıyan beşinci kısmında her köyde ve dinleri ayrı olan her sınıf halk için ikişer muhtar ve birer ihtiyar meclisi oluşturulması ilkesi kabul edilmiştir. İhtiyar Meclisine mahalli hizmetler konusunda yürütmeye ilişkin karar alma yetkisi tanınmamıştır. Buna karşın, merkezi idareye ait olması gereken devlete ait vergilerin köyde yaşayanlar arasında bölüştürülmesi ve toplanması gibi görevler ihtiyar meclisine verilmiştir. Bu Nizamname köylere tüzel kişilik tanımamıştır (Nadaroğlu, 1978:362). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen yenilikler şöyle özetlenebilir: Ülke genel yönetim bakımından vilayetlere, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da köy ve mahallelere ayrılmıştır. Her vilayette vilayetin özel işleri başlığı altına valinin başkanlığında bir umumi meclis kurulması da bu Nizamnamede yer almıştır. Ancak, Nizamnamede vilayetlere tüzel kişilik tanınmadığı gibi meclislerin kararları da danışma niteliğinde olup yürütmeye ilişkin olmamıştır. Yine bu Nizamname ile ilk kez il özel idareleri oluşturulmuştur. (Nadaroğlu, 1978:281). Bunun yanında vilayetler için özerk mali kaynaklardan da yoksun bırakılmışlardır. Durum böyle olunca vilayetlerin mali bakımdan bağımsız bir şekilde ayakta durmaları zorlaşmaktadır.

Dört yıl süreyle uygulanmış olan 1864 Vilayet Nizamnamesi kaldırılarak yerine 1870 yılında¹ “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” getirilmiştir. Çıkarılan bu nizamname ile sistem aynı şekilde korunmuştur ilave olarak İl genel meclisinin o zamanki adıyla Vilayet Umumi Meclisi’nin görevleri artırılmıştır. Fakat 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde olduğu gibi tüzel kişilik ve özerk mali kaynakların olmaması bu Nizamname ile de devam etmiştir.

Tanzimat döneminde başlayan belediyeçilik anlayışı Islahat hareketleriyle devam etmiştir. Altıncı Daire-i Belediye’nin kurulmasından sonra daha da genişletilmek istenen belediyelerin, 1868 yılında tüm İstanbul’u kapsayacak şekilde geliştirilmesi istenmiştir. Bu amaçla Dersaadet Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır.

Dersaadet Belediye Nizamnamesi’nde İstanbul’un belediye yönetimi için Şehremaneti, 14 belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’den oluşan iki kademeli bir model getirildi. Şehremaneti’nin yapısında bir değişiklik getirmeyen kanunda, padişahın atanmasıyla belirlenen “Şehremini” ve “Şehremaneti Meclisi”nden oluşan yapı korunmuştur. Şehremaneti’nin alt örgütlenmesinde şehreminin yardımcısı konumuna sahip iki muavinin yanı sıra Muhasebe Kalemi, Emlak Kalemi, Teftiş-i Umur-ı Hesabiye, Su İdaresi Heyeti, Mühendishane ve Nüfus Kalemi başlıca birimleri oluşturmuştur. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, İstanbul’daki belediye modeli yanında, belediyelerin sınırlarını, fonksiyonlarını, yapısal özelliklerini ve diğer hükümleri, geniş olarak tek bir düzenleme içinde birleştiren önemli bir çalışma olmuştur. Bu kanun ile belirlenen model, Türkiye’de bugünkü belediye yapısının da temellerini oluşturmuştur. Ancak, belediyelerin gelişimi kanunda öngörülen yapının gerisinde kalmıştır. Kurulu durumdaki Beyoğlu, Tarabya ve Adalar yanında 1876 yılına

¹ Bazı kaynaklarda bu tarih 1871 olarak geçmektedir.

kadar kurulabilen belediyeler Yeniköy, Beykoz ve Kadıköy ile sınırlı kalmıştır. Kanundaki birçok düzenlemeye rağmen, uygulamanın aynı doğrultuda gelişmemesi İstanbul'da yerel hizmetler alanında yaşanan sıkıntıların da sürmesini beraberinde getirmiştir (Oktay, 2008:138-140).

1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi Mithat Paşa önderliğinde Belçika ve Fransa anayasaları örnek alınarak hazırlanmıştır. Osmanlı'nın ilk anayasası olan Kanun-i Esasi'de ilk defa mahalli idare birimleri anayasada yer almıştır (Tortop ve d., 2008:91). Kanun-i Esasi'de yerel yönetim birimi olarak; il özel yönetimi ve belediye yönetimine yer verilirken, Kanuni Esasi'nin 108. Maddesi vilayetlerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceğini, 110. Maddesi de il genel meclislerinin görevlerini öngörmüştür. 112. Madde ise, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği esasını getirmiştir.

1876 Anayasası ile idari görev ayrımı yoluna gidilmiş ve zamanın önemli tartışmalarından olan siyasi adem-i merkeziyet görüşleri anayasa metninde yer almamıştır. Gerek 108. Maddede belirtilen kuvvetler ayrımı ilkesi, gerekse 112. Maddedeki belediye yönetimi ile ilgili düzenlemeler kamu yönetimi sistemimiz içinde ilk olma özelliği taşımaktadır (Tortop ve d., 2008:91, Ulusoy ve Akdemir, 2007:202). Yetki genişliği (Tevsi-i Mezuniyet) ve görevlerin ayrımı (Tefrik-i Vezaiif) ilkeleri bu dönemde uygulanmış ve günümüze kadar da pek fazla değişmeden gelmiştir. Anayasada yer alan yetki genişliği ile valilerin yetkileri genişletilmiştir. Görev ayrımı ilkesi ise adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya yol açmıştır (Lamba, 2010: 137).

1876 tarihinde, köylere batı ülkelerindeki özellikle Fransa'daki örneklerine benzer bir komün oluşturmak amacıyla İdare-i Nevahi adlı yeni bir Nizamname daha düzenlenmiştir. Bu yeni Nizamname'de iki yüz haneden fazla olan köylerin bir nahiye

oluşturmaları, hane sayısı daha az olan köylerin ise iki yüz haneye ulaşacak biçimde birleştirilmeleri öngörülmüştür. Nizamname’de ayrıca bir nahiye müdürü ile bir meclisin bulunması, meclis üyelerinin sayısının dörtten az, sekizden fazla olmaması; hem müdürün hem de meclisin köy veya köyler halkı tarafından seçilmesi esası kabul olunmuştur. Bir iki vilayette kısmen uygulanan bu Nizamname’de de köylere tüzel kişilik tanınmamıştır (Nadaroğlu, 1978:362-363).

İkinci meşrutiyet döneminde köye bir mahalli idare kuruluşu düzeni verilmesi düşünülerek İdare-i Kura adlı bir tasarı hazırlanmıştır. Köyler yönetimini düzenleyen İdare-i Kura, Birinci Dünya Savaşı’ndan dolayı yasalaşmamıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat’ın 148. Maddesiyle 1864 ve 1870 tarihli nizamnamelerin yürürlükten kaldırılmaları üzerine 1924 tarihli Köy Kanunu çıkarılıncaya kadar köyler hukuki dayanaktan yoksun kalmışlardır. 1924 tarihine kadar hükümetin izniyle varlıklarını sürdüren bu idareler 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu ile açıkça tüzel kişilik kazanmışlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007:289).

Belediyelerin kuruluşuna ilişkin önce İstanbul daha sonra da taşra uygulamalarından elde edilen deneyimler, modern belediye örgütlerinin tüm yerleşim yerlerinde kurulması ve geliştirilmesi yönündeki adımları da hızlandırmıştır (Altan, 2009:299). Bu amaçla, Dersaadet Vilayet ve Belediye Kanunu 1877’de² kabul edilmiş, belediyeyi idari bir birim olarak tanımış ve belediyelere tüzel kişilik kazandırmıştır. Tüzel kişiliğinin olduğuna dair açıkça bir hüküm olmasa da ORTAYLI bu durumu şöyle ifade etmektedir (Ortaylı, 2000:187):

Belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. Maddede meclisin, belediye aleyhine açılan davalarda savunma görevi olduğu belirtilmiş,

² Bazı kaynaklarda bu tarih 1876 olarak geçmektedir.

ayrı bir maddede de belediyelerin belediye ye kendi mallarını idare görevi de verilmiştir. Böylece, belediye meclisi tüzel kişilik sahibidir denebilir.

Bu kanuna göre, İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılacak ve bu daireler İstanbul şehremanetine bağlı olarak çalışacaklardır. Şehremini ile birlikte bir şehremaneti meclisi görev yapacaktır. Ayrıca her belediye dairesini temsilen iki kişinin katılımıyla oluşan bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kurulacak ve İstanbul'un genel sorunları hakkında bilgi verecektir. Yeni kanuna göre belediye reislerinin yanı sıra, muhasebeci, mektupçu, su nazırı ve mühendislerde yeni belediyelerin oluşumunda öngörülen görevliler arasındadır. İstanbul şehremini bu belediyelerin üstünde koordinasyon ve kentin genel yönetimini üstlenecek ve hükümet ile ilişkilerini düzenleyecektir. Kanun aslında bir bakıma günümüz anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinin yapılanmasına benzer bir yapı getirmektedir. Öte yandan, belediye meclisleri üyelerinin seçimle gelmelerini öngörerek yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi yolunda öncü adımlar atmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1999:158). 1877 Belediye Kanunu, tek dereceli seçim sistemini getirmiş ve seçimler gizli oy açık sayım esasına dayandırılmıştır. Bu düzenleme demokrasi tarihimiz açısından şüphesiz çok önemlidir (Ortaylı, 2000:190). Günümüzde de uygulanan tek dereceli seçim sistemi ve gizli oy açık sayım esasının temelleri bu kanunla atılmıştır.

Getirdiği önemli yeniliklere rağmen Dersaadet Belediye Kanunu, uygulamada hiçbir zaman bütünüyle yürürlüğe konulamamıştır. Bu Kanun, 1878 yılında bir kısım düzenleme ile varlığını sürdürmüştür. 1 Eylül 1930'da çıkartılan 1580 Sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar yürürlükte kalarak modern belediyeciliğimize giden yolda önemli yasal düzenlemelerden biri olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1999:158).

Tanzimat sonrası yönetim anlayışında ortaya çıkan merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik tartışmalarında İttihat ve Terakki'nin liderlerinden Ahmet Rıza, devletçi, otoriter ve merkeziyetçi görüşü savunurken, diğer ittihatçı Prens Sabahattin ise “adem-i merkeziyetçi” yaklaşımı savunmuştur (Eryılmaz, 1997: 19).

Ahmet Rıza, çağdaş örgütlenmiş merkeziyetçi bir yapının, ülkenin parçalanmasını önlemek için gerekli olduğunu savunuyordu. Prens Sabahattin ile İttihatçılar arasında uzun süren tartışmalardan sonra Prens Sabahattin Paris'te kurduğu “Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet” adlı derneğin yanında 1906 yılında “Terakki” adında bir gazete çıkartarak görüşlerini daha etkili kılmayı amaçlamıştır. Prens Sabahattin'in görüşleri ayrıca “The Times”, “The Levant and Eastern Express”, “Le Temps” ve “Pro Armenia” gazetelerinde yayımlanmıştır (Bayraktar, 1996: 53).

1908-1914 yılları arasında yoğunlaşan tartışmalarda Prens Sabahattin, Osmanlı Devleti için “teşebbüsü şahsi, meşrutiyet, adem-i merkeziyet” ilkelerinin yaşama geçirilmesini gerekli görmüştür. Prens Sabahattin'e göre adem-i merkeziyet “yetki genişliği” ve “tefriki vezaiif” ilkesinden başka bir şey değildi (Sabahattin, 1999: 187-188):

Binaenaleyh adem-i merkeziyeti idari unvanı altında öteden beri isteğe geldiğimiz ıslahat, vali ve diğer memurların salahyetini arttırmak, mecalisi umumiyeti (il genel meclisi) bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalimizi verdiği verginin mahalli sarfını en muvafık bir surette tayin ve teftişe alıştırmaktan ibaret kalıyor. Bundan dolayı adem-i merkeziyet'e müteallik neşriyatımızda daima kanun-i esasi'nin 108. Maddesine istinad ettiğimiz, daha doğrusu bu maddenin

ehemmiyeti azimesini efkarı umumiyyeye izahata çalıştığımız gibi ittihat ve terakki cemiyeti programının aynı esasa müstenid bulunan maddesini de ciddi bir memnuniyetle kabul ettik. Şu halde adem-i merkeziyet, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsii mezuniyet adem-i merkeziyeti idarenin ismi değil; tarifidir. Bu iki tabir arasında hiçbir mübayanet (farklılık) bulunmamakla beraber matbuatımızda ekseriyetle tabirle tarif karıştırıldığı için zihinler kargaşaya düşüyor...

Alıntıdan anlaşıldığı üzere Prens Sabahattin adem-i merkeziyeti taşra genel yönetiminin yetkilerinin artırılmasını içeren “yetki genişliği” ve il genel meclislerinin etkinliğini artıran “görev ayrımı” ilkelerini bütünü olarak tanımlamıştır (Güler, 1998:15).

Tartışmanın karşı tarafında yer alan İttihat ve Terakki sözcüsü Hüseyin Cahit adem-i merkeziyetçiliğin “*Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesinde yer alan tevsii mezuniyet anlamına geliyorsa buna hiçbir itirazımız yoktur. Zaten bu yolda kanunumuz vardır*” demektedir, ancak terimin bunu ifade etmediğini ileri sürmektedir. Ona göre “*adem-i merkeziyet vadilerine düşmek*”, Osmanlı memleketinin “*İnkıraz (tükenme) ve izmihlale (yok olmaya) doğru götürülmüş*” olması demektir (Güler, 2000: 16).

Bu tartışmaların ışığında Ahmet Rıza'nın başını çektiği grubun düşünceleri etkili olduğu için merkeziyetçi yönetim anlayışı resmi devlet politikası haline gelmiştir (Eryılmaz, 1997:19).

1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile il özel idareleri kurulmuştur. 1913 yılındaki düzenleme, il özel idarelerinin temellerini atması bakımından önemlidir.

Bu düzenlemeyi önemli kılan diğerk bir husus ise, adem-i merkeziyetin temel esaslarını belirleyerek ortaya çıkmasıdır. Bu yaklaşım, Kanun-i Esasiye dayandırılmıştır (Güler, 2000:17).

Tazminat döneminde yerel yönetimlerle ilgili birtakım gelişmeler olmuştur. Fakat bu gelişmeler temelde Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yapısının gölgesinde gerçekleşmiştir. Gelişmeler hiçbir zaman tam anlamıyla uygulama sahası bulamamıştır. Tanzimat döneminde kurulan yerel meclisler ve belediye yönetimleri, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak merkezi yönetime faydalar sağlamış, merkezi yönetimin yapısı daha da güçlenmiştir. Ayrıca bu dönemde yapılan idari düzenlemelerde, bazı demokratik göstergeler olsa da demokrasinin yerine getirilmesi şeklinde olmamıştır.

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

Yerel yönetimler bakımından Tanzimat ve daha sonraki dönemde yaşanan kıpırdanmalar, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi ve devletçi yapısı altında gerçekleşmiştir.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti böyle bir yapıyı devralmıştır. Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında Fransız modeli örnek alınmıştır. Model olarak Fransa'nın alınmasının temel nedeni Fransa'nın o dönemde merkeziyetçiliğin en güçlü biçimde uygulanan ülke olmasındandır.

2.2.1. Tek Parti Dönemi

Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim kuruluşları, gerçek anlamda yerel yönetimlerin görev ve işlevlerini yerine getirebilecek bir durumda değildir. İşlevleri çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmış ve parasal olarak güçleri sınırlıdır. Personeli sayıca ve kalite açısından yetersizdir (Uyar, 2004).

Kurtuluş savaşı esnasında özellikle Batı Anadolu şehirleri büyük hasar görmüştür. Bu durum savaş sonrasında yıkılan kentlerin yeniden imarının ele alınmasını gerektirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007:203). Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin ana işlevi, Kurtuluş Savaşı ile yakılıp yıkılan ülkeyi onararak temel hizmetleri yerine getirmek ve sınırlı olan nüfusu arttırma politikası ile birlikte ülkenin sağlık sorunlarının çözümüne katkıda bulunmaktır (Uyar, 2004). *Ülkenin içinde bulunduğu bu gibi sorunlara çözüm arama çabaları var olan merkezîyetçilik anlayışını daha da güçlendirmiştir.*

Kurtuluş Savaşı şartlarında bu dönemde 1921 Anayasası hazırlanmıştır. Bu anayasa çok kısa tutulmasına rağmen yerel yönetimlere geniş şekilde yer vermiştir. 1921 Anayasasının düzenlemeleri şunlardır:

- *İller yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şer'îye, adalet ve askerlik işleri, yararı birden fazla ili kapsayan işler hariç, çıkarılacak özel kanuna göre vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi "vilayet şuraları"na verilmiştir. (madde 11)*
- *Vilayet şuraları il halkının seçtiği üyelerden oluşur. Seçim devresi iki yıldır. Yılda iki ay toplanırlar. (madde 12)*
- *Vilayet şurası, il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile değişik hizmet şubelerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer. (madde 13)*
- *Vali, Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisidir. Devletin genel ve ortak görevlerini yürütmekle yükümlüdür. Genel yönetim ile yerel yönetim arasında bir çelişki olduğunda olaya el koyar. (madde 14)*
- *İlçenin tüzel kişiliği yoktur. Kaymakam tarafından yönetilir. (madde 15)*

- *Bucaklar özel yaşamlarında tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucağın seçilmiş bir şurası, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Şuranın yargısal, ekonomik ve mali yetkileri özel kanunu ile belirlenir. (madde 16)*

Türk yönetim tarihi açısından 1921 Anayasası büyük öneme sahiptir. Bu önemi YAZICIOĞLU şu şekilde ifade etmektedir (Yazıcıoğlu, 1995:13): “Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasası olduğunu, bugün bile Türkiye’de yerinden yönetimin bu anayasanın öngördüğü şekilde gerçekleşmediğini” belirtmektedir.

1921 Anayasası, yerel yönetimler ve yerel demokrasinin gelişmesi ile ilgili düzenlemeler getirmesine rağmen savaş koşulları ve meclisin kaynaklarını savaşın gereklerine harcamakta olduğundan söz konusu hükümler uygulanamamıştır (Ökmen ve Parlak, 2008: 121, Öner, 1999: 23-24).

Üç yıl yürürlükte kalan 1921 Anayasasından sonra 1924 Anayasası hazırlanmıştır. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası illerin yönetimi ve yerel yönetimlere ilişkin üç madde bulunmaktadır. Bu maddeler şunlardır:

- *Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. (madde 89)*
- *İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler. (madde 90)*
- *İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur. (madde 91)*

1876 ve 1921 Anayasaları’nın aksine 1924 Anayasası mahalli idarelerin görev ve yetkilerine açıkça yer vermemiş sadece bunların dayanacağı ilkelere değinmiştir (Tortop ve d., 2008:92, Gözübüyük, 1967:6). 1924 Anayasası’nda yerel yönetimler

konusunun fazla yer bulmayı, 1924 Anayasası'nın merkezîyetçi nitelikte olduğunu göstergesidir (Akın, 2006:9).

Cumhuriyetin bu döneminde ayrıca, Ankara Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti olmuş, 1924 yılında 417 Sayılı kanun ile şehrin adı "Ankara Şehremaneti" ne dönüştürülmüştür.

Ankara'nın başkent olmasından sonra, Ankara'da imar ve kamulaştırma çalışmaları başlatılmıştır. Kamulaştırmanın gerçekleşebilmesi için 583 Sayılı Kamulaştırma Kanunu çıkartılmıştır. Bütün yurdun inşaat işleri için kredi vermek amacıyla 22 Mayıs 1926 tarihli 844 Sayılı Kanunla "Emlak ve Eytam Bankası" kurulmuştur. Fakat bütün kredi kaynaklarını Ankara için kullanmıştır (Coşkun ve Uzun, 1999:40).

Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına kadar geçen dönemde Osmanlı yerel yönetim sistemi genel olarak korunmuş ve buna ilaveten belediyelerin mali bakımdan güçlendirilmesi yönünde bazı kararlar alınmıştır fakat kısa bir zaman sonra yapılan yasa değişiklikleriyle belediyelerin mali imkânlarının azaltılmaya çalışıldığı ve bunların merkezi idareye aktarıldığı görülmektedir (Dursun, 1998:101). 432 Sayılı "Belediye Vergi ve Resim Kanunu" çıkarılmasına rağmen, mali özerkliğin gerçekleşmediği görülmektedir. Belediyelerin yerel vergilere sahip olmasına rağmen hala daha gerçek gelirlerinin merkezden aktarılan kaynaklar olduğu söylenebilir.

1930 yılında çıkartılan Belediye Kanunu'nda Tek Parti döneminde, belediyelerin merkezi yönetimin doğal bir uzantısı olduğu yönünde bir anlayışı benimsemiştir. Bu dönemin belediyecilik anlayışı hakkında GÖRMEZ "1580 Sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeciliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeciliği deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız belediyeciliğinden etkilendiğini" (Görmez, 1997:108) belirtmektedir.

1580 Sayılı Kanun, belediyeyi kentte yaşayanların gereksinim duydukları tüm hizmetler için tek yetkili ve sorumlu bir kurum olarak oluşturmamıştır. Bunun yanında merkezi yönetime bağlı kuruluşlar da yer almaktadır. Bu durum, belediyelerin kent yönetimindeki rolünü zayıflatmış, kent hizmetleri açısından görev, yetki ve sorumluluk açısından bir kargaşa ortaya çıkarmıştır (Özgür, 2001:223). Belediye Kanunu ile getirilen en önemli yenilik; belediye başkanını atama ile değil seçimle oluşacak meclis üyelerinin kendi içinden veya dışarıdan seçilme şartlarını taşıyan bir kişiyi belediye başkanı olarak seçilebilmesidir. Ayrıca bu yasa ile belediye meclisi genel karar organı haline gelmiş ve bazı hizmetleri üstlenmek üzere belediye encümenleri oluşturulmuştur. Belediye yönetimi ve denetimine yöre halkının katılımı teşvik edilerek bunun bir hak olmasının yanında bir sorumluluk olduğu da vurgulanmıştır (Erençin, 2004:59). 1580 Sayılı Belediye Kanunu yapısındaki esneklikler dolayısıyla bazı ufak değişikliklerle yaklaşık olarak 74 yıl yürürlükte kalmıştır.

Bu dönemde bir yerel yönetim birimi olarak il özel idareleri çok işlevsel olamamıştır. İl özel idareleri ile ilgili bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Merkezi yönetimin taşradaki yöneticileri (vali ve kaymakamlar) hem genel yönetimin hizmetlerini hem de yerel yönetimin işlerini birlikte yürütmüşlerdir. Vali, hem bir vesayet makamı hem de yürütme organı olarak il özel idaresi ile çok yönlü bir ilişki içerisinde olmuştur (Eryılmaz, 1995:342).

Tek parti döneminde, 1924 Anayasası'nda ve çıkartılan kanunlarda merkezi yapı korunmuştur. Özellikle belediyeler merkezi yönetimin uzantısı özelliğini sürdürmüştür. Bu dönemde il özel idareleriyle ilgili önemli düzenlemeler yapılmamıştır. Bu dönemde ayrıca belediyecilikle ilgili, Umumi Hıfzısıhha Kanunu (1930), Belediye Bankası

Kuruluş Kanunu (1933), Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (1933), Belediye İstimlak Kanunu (1934), Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu (1935) çıkartılmıştır.

2.2.2. 1945-1960 Yılları Arasındaki Dönem

1946 yılında çok partili hayata geçilmiştir. Çok partili hayata geçiş beraberinde siyasal rekabeti de getirmiştir. Bunun sonucunda siyasi partiler, yerel yönetimlere eğilmiştir. Bu dönemde belediyelerin demokratikleşmesi yolunda adımlar atılmıştır.

Belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda en önemli adımlardan biri belediye meclislerinin seçim usulünde yapılan değişiktir. 29 Nisan 1946 tarih ve 4878 Sayılı kanunla belediye seçimleri usulü değişmiştir. 1580 Sayılı kanuna göre belediye meclisleri seçimleri bir günden fazla sürmekteydi. Önceden kaç gün süreceği ilan ediliyor ve genellikle bir hafta içinde tamamlanıyordu. Çok partili bir sistemde bu tür seçim sistemine güven duyulmamıştır. Seçimlerin bir günde tamamlanması esası getirilerek belediye seçimlerinin güvenliği artırılmıştır (Tekeli, 1983:127).

1946 yılında kurulan Demokrat Parti, parti programında, yerel ihtiyaçların yerinden karşılanması, halkın yönetime katılması, il özel idaresi ve belediyelerin güçlendirilmesinden söz edilmiştir. Demokratik hayat için gerekli olan bu ilkeler, Demokrat Parti ile siyasal partilerin programına girmiş olmuştur. Çok geçmeden CHP 1947 yılındaki 7. Büyük Kurultayı'nda parti programında yapılan değişikliklerle benzer ilkelere yer vermiştir (Eryılmaz, 2002:16). Muhalefette bulunduğu dönemde Demokrat Parti savunduğu demokratikleşme programı içinde belediyelerin demokratikleşmesine de yer vermiştir. Ancak iktidara geçtikten sonra tek parti dönemi belediye yasalarında önemli bir değişiklik yapmamıştır (Tekeli, 1983:9). Bu dönemde, partiler yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ilke olarak benimsemelerine rağmen, söz verilen düzenlemeler yapılmamıştır. Bu dönemin tek parti döneminden temel farkı, siyasi

iktidarın destek aldığı kesimlere belediyeler aracılığı ile olanaklar yaratmaya girişmesidir (Erençin, 2004:59).

Çok partili hayata geçişin beklenenin aksine demokratikleşme ile birlikte yerel yönetimlerde olumlu sonuçlar doğurmamıştır. Tek parti döneminden çok da farklı olmayan merkeziyetçi yapı devam etmiştir. Yerel yönetimlerin kaynakları kısıtlanmaya çalışılmıştır.

2.2.3. 1960-1980 Yılları Arasındaki Dönem

27 Mayıs 1960 ile 12 Eylül 1980 darbeleri arasındaki dönem planlı dönem olarak tanımlanmıştır (Bostanoğlu, 1990:84). Bu dönemde, 27 Mayıs askeri müdahalesi ve 1971 muhtırasıyla siyasi düzende meydana gelen değişiklikler dikkat çekicidir. Dönemin yerel yönetim anlayışında bu olaylar önemli rol oynamıştır. Ayrıca, bu dönemde şehirlere göçlerin yaşanması ve buna bağlı olarak da gecekondulaşmanın ortaya çıkması yerel yönetimlerle ilgili çalışmalara yön vermiştir.

1960 Askeri müdahalesinden 1961 Anayasasının yapılmasına kadar geçen dönemde, 6 Haziran 1960 tarihinde kabul edilen 5/21 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılacak olan yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilmiştir. Bazı istisnalar hariç (İstanbul ve İzmir) il merkezlerine valiler, ilçe merkezlerine belediye başkanları atanmış, mevcut görevler bu atanmış kişiler tarafından yerine getirilmiştir.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin ortaya çıkardığı 1961 Anayasası, yerel yönetimleri yeni bir anlayışla düzenlemek istemiştir. Önceki dönemlerdeki merkeziyetçi uygulamalardan farklı olarak yerel yönetimlerin önü açılmak istenmiştir. 1961 Anayasasında yerel yönetimler şu şekilde yer almıştır:

- İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır. (madde 112)
- Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen tüzel kişileridir.
- Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. Maddede yazılı esaslara göre yapılır.
- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.
- Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. (madde 116)

Bu dönemde belediye başkanları, belediye meclisleri yerine doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamıştır. Bütün bu gelişmeler, demokrasinin artık geliyeceğinin ve daha geniş bir kesimi ifade edeceğini göstermektedir (Bostanoğlu, 1990:84).

Yerel yönetimlerin seçimle oluşan organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusunda denetimin “yargı yolu” ile olacağını belirtilmesi, yerel yönetim organları üzerindeki vesayet denetiminin 1924 Anayasa’sına göre daha hafif olduğunu göstermektedir.

1961 Anayasası yerel yönetim birimleri üzerinde yapısal değişiklikler yapmamıştır. 1961 Anayasası’nın getirdiği en önemli yeniliklerden bir tanesi, yerel yönetimlere “Kamu Tüzel Kişiliği”nin tanınması ve görevleri ile orantılı kaynak sağlanması esasının getirilmesidir. 1961 Anayasası “özerk ve güçlü” anlayışı için anayasal çerçeve çizmiştir. Fakat uygulamada çıkarılan yasaların mahalli idarelerini ne

kadar özerk ve güçlü yaptığı tartışılmalıdır (Soysal, 1968:67-72). Uygulamada, belediye gelirleri konusundaki hüküm gerçekleşmemiştir. Belediye gelirleri, giderlerini karşılayamamış merkeze olan bağımlılık artmıştır.

1960 sonrası döneminin en önemli adımlarından biri 27 Temmuz 1963 tarihli ve 307 Sayılı kanundur. Daha önceleri belediye meclisi tarafından seçilen belediye başkanlarının bu yasa ile doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri kabul edilmiştir.

1961 Anayasası'nın 49. Maddesi “ devlet yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır” şeklindeki ifadesi kent yapısı ile ilgili önemli bir düzenlemedir. 1961 Anayasası'ndaki bu düzenlemeye rağmen bu dönemde önemli adımlar atılmamış sadece 20 Temmuz 1966'da 775 Sayılı Gecekondu Kanunu kabul edilmiştir. Bu oluşum, gecekondu resmen tanınmıştır. Var olan kötü gecekondu tasfiye edilecek; yapılabilecekler ıslah edilecek; yenilerinin yapılması, düzenlenecek gecekondu önleme bölgeleri yoluyla önlenecektir. Uygulamaya geçirilemese de ucuz ve yaşanabilir halk konutu, toplumsal konut standartları belirlenmeye çalışılacaktır (Bostanoğlu, 1990:84).

1977 yıllarında yoğunlaşan ve artan, toplumun değişik kesimlerinin aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılma isteği, yerel yönetimler üzerine daha ciddi ve kalıcı bir biçimde eğilme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. 1978 yılında Ecevit hükümeti içinde “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurularak çalışmalara başlamıştır. Bu bakanlığın amacı, merkezi yönetimin denetiminin azaltılması, belediyelerin daha özerk olması ve öz kaynaklarını kullanmayı geliştirmektir. Ancak Yerel Yönetim Bakanlığının, belirli yetkileri diğer bakanlıklardan zamanında devir almaması nedeniyle, sorunlar zamanında çözülememiş, beklenen performans gösterilememiştir (Çevikbaş, 1995:85).

1980-1983 döneminde, Türkiye'nin gündeminde belediyeler ve onların demokratikleşmesi önemli bir yer tutmuştur. Böyle bir sürecin yaşanmasında; kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin muhalefet partisine mensup belediye başkanlarına sahip olmaları etkili olmuştur ve 1980'lere yoğun bir "demokratik belediyecilik" tartışması içinde girilmiştir (Görmez, 1997:131). Bu dönemin belediyecilik anlayışında her ne kadar demokratikleşmeye ve özerkleşmeye yönelik bazı adımlar atılmış olsa da yapılan çalışmalar çeşitli sebeplerden dolayı tamamlanamamıştır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması fakat kısa bir süre içerisinde kaldırılması çalışmaların tamamlanmadığına bir örnek teşkil etmektedir.

2.2.4. 1980 Sonrası Dönemi

1980 yılından günümüze kadar mahalli idareler açısından önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler günümüz Türk yerel yönetim sisteminde genel olarak önemli etkiye sahiptirler.

1980 müdahalesinden sonra 1948 tarih ve 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yerine 1 Temmuz 1981 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiştir.

1982 Anayasası mahalli idareleri 123. ve 127. Maddelerinde düzenlemiştir. Anayasanın 123. Maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca 123. Maddenin ikinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığından bahsedilmektedir.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesi "mahalli idareler" başlığı altında 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 kişilikleri” olarak mahalli idareleri tanımlamaktadır.

127. Madde de ayrıca yerel yönetimlerden şu şekilde bahsetmiştir:

- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilidir, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılanması amacı ile yapılır. İdari vesayet yetkisi kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

1982 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesini emretmektedir. Karar organlarının dışında kalan yürütme organlarının atama ile belirlenebilmelerine açık kapı bırakılmıştır (Eryılmaz, 2010:139).

12 Eylül darbesi ile Türkiye’de demokrasi kesintiye uğramıştır. Bu dönem 1983 genel seçimlerine kadar sürmüştür (Görmez, 1997:138). 1980-1983 yılları arasındaki geçiş döneminde belediye başkanları merkezi idare tarafından atanmıştır. 1983 genel seçimlerinden sonra girilen yerel yönetimleri güçlendirme çalışmaları, 1982 Anayasası’nda devletin “idari vesayet konusunda idari olduğu kadar siyasi kriterlere” de ağırlık verilmesi şeklinde olmuştur (Heper, 1985:174).

İdari vesayet kapsamı içerisinde yer alan; toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların karşılanması amaçlarıyla ilgili olarak ERYILMAZ (1995:345):

Toplum yararına uygunluk ölçüsünün objektif bir kriterinin bulunmasının zor olduğunu ve “toplum yararı” kavramının düşünce ve ideolojiye göre değişebileceğini belirtmektedir. Ayrıca mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması da “doğrudan, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarını belirleyen seçmenleri ilgilendirdiği ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp karşılanmadığı konusundaki değerlendirmelerin her zaman subjektif unsurlar içerdiğini, kaldı ki, bu değerlendirme yetkisinin demokratik bir ilke olarak seçmenlere bırakıldığını belirtmektedir. Bu bakımdan da idari vesayet denetiminin hukukilik ilkesiyle sınırlandırması gerekmektedir.

1982 Anayasası mahalli idareler bakımından 1961 Anayasası'nın devamı niteliğinde olmasına rağmen bazı farklılıklarda bulunmaktadır. Bu farklılıklar şu başlıklar altında toplanmaktadır (Keleş, 1994:139-140, Ulusoy-Akdemir, 2005:165-166):

- 1982 Anayasasının 1961 Anayasası'ndan en başta belediye organlarının seçimle işbaşına gelmesiyle ilgilidir. 1961 Anayasası, seçimle oluşturulması zorunlu organlarını "Genel Karar Organı" olarak belirtilirken, 1982 Anayasası "Karar Organı" şeklinde isimlendirilmiştir.
- İki anayasa arasındaki temel fark seçimle iş başına gelecek organların 1961 Anayasasında "halk tarafından", 1982 Anayasasında ise "kanunda gösterilen seçmenler tarafından" seçileceği karar altında alınmıştır.
- İki anayasa arasındaki bir diğer fark mahalli idareler seçimlerinin dört yıl yerine beş yılda bir yapılmasının hüküm altına alınmasıdır. 1961 Anayasası mahalli idare seçimlerinin dört yılda yapılmasını düzenlerken 1982 Anayasası mahalli idare seçimlerinin beş yılda bir yapılmasını istemektedir.
- 1982 Anayasasında mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine göre kanunla düzenleneceğini belirtirken 1961 Anayasasında böyle bir düzenleme ve hüküm bulunmamaktadır.
- 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına göre getirdiği bir diğer yenilik ve fark büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimlerinin uygulamasını getirmiştir. Özel yönetim birimlerinin kurulması 1961 Anayasasında yer almaktadır. Buna göre 1982 Anayasası ile büyük yerleşim birimlerinde kanunla "Büyükşehir" yönetimleri kurulacaktır. İlgili bölümde anlatıldığı üzere 1982 Anayasası'nın bu hükmüne dayanılarak önce 195 Sayılı Kanun

Hükmünde Kararname ile daha sonra ise 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla Büyükşehir belediyesi yönetimine geçilmiştir.

- 1982 Anayasası ile 1961 arasındaki mahalli idarelerin düzenlenmesiyle ilgili en temel fark idari vesayetle ilgili düzenlemelerdir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1981 Anayasası merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinden açıkça bahsetmiştir.

Bu dönemin en önemli kararlarından bir tanesi belediye maliyesinin ıslahına ilişkin olanıdır. Bu amaçla ilk olarak 2 Şubat 1981 tarihinde kabul olunup, 1 Mart 1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 Sayılı “ Belediye ve İl özel idarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5 pay verilmesini ve bu payın belediyeler arasında nüfus esasına göre bölüştürülmesini öngörmüştür. Böylece, belediyeler kısmen de olsa bir rahatlama kavuşturmuştur (DPT, 1994:65).

Bu bağlamda, 1984 yılında yürürlüğe konulan 3004 Sayılı Kanun, 1981 yılında yürürlüğe girmiş olan 2380 Sayılı “Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun”un bazı maddelerini değiştirmiş ve belediyelere verilecek payları daha da artmıştır. Kanunla genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen pay %5’ten %10’a çıkartılmış daha sonra %8.55 olarak belirlenmiştir (DPT, 1994:65).

Yine aynı yıl 9 Temmuz 1984’te büyük şehir belediyelerinin yönetimiyle ilgili kanun çıkartılmıştır. 3030 Sayılı bu kanun büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak dengesini sağlamamış, büyük şehir belediyelerinin üstünlüğünün temel alınması bu kanunun önemli özelliğidir (Erençin, 2004:61). Bu yasa ile sorunlara çözümler bulunamamış tam tersine sorunların artmasına sebep olmuştur.

1988 yılında kabul edilmiş olan Avrupa Yerel Özerklik Şartı, yerel yönetimlerde düzenleme yapmanın gerekli olduğunu belirtmiştir. Özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışı benimsemiş olan Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Türkiye tarafından bazı çekinceler konarak kabul edilmiştir (Aktel ve Memişoğlu, 2005:30; DPT, 1994:24-25).

1988 yılındaki önemli gelişmelerden bir tanesi de DPT tarafından TODAİE'ye hazırlatılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dır. Proje "Genel Rapor" ve "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" olmak üzere iki rapordan oluşmuş ve 1991 yılında tamamlanmıştır. Bu rapor yerel yönetimlerimizin sorunlarına eğilmiş ve bu sorunlara çözüm önerileri getirmiştir. Konumuz itibarıyla üçüncü bölüm, KAYA projesinin yerel yönetimler bakımından içeriği hakkında daha açıklayıcı olacaktır.

Kamuoyu tarafından Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak bilinen "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" 24 Mart 1998 tarihinde meclise gönderilmiştir.

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ile birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılan görev dağılımıyla merkezi yönetimin etkinliği azaltılmıştır. Ayrıca bu tasarı ile, belediye kurulması için gerekli olan nüfusun 2.000'den 5000'e çıkarılması öngörülmüştür (Sakal, 2000:134). Belediye kurulması için aranan şartlar artırılmış, böylece fazlaca belediye kurulmasının önüne geçilmek istenmiştir. Çünkü bu dönemdeki belediyelerin yarıdan fazlası 5.000 nüfusun altındadır.

Tasarıyla, etkin, verimli kaynak kullanan, kolay ulaşılabilen, hizmet üreten idare ve şeffaf, katılımcı, demokratik yerel yönetim oluşturmak, yerel yönetimlerin mali olanaklarını artırmak, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ve kendi aralarındaki

işbirliğini ve yardımlaşmayı artırmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımı ve hizmet üretimindeki payını artırmak gibi amaçlarla hazırlanmıştır (Ökmen, 1999: 143-144; Güler, 1998: 35).

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı'nın önemli özelliklerinden bir tanesi de idareyi bir bütün olarak ele almasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ilişkileri idari bütünlüğü güçlendirecek şekilde düzenlenmiştir (Ökmen, 1999: 145).

Tasarı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bakımından bazı düzenlemeler yer alsa da bazı düzenlemeler yerel yönetimlerin özerk yapısını zedeleyecek niteliktedir. Bu duruma, seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisinin aldığı kararların atanmış mülki amirler tarafından incelenmesi ve denetlenmesi örnek olarak gösterilebilir (Polatoğlu, 2000: 17).

Tasarı ile belediyelerin gelirleri artırılmış fakat gelirlerdeki bu artış öz gelirleri artırmakla değil, bütçeden alınan payı artırmak şeklinde gerçekleşmiştir. Böylece merkezi yönetime bağımlılığın artıracığı görülmektedir (Ökmen, 1999: 146).

İdarenin yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında idari ve mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesi amacıyla hazırlanan bu tasarı, uzun bir süre mecliste kalmasına rağmen yasallaşamamıştır.

1980 sonrası dönemde önemli gelişmelerin en önemlilerinden bir tanesi, belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesidir. Belediyeleri mali açıdan güçlendirme, devlet gelirlerinden aktarılan payların ve borçlanma imkânlarının artırılışı şeklinde olmuştur. Bu yüzden 1990-2000 yılları arasında bu uygulama merkezi yönetime bağılılığı daha da artırmıştır (Erençin, 2004:61; Demircan, 2003:52-55). Belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi merkez tarafından gerçekleşmiştir. Dolayısıyla da mali bir özerklik söz konusu olmamıştır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanmıştır (Urhan, 2008:88). Kanun Tasarısı katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmak ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek, kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları belirlemek gibi özellikler taşımaktadır (Başbakanlık, 2004).

Kamuoyu'nda Kamu Yönetimi Temel Kanunu çeşitli kesimlerce farklı yorumlanmıştır. Bu kesimlerden biri "Türkiye'nin böyle bir dönüşümü kaldıracak olgunluğa sahip olmadığı" görüşündedir. Bir diğer kesim ise "yapılan düzenlemelerin üniter devlet aleyhine hükümler içerdiği" şeklinde bir görüşe sahiptir. Bu fikir ayrılıkları içerisinde ilgili düzenleme yürürlüğe girmese de, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin hukuki düzenlemeler uygulamaya konulabilmiştir (Urhan, 2008:88).

1984 tarih ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 2004 yılında çıkartılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir. Yeni kanundan önce uygulanan 3030 Sayılı Kanun'un çok eski zamana dayanmamasından dolayı Türkiye'de uzun bir büyükşehir belediyesi geçmişi ve geleneğinden bahsetmek mümkün değildir.

Son dönemde, Türk Kamu Yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarından biri olan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir, ilçe, ilk kademe belediyelerinin kurulması, görev ve yetkileri, gelirleri, belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Kanunun amacı, büyükşehir belediyesinin yönetimini, hukuki

statüsünü yeniden düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (Tortop ve d., 2008:263).

Yeni Kanun, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu yeni esaslara bağlamıştır. Buna göre, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan şehirlerde büyükşehir belediyeleri kurulacaktır (madde 3).

Hizmetlerin etkin yürütülmesi, katılımın sağlanabilmesi için belediyeler uygun büyüklükte olmalıdır. 3030 Sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörmemiştir. Bu nedenle, önceki yıllarda nüfusu çok az olan yerlerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulmuştur. 5216 Sayılı Kanun ise, 3030 Sayılı Kanun'dan farklı olarak, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, belediye sınırları içinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin, toplam nüfusunun 750.000 olması şartını getirmiştir (Sezer ve Torlak, 2005:524-525). Eski kanundan kaynaklanan bu konudaki belirsizlikler yeni kanunla giderilmiştir. Böylece büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi belli başlı kriterlere bağlanmıştır. 5216 Sayılı Belediye Kanunu'na göre bir yerde belediye kurulabilmesi için; yerleşim biriminin il olması, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinden oluşması, nüfusunun 750.000'den fazla olması ve kanunla kurulması gerekmektedir.

Yeni düzenlemede, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırlarının, bu ilçelerin büyükşehir belediye içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırının olmayacağı belirtilmektedir (madde 5).

Belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılması konusu, yeni Kanun'un 6. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "büyükşehir belediyesinin sınırları

çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.”

Bilindiği gibi 1580 Sayılı Belediye Kanunu yerini 24.12.2004 tarihinde yerini 5272 Sayılı Kanuna bırakmıştır. Fakat bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Kamu yönetimi çerçevesinde, belediyelerin yeniden yapılandırılması, idarenin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesi amacıyla 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5272 Sayılı Kanun’un yerine yürürlüğe girmiştir (Sezer ve Torlak, 2005:516).

Yeni kanun belediyelere birçok yeni görev ve sorumluluklar vermiştir. Bu düzenlemeyle Türk idare sistemi köklü değişikliklere uğramıştır (Tortop ve d., 2008:333).

Bu değişikliklere değinmekte fayda vardır. 1580 Sayılı eski Belediye Kanunu’nda belediyelerin kurulması için aranan nüfus şartı 2.000 iken, yeni kanunla bu sınır 5.000’e çıkartılmıştır. Böyle bir değişiklik yapılmasının amacı, yerel yönetimlerin sayılarının azaltılarak, yerel yönetimlerde etkinliğin sağlanmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2008:168). Bu değişiklikle, yeterli nüfusa ve yeteri kadar gelişmişlik düzeyine sahip olmadığı halde, siyasi çıkar amacıyla belediye kurulmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Bununla birlikte, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, yeni kurulacak bir belediyenin, içme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında ve yerleşme alanı diğer bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerlerde belediye

kurulamayacağını belirtmiştir (Tortop ve d., 2008:334). Böylece çok sık ve iç içe girmiş belediye kurulmasının önüne geçilmiştir.

Belediyeler ile ilgili önemli konulardan biri de, belediyelerin sınırlarının belirlenmesidir. Belediye sınırlarının tespiti, kesinleşmesi ve sınır uyuşmazlıklarının çözümü 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 5, 6 ve 7. Maddelerinde düzenlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008:168). Belediye sınırlarının tespiti, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Bir il içinde, belediyeler ile köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıktığı takdirde, ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ve kaymakamın görüşü 30 gün içinde istenir. Vali bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar (Tortop ve d., 2008:336). Bu düzenlemeyle 1580 Sayılı Kanun'da öngörülen usul tamamıyla değiştirilmiştir. Eski Kanun'un 5. Maddesinde öngörülen 80.000'den az nüfuslu yerlerde belediye meclisinin kararı, ilçe idare kurulunun görüşü ve il idare kurulunun onayı, 80.000'den fazla nüfuslu yerlerde belediye meclisinin kararı, il idare kurulunun görüşü valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı şeklindeki usulden vazgeçilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008:169).

Yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından bir tanesi idari vesayetin uygulanmasından kaynaklanan sorunlardır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda idari vesayet uygulamalarının yumuşatıldığı görülmektedir. Örneğin, vesayet makamlarının yerel yönetimlerin bütçelerini onaylama yetkisi, meclis kararı üzerindeki denetim yetkisi gibi yetkiler kaldırılmıştır (Yavuzdoğan, 2006:205). Bu bağlamda, yeni kanunda idari vesayet bakımından bazı olumlu gelişmelerin olduğu söylenebilir. İdari vesayet yetkisi kısıtlanmış, bu yetkinin sadece hukukilik denetimi olacağı belirtilmiştir.

Kanunun 18. Maddesi belediye meclisine verilen görevlerden bahsetmektedir. Görevi ihmal, bilerek ve isteyerek görevin yerine getirilmemesinden daha ağır

görülmekte görevin gayri iradi yerine getirilmemesini de kapsamaktadır (Akyılmaz, 2005: 17). Belediye Meclisi'nin bir diğer fesih sebebi, belediyeye verilen görevlerde ilgisi olmayan siyasi konularda karar almasıdır. Bu durum, 1580 Sayılı eski Belediye Kanunu'nda "siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması" olarak düzenlenmişti. Fakat eski kanun, "siyasi mesele" ve "...siyasi nitelikte temenni" kavramlarına açıklık getirmemiştir. Yeni kanun ile eski hükümde düzenleme yapılmış ve belediye meclisinin görevleriyle ilgili konularda siyasi kararlar alabileceğinden bahsedilmiştir.

Yeni kanunlarla yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları yaratıldığı gibi yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Yerel yönetimlerin yapacağı dış borçlanmanın 4749 Sayılı Kamu Finansmanı Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun hükümlerine göre yapılacağı düzenlenmiştir. Dış borçlanmasının sıkı kurallara bağlı kaldığı görülmektedir. İç borçlanma ise dış borçlanmaya nazaran daha kolay gerçekleşecektir. Kanunlar tasarı halindeyken, iç borçlanma için meclisin 2/3'lük çoğunluğu gerekiyorken sonradan yapılan değişiklikle bu oran salt çoğunluğa indirilmiştir. Böylece yerel yönetimlerin iç borçlanmaları kolaylaştırılmıştır (Yavuzdoğan, 2006:207-208).

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi ve kaldırılması ile ilgili bir düzenleme bulunmamıştır. Dolayısıyla, nüfusu 2000'in altına düşerek kuruluş şartını kaybeden belediyeler varlığını sürdürmüştür. Yeni Kanun'un 11. maddesi ile belediyelerin tüzel kişiliğinin hangi hallerde sona ereceği belirtilmiştir. Buna göre, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliği, Danıştay'ın görüşünün alınmasıyla, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile

sona erdirilebilir (Ökmen ve Parlak, 2008:169). Böylece, tüzel kişiliğin sona ermesi ile ilgili ortaya çıkan belirsizlik, yeni kanunla açık bir şekilde ortadan kaldırılmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, yukarıda belirtilen olumlu düzenlemelerin yanı sıra birtakım önemli eksiklikleri de bünyesinde barındırmaktadır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin kurulabilmesi için Danıştay'ın "karar"ı gerekirken yeni kanun ile birlikte Danıştay'ın yetkisi "görüş bildirme"ye çevrilmiştir. Eski kanunda yer alan "karar" deyiminin "görüş bildirme"ye çevrilmesi artık Danıştay'ın vereceği kararların bağlayıcı nitelikte olmadığını göstermektedir. Yani artık Danıştay olumsuz görüş bildirirse dahi belediyelerin kurulması mümkün olabilecektir. Durum böyle olunca, siyasi iktidarın sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine ulaşmamış yerleri siyasi kaygılarla belediye olarak teşkilatlandırabilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır (Yavuzdoğan, 2006: 208-209).

Bu kanunla ayrıca, hemşehri hukuku, yönetsel katılımı ve açıklılığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 13. Maddesine göre; "herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir". Hemşehrilerin belediyelerin aldığı kararlara ve yürüttüğü hizmetlere katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediyenin yaptığı yardımlardan yararlanma hakları vardır (Ökmen ve Parlak, 2008:170). Ancak hemşehrilere tanınan katılma hakkının nasıl gerçekleştirileceği konusunda açıklık getirmemiştir.

Belediyelerin görev ve hizmet bölüşümü yönünden üç yöntem bulunmaktadır. Bunlar, belediyelerin, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere bırakmadığı tüm görevleri yapmakla yükümlü olduğunu belirten genellik ilkesi, yapmak istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorunda oldukları yetki ilkesi ve belediyelerin yapacağı işler ve görevlerin kanunlarla sıralanması anlamına gelen liste

ilkesidir (Tortop ve d., 2008:337, Keleş, 2006:229). Bu durumda mahalli müşterek ihtiyaçlar, yerel yönetimler tarafından üstlenilecek ve yerine getirilecektir. Bunun tersi bir durum Anayasa'ya aykırı olacaktır. Fakat mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmemiş olması ve ihtiyaçları da belirleyecek olanların belirlenmemiş olması kanunun önemli eksikliklerindedir.

Özetlemek gerekirse, 5393 Sayılı Belediye Kanunu birtakım olumlu gelişmelerin yanında olumsuz bazı özellikleri de içinde barındırmaktadır. Belediye Kanunu'na en temel eleştiri Belediye Kanunu'nun üniter devlet yapısının zaafa uğrayacağı yönündedir.

2005 yılında il özel idareleri için 5302 Sayılı değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle il özel idaresinin görev ve sorumlulukları artırılmıştır. 5302 Sayılı değişiklik il özel idareleri ile ilgili sistemi tamamen değiştirmiştir. Yoğun eleştiriler alan değişikliğin, tıpkı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi merkezi idareyi ve üniter yapıyı zedeleyeceği düşünülmektedir (Tortop ve d., 2008:195).

Yeni Kanun'dan önce il özel idareleri özerk bir kurum niteliğinden uzak kurumlardır. Merkezi yönetim tarafından yok sayılan il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması, daha etkin, verimli, özerk, katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.

5302 Sayılı Kanun 3360 Sayılı Kanun'dan tamamen farklıdır. 3360 Sayılı Kanun il özel idarelerini “taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi” olarak tarif ederken 5302 Sayılı Kanun “il halkının mahalli nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamaktadır. Yapılan yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev

ve sorumluluklarının kapsamı genişletilmiştir (Tortop ve d., 2008: 195). Kanun yürürlüğe girmeden önceki dönemde il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları merkezi idare tarafından yerine getirilmiştir. Bu dönemdeki il özel idarelerinin işlevsizliği sorunu günümüzde yerini “il özel idareleri, bu iş ve sorumlulukları nasıl yerine getirecek?” şekline dönüşmüştür.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yasallaştıktan günümüze kadar geçen kısa süre içerisinde pek çok değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin yapılmasının birçok nedeni vardır. Bu nedenler, kanunda kastedilen amacın net ve anlaşılabilir olmaması, yasanın uygulanmasında karşılaşılan bazı sorunların yasal düzenlemelerle çözümlenmesinin benimsenmesi, kanun yasallaştıktan sonraki süreçte yeni orun alanlarının ortaya çıkması ve diğer yasalarda yapılan değişikliklere paralel olarak değişiklik yapılması gereği şeklinde özetlenebilir (Can, 2011: 43). Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için çalışmaların yapılması, bu kanunda çeşitli yeni düzenlemelere gidilebileceğini göstermektedir.

Sonuç olarak; Tanzimat'tan günümüze kadar çeşitli düzenleme ve aşamalardan geçen yerel yönetimler, batı tipi bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı azınlıkların istekleri ve Avrupalı devletlerin baskıları sonucu gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerimiz dönemin en güçlü merkeziyetçi devleti olan Fransa'dan alınmış ve merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüştür. Merkeziyetçi yönetim anlayışı Cumhuriyet dönemine de yansımış, günümüze kadar ulaşmıştır (Eryılmaz, 2010:192). Ayrıca yerel yönetimler bir bütün olarak ele alınmamış, günümüz koşullarına uyumu sorgulanmamıştır. Yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin bazı düzenlemeler yasallaşamamıştır. Yerel yönetimleri geliştirmek amacıyla yapılan

çalışmalar, sonuçsuz kalmış yerel yönetimler günden güne güç kaybına uğramıştır (Yalçındağ, 1991:130).

Bu şartlar altında günümüze kadar ulaşan yerel yönetimlerin birtakım sorunlarının olabileceği ihtimal dahilindedir. Yerel yönetimlerimizin günümüzde boğuştuğu sorunların en temel nedenini merkeziyetçi yönetim geleneğinde aramak gerekmektedir. Bu sorunlara günümüzde her ne kadar uğraşılsa da kesin bir çözüm bulunamadığı da görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİNİN GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Türkiye'de yerel yönetimlerin 19. yüzyılda ortaya çıktığı bilinmektedir. Yerel yönetimlerin ortaya çıktığı bu dönemin yerel yönetim yapımız üzerine etkileri olduğu gerçektir. Osmanlı Devleti'nden yerel yönetimlerle ilgili devralınan sorunlar hala devam etmekte, yerel yönetimlerin gelişmesini engellemektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar, temelde katı bir merkeziyetçiliğin benimsenmiş olmasına dayanmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında olması gereken şekilde bir görev ve yetki bölüşümü yoktur. Genel olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılırken, Türkiye'de merkeziyetçi yönetimin baskınlığı devam etmektedir. Bu durum, Osmanlı döneminden itibaren süre gelmiş ve günümüzdeki yapı bu şartlarda şekillenmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimler, siyasi iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptığı düzenlemelerle meydana gelmiştir. Yapılan düzenlemeler, batı kurumlarına özenilmesi, Osmanlı devlet yetkisinin güçlendirilmesi ve devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama isteğinin bir sonucudur (Yılmaz, 2007:217; Eke, 1982:115-116). Yani yapılan düzenlemelerdeki temel amaç merkezi yönetimin var olan gücünü daha da artırmaktır.

Osmanlı Devleti'nde ortaya çıkan iktisadi konularda karar alma güçsüzlüğü ve sermaye kuruluşlarına sahip olmamak, o zamandan beri Türkiye'de mahalli idarelerin gelişmesini önleyen bir durumdur. Güçlenen merkezi hükümet karşısında, Türkiye'de yerel yönetim iktisadi ve hukuki özerklik konusunda geri kalmıştır. Türkiye'deki yerel yönetim organlarının bugün bile devam eden; tüzel kişilik, idari özerklik ve mali kaynak

kıtlığı gibi problemlerin kaynağı; Osmanlı mahalli idare geleneğinden kaynaklanmaktadır (Ortaylı, 2000:23).

Merkez denetimini güçlendirme amacının bir sonucu olan yerel yönetimler, sundukları hizmetler, merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz mali ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememişlerdir. Batı yerel yönetimlerinin temel dayanağı olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar ise ülke yaşamına çok sonraları girmiştir. Kısaca, yerel yönetim kendi içinde bir amaç olmaktan daha çok, devlet yetkesini güçlendirmenin bir aracı olarak geliştirilmiştir. Günümüzde de karşılaşılan sorunların temelinde bu anlayış yatmaktadır (Yılmaz, 2007:217; Eke, 1982:115-116).

Yerel yönetim geçmişinde, bu örgütlenmelerin batılı ülkelerde olduğu gibi güçlü özerklik birimler olarak ortaya çıkmadıkları görülmektedir. Batılı toplumlardan sanayileşme süreci ve bu sürecin beraberinde getirdiği kentleşme olgusu, yerel yönetimleri oluşturmuş, Osmanlı'da ise yerel yönetimlere şüphe ile yaklaşmıştır. Yerel yönetimlerin oluşumunda, toplumsal gelişmelerin katkısının yanında dış baskılar da etkili olmuştur. Osmanlı'nın merkeziyetçi yönetimi, yerel yönetimleri, merkezin vereceği yetki ve mali kaynaklarla yaşayan ve yoğun denetime tabi tutulabilecek, özerk yapılanması olmayan, taşradan merkezi yönetime bağımlı birimler olarak görmüştür. Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısı, Cumhuriyet dönemine de etki etmiş, merkeziyetçi yönetim geleneği bu dönemde de korunmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 33-35).

Yerel yönetimler daha önce de belirttiğimiz üzere yaptıkları hizmetler yönünden olduğu kadar, bir ülkenin demokratik rejimi yönünden de büyük önem taşımaktadır. Fakat Türkiye'de yerel yönetimler demokratik niteliklere bakımından yetersiz durumdadır. Bu durumu EMİNİ şöyle ifade etmektedir (Emini, 2009:42):

Dünyada kamu ve özel sektör dışında sivil toplum kuruluşlarının üçüncü sektör olarak öneminin gün geçtikçe arttığı söylenmektedir. Bunun anlamının, devletin bir kısım görev ve işlevlerinin kar amacı gütmeyen üçüncü sektöre devredilmesi ve diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de devletin örgütsel dönüşümü olduğundan bahsetmektedir. Bu dönüşümle birlikte bazı temel mal ve hizmetlerin sunumunun üçüncü sektöre bırakılması gerektiği ve sivil toplum kuruluşlarının politika belirleme sürecinde katılımının demokratikleşme eğilimlerini de artıracığı ve böylece vatandaş beklentilerinin daha iyi karşılanacağı ileri sürülmektedir. Bu dönüşüm ayrıca yerel yönetimler açısından vatandaşa daha yakın, daha katılımcı ve daha şeffaf bir yönetim tarzının izlenmesini, bu bağlamda toplumsal, ekonomik ve yerel aktörler ile halkı bir araya getirerek işbirliği olanakları yaratılmasını bir zorunluluk haline getirmektedir.

3.1. MERKEZİYETÇİLİK

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimlerin ortaya çıkışından Cumhuriyet’e, Cumhuriyet’ten günümüze kadar merkezîyetçi yapının aktarıldığı bilinmektedir. Yerel yönetim sistemimizin içinde bulunduğu sıkıntılar geçmişten günümüze kadar sürüklenip gelmiştir. Bu sıkıntıların ana sebebinin merkezîyetçi yapı olduğu genel kabul gören bir görüştür.

Türkiye’de yönetim örgütlenmesinin en önemli yönü yetki, kaynak ve imkânları başkent örgütüne vermesidir. Türkiye’deki bugünkü yönetim kurumlarının temelleri Osmanlı kurumlarına da şeklini vermiş olan eski Türk devlet ve kurum geleneğidir. Güçlü merkezîyetçi gelenek böyle bir yapının sonucu ortaya çıkmıştır (Uçar, 1995: 54).

Batı Avrupa topluluklarının ortaya çıkardığı özgün bir kurum olan yerel yönetimler, bu topluluklarda demokratik düzenin yapıcı ve temel kurumlarından birisi olmuştur. Bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş bir niteliğe sahip değildir. Osmanlı Devleti'ndeki merkeziyetçi yapı böyle bir yapının oluşmasına izin vermemiştir (TÜSİAD, 1995:31). Osmanlı'da yapılan düzenlemelerde, yerel demokrasiyi gerçekleştirme gibi bir amaç olmamıştır. Daha çok kaygı ve zorunluluklarla yerel yönetim uygulamalarına girilmiştir. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler zayıf ve bağımlı bir yapıya sahip olmuşlardır. Bu yapı Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir (Uçar, 1995:56).

Farklı siyasal rejimlere rağmen Türk yerel yönetimleri varlıklarını sürdürmekle birlikte, merkezi yönetimin katı denetimi altında merkezi politikalar dışında bağımsız politikalar geliştirmesine hiçbir zaman izin verilmemiştir. 1950 sonrası çok partili dönemde, özellikle büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla yakın geçmişte idari ve mali alanda mahalli idareler lehine gerçekleştirilen bazı yeniliklere rağmen merkezle ilişkilere merkeziyetçi yapının etkinliği sürmüştür (Bilgiç, 2005:204, Yazıcıoğlu, 1995:100).

Mahalli ve merkezi idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde mahalli idareler güçlendirilememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin, büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir yönetimin olmaması idare sistemimizde sorun olmuştur (Lamba, 2010:148).

Yerel hizmetlerin, farklı önceliklere göre planlanması gerçek ihtiyaçların öncelikli olarak giderilmesini zorlaştırmakta ve verimli kaynak kullanılmasının önüne geçilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet

uygulamaları, yetki genişliğinin etkin olarak kullanılamaması ve merkezi bürokrasinin aşırı büyümesi gibi nedenler hızla karar alınmasını güçleştirmektedir (İç İşleri Bakanlığı, 1997: 12-13). Merkezi yönetim kuruluşlarının işlev, yapı ve personel yapıları bakımından büyümelerinin merkeziyetçilik sonucunda ortaya çıktığını DİNÇER şöyle ifade etmektedir (Dinçer, 1998: 294) :

Planlama alışkanlığı bulunmayan, kısa ve uzun vadeli hizmetler arasında denge kuramayan, stratejik hedefleri belli olmadan yatırımlar yapmaya çalışan ve günlük sorunların dışına çıkamayan, kaynak israf eden, kaliteli personel bulamadığı için çağdaş hizmet üretemeyen, etkin katılımı sağlayamadığı için toplumda oluşmuş zihni enerji ve beşeri potansiyeli kullanamayan, dış dünyadaki değişme ve gelişmeleri takip edemeyen, içe dönük bir tikanıklık içindedir.

Ayrıca, sorunlara çözümün merkeziyetçilikte aranması sonucunda milletvekilleri ve bürokratlar zamanlarının çoğunu iş takiplerine harcamakta ve zamanla asli işlerini yerine getirmelerine engel olmuştur (İçişleri Bakanlığı, 1997:13).

Günümüzde yerel yönetimlerin demokratik niteliklere sahip, güçlü özerk, halk katılımını sağlayan özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunun içindir ki Türk yerel yönetim sisteminin önünde en büyük engel konumunda bulunan merkezi yapının etkinliğini en aza indirmek için çalışılmalıdır.

3.2. DEMOKRATİK NİTELİKLERİN EKSİKLİĞİ

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemi ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren birimlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyiyle yakından ilişkilidir. Türkiye'deki

yerel yönetim sisteminin yeterince demokratik olduğunu söylemek zor olabilir. Türkiye’de böyle bir durumun olmasını birkaç açıdan değerlendirmek mümkündür.

Merkezi yönetimin mevcut yapısı ve işleyişi, yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde ve katılımcı demokrasinin oluşturulmasındaki rollerin küçümsenmesine veya görmezden gelmesine neden olmuştur (Ertan, 2002: 28-29).

Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulanabileceği ve halkın demokratik eğilimlerini yansıtmada yerel yönetimlerin önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir (Görmez, 1987: 55-59).

3.2.1. Halk Katılımının Yetersizliği

Yerel yönetim kurumlarının demokratik olması, ancak bu kuruluşlara halk katılımının sağlanması, halka hesap verilebilmesi ve bireysel özgürlükleri güvence altına alan bir yerel özerklik ile mümkündür (TODAİE, 1991:178). Türkiye’de çok yaygın olmasa da, yerel halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla “kent kurultayı” veya “kent meclisi” biçiminde oluşumlar ortaya çıkmıştır (Türkiye Ulusal Eylem ve Rapor Planı, 1996:69).

Katılmanın sağlanamamasının temel nedeni, merkezi yönetimin yerel yönetimleri sıkı şekilde denetim altında tutmasıdır. İdari vesayet olarak adlandırılan bu denetim ile merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bütçeleri ve bazı meclis kararları üzerinde “ yerindelik denetimi” yapabilmektedir (TÜSİAD, 1995: 34). Türkiye’de vesayet denetimi, yerel birimleri merkeze bağlı tutmak amacıyla yapılmaktadır. Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüştür. Dolayısıyla, halkın katılımını sağlayarak yerel demokrasiyi gerçekleştirmek gibi bir amaç söz konusu olmamıştır.

Yerel seçimler dâhil olmak üzere, halkın yerel yönetimlerin karar alma sürecini etkileyen yol ve yöntemleri oldukça sınırlı kalmış; hemşeri bilincinin yetersizliği, yerel yönetimlerin halka en yakın demokratik kuruluşlar olduğu gerçeğinin algılanmasında ve yerel yönetimlerin sahiplenilmesinde yetersizlikler yaratmış, katılımı özendirecek ve etkili kılacak sivil toplum örgütlerinin yeterince yaygınlaşmaması da karşımıza olumsuz bir unsur olarak çıkmaktadır (DPT, 2001:122).

3.2.2. Yürütülebilir Karar Alımında Yetersizlikler

Yerel yönetim kuruluşları, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar alabilme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Bu durum çağdaş yerel yönetimlerde olması gereken bir özellik olmakla beraber yerel demokrasi içinde gereklidir. Fakat Türkiye’de yerel yönetimler sözü geçen yetkilerden büyük ölçüde yoksun bırakılmışlardır.

Türkiye’de Yerel yönetim kuruluşları, yönetim sisteminde kırsal ve kentsel yörelerde yerel hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip temel kuruluşlar değildirler. Görevlerin merkezle yerel yönetimler arasında bölüşümü bakımından özellikle il özel idareleri ve köy yönetimleri, zaman içerisinde önemli ölçüde görev kaybına uğramış bulunmaktadır. Bu kuruluşlar için başlangıçta öngörülmüş olan ve geniş alanları kapsayan çeşitli görevler zamanla merkez yönetimine geçmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu iki yerel yönetim biçimi bir bakıma adları var, kendileri yok kuruluşlar durumundadır (TÜSİAD, 1995: 32-35).

Anayasa’ya göre, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin uygun bir biçimde yönetimin ayrılmaz bütünlüğü ilkesine uygun olarak işleyişi sağlamak, kamu yararını gözetmek ve yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla kanunda yer verilen ilkeler ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptirler ve merkezi

idareyle olan karşılıklı bağları ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Yerel yönetim organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ve bu sıfatı kaybetmelerine olan itirazlarla ilgili usuller yargı yolu ile çözüme kavuşturulur. Ancak, yargılamaya kadar geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı, görevleriyle ilgili suçlarda aleyhlerinde tahkikat başlatılmış veya dava açılmış yerel yönetim organlarını veya üyelerini görevden uzaklaştırabilir. (madde 127)

Görüldüğü gibi Anayasamızın 127. Maddesinde idari vesayetten bahsedilmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından kontrol altında tutulması anayasal güvence altına alınmıştır. Bu şartlar altında yerel yönetimlerin kendi başlarına karar almaları ve aldıkları kararları uygulamaları söz konusu olmamaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin ortaya çıktığı dönemden bu yana süregelmiştir. Merkezîyetçi devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de idari vesayetin uygulanabilmesi şaşırtıcı bir durum değildir.

3.2.3. İdari ve Örgütsel Saydamlıkta Yetersizlikler

Şeffaflık, idarenin bütün eylem ve tasarruflarıyla inceleme, gözetim ve denetim için olduğu gibi görülebilmesi anlamında kullanılmaktadır (Acartürk ve Akdede, 2004:358; Kösecik, 2004:11).

Seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar sürecine katılması ve etkilemesini sağlayan yöntemler yerel demokrasi için önemli bir şarttır (TODAİE, 1991:3). Yerel yönetimler, saydam oldukları ölçüde yerel halkın denetimine açık kuruluşlardır. Şeffaflık bu idarelere duyulan güveni artırabilir. Ancak, bu şekilde hemşerilerle, yerel yönetim arasındaki sorumluluk ilişkisi daha belirgin şekilde ortaya çıkar (Acartürk ve Akdede, 2004:358; Ulusoy, 2000:135). Türkiye’deki yerel yönetimler, hemşerilerin bilgi edinmelerine sağlayacak nitelikte değildir (Yalçındağ, 1991:126). Yerel yönetimler yöneticilerinin bu alandaki tavırları da genelde olumlu

değildir (TÜSİAD, 1995:39). Yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşerilerin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekmektedir (TODAİE, 1991:180).

Kısacası Türkiye’de yerel yönetimler, saydamlık bakımından önemli sorunlar yaşamaktadır. Böyle bir yapıda idare ile yönetim arasındaki mesafe artmakta, yönetim işleri bürokratik örgütlenme tarafından yerine getirilmektedir.

3.3. YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇSÜZLÜĞÜ

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları yeterince güçlü değildir. Yerel kamu hizmetlerinin yürütme sorumluluğunu ve yetkisini yerel yönetimler kullandığı ölçüde güçlüdür. Türkiye’de yerel yönetimlerin görev alanları oldukça dardır (TODAİE, 1991: 180).

Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağlı kalmamalarıdır (TODAİE, 1991: 4). Bunun yanında yerel yönetimlerin güçlü olmasının diğer bir ölçütü ise kesin ve yürütülür karar alabilecek bir yetkiye sahip olmalarıdır.

3.3.1. Yerel Kamu Hizmetleri Üzerinde Yetki ve Sorumluluk

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun yerinden yönetim kuruluşlarında olması gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırında altına düşmüştür. Yerel yönetimin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir (TODAİE, 1991: 180).

Görevlerin, merkezle yerel yönetimler arasında bölüşümü bakımından özellikle il özel idareleri ve köy yönetimleri, zaman içerisinde önemli ölçüde görev kaybına

uğramış bulunmaktadır. Bu kuruluşlar için başlangıçta öngörölmüş geniş alanları kapsayan çeşitli görevler merkezi yönetime geçmiş durumdadır.

Belediyeler ise görev bölüşümü konusunda daha iyi durumdadır. Bununla birlikte belediye görevleri bakımından da kimi durumlarda belirsizlik ve merkezi yönetimle ikilemler vardır (TÜSİAD, 1995: 33). 1982 Anayasası, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağını belirtmiştir. Fakat merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, anayasanın belirttiği şekilde bir görev ve yetki bölüşümü yapılmamıştır.

Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütölmektedir. Türkiye’de merkez yönetimi bütün gelişmelere rağmen ağırlığını korumaktadır(TODAİE, 1991: 5- 6). Son karar verme yetkisinin genellikle merkezde olması, halkın hizmetlere ulaşabilmesini zorlaştırmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1997: 12).

Günümüzde kamu harcamalarının ortalama yalnız %15’ i yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Avrupa ölkelerinde bu harcamalar yarıya yakın, kimi ölkelerde daha fazladır. Bu oranlar, yerel yönetimlerimizin yürütme yetkisinden yoksun olduğunu göstermektedir (TÜSİAD, 1995: 33).

3.3.2. Yerel Yönetimlerin Kesin, Yürütölür Karar Alma Yetkisi

Yerel yönetimlerin kesin, yürütölür karar alabilmesi demokratik nitelik kazanmalarının başlıca koşuludur. Yerel yönetimler, üstlendikleri hizmetlere ilişkin çeşitli konularda karar alırken merkezi yönetimin onayına başvurmadan uygulanabilir kararlar alması gerekmektedir. Bu şekilde yerel yönetimler demokratik nitelik kazanmakla kalmayıp, güçlü kamu yönetimi niteliği de kazanacaktır (TODAİE, 1991: 180). Türkiye’de yerel yönetimler bu gibi niteliklerden yoksundur. Bunun nedeni ise merkezi yönetimin yoğun idari vesayeti altında bulunmasıdır.

İdari vesayet ile yerel yönetimlerin bütçeleri, kimi meclis kararları, personel işlemleri ve başka birçok kararı üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedir. Yerindelik denetimi onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimlerin yerine geçerek karar verme yolları uygulanmaktadır (TÜSİAD, 1995: 34).

Yerel yönetimler sınırlı bir özerklik alanına sahiptir. Bu durum yerel yönetimlerin gereksinimlerine göre bütçe yapma, personel alma, planlama, örgütleme etkinliklerini oldukça kısıtlamaktadır (TODAİE, 1991: 180). Türk yerel yönetimlerinin geniş bir yönetsel özerkliğe sahip olmamasının temel nedeni, Osmanlı Devleti'nden kalan ve Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan merkeziyetçi yönetim geleneğidir (TÜSİAD, 1995: 34).

3.3.3. Mali Kaynak Yetersizliği ve Kaynak Oluşturma Yetkisi

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olması ve dolayısıyla da merkezi yönetime bağımlı kalmaması yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş özelliğini kazandıran en önemli unsurdur (TODAİE, 1991:181). Türkiye'de yerel yönetimlerin, mali kaynaklarının günümüzde yaklaşık %80'i merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar biçiminde merkezi yönetimce sağlanmaktadır (TÜSİAD, 1995:35).

Türkiye'de 1983'ten sonraki gelişmelerden sonra bile, yerel yönetimlerin mali kaynakları yetersiz ve öz kaynak yaratma yetkileri sınırlı kalmış, merkezi yönetimin yardımları konusunda geniş kapsamlı mali denge sistemi oluşturulamamıştır (TODAİE, 1991:181). Gelir sisteminin bu özellikleri şu sorunlara neden olmaktadır (TÜSİAD, 1995:35):

- Yerel yönetimler, yerel toplulukların ihtiyaçları olan hizmetleri yeterince üretememektedirler.

- Yerel yönetimlerin mali bakımdan merkeze bağımlılığı, güçlü ve özerk yerel yönetim kuruluşlarının gelişmesine engel olmaktadır.

- Yetersiz ve merkeze bağımlı gelir sistemi yerel yönetimlerin tutarlı bir mali planlama yapmasını olanaksız hale getirmektedir.

- Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının merkezi yönetim tarafından sağlanması, hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığının, sorumluluk duygularının, katılımının ve hemşehrilik bilincinin gelişimini engellemekte, hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenilen etkinliğe ulaşılmasını önlemektedir.

3.4. ETKİLİ VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEMEME

Yerel yönetimlerimiz etkili ve verimli hizmet üretmekte sıkıntılar yaşamaktadır. Yukarıda belirtilen bütün sorunlar, etkili ve verimli hizmet üretmeyi engellemektedir. Bu sorunların dışında bu problemin örgütsel ve yönetsel yönleri de vardır (TODAİE, 1991:181).

3.4.1. Yerel Yönetimlerde Nitelikli Personel Eksikliği

Yerel yönetimlerle ilgili önemli sorunlardan bir tanesi de nitelikli personele eksikliğidir. Özellikle belediyelerde elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan gücü planlaması gibi konularda yetersizlikler bilinmektedir. Bunun yanında politik sebeplerle personel istihdamı da yaygındır (TÜSİAD, 1995:37).

Hizmet üretiminin sağlanması, insan kaynağının etkin bir biçimde harekete geçirilmesiyle sağlanır. Fakat yerel yönetimlerimizde insan kaynağının etkin bir şekilde harekete geçirildiğini söylemek olanaksızdır. Yerel yönetimlerimiz gerekli eğitim düzeyine ulaşmamıştır (Günel,1988:210). Ayrıca 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

ile Memurun Muhakematı Kanunu'nun yerel yönetimlere uygulanması, personelden istenilen verimin alınmasını engellemektedir (TÜSİAD, 1995:37).

3.4.2. Çağdaş Yönetim Tekniklerinden Yeterince Yararlanamama

Çağdaş Yerel Yönetim Tekniklerinden yeterince yararlanılmaması sorunu, etkili ve verimli hizmet üretimini engellemektedir. Sorun özellikle belediyelerde ve büyük şehir belediyelerinde ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediyeleri çağdaş uygulamalara özendirerek faaliyetler yürütülmemektedir. Bunun sonucunda yerel yönetimlerde kaliteli ve kaynak israfı olmadan, ucuz ve verimli hizmet yönetimi açısından önemli sorunlar vardır (TÜSİAD, 1995:37-38). Böylece yerel yönetimler geçmişten gelen yöntemlerle yeniliklere kapalı bir yapılanma içerisinde varlıklarını devam ettirmektedir. Yerel yönetimler, modern tekniklerden yararlandıkları ölçüde etkili ve verimli hizmet üreteceklerdir.

Kısacası, Türk yerel yönetim sistemiyle ilgili sorunlara günümüzde köklü bir çözüm bulunamamıştır. Bunun temel nedeni, Türkiye'de uzun bir geçmişi olan merkeziyetçi yönetim geleneğinin devam ediyor olmasıdır. Böylece, yerel toplulukların kentlerinin, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığıyla özgürce yönetmelerine imkân sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır (TODAİE, 1991:183).

3.5. YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN ÖZEL SORUNLARI

3.5.1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile kurulmuştur. Bu dönemde, il özel idareleri il bazında çok geniş bir görev alanına sahiptir. İldeki ekonomik, sosyal ve teknik birçok kamu hizmeti il özel idarelerine verilmiştir. Ancak zamanla bu görevlerin bir kısmı belediyeler ve merkezi yönetimin

taşra kuruluşları tarafından üstlenmiştir (TÜSİAD, 1995:41). Bu durumu ÖKMEN ve PARLAK şöyle ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008:129):

Cumhuriyet döneminin ilk devresinde il özel idareleri daha özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışırken, özellikle son elli yıldır, elindeki görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi yönetimin il teşkilatlarına kaydırılmış, kaynakları kısıtlanmış birer yönetim unsuru haline gelmişlerdir. Yerel yönetimler içinde en az işlevsel alanı il özel idareleridir.

İl Özel İdareleri'nin uzun yıllar boyunca personeli olmamış, kendi örgütünü kuramamış sorunları üzerinde yeterince durulmamıştır (TODAİE, 1991:23). İl özel idarelerinin kendine özgü sorunları şu şekilde özetlenebilir (TÜSİAD, 1995:41- 42):

- Merkezi yönetimin görevlisi olan vali, il özel idarelerinde hem yürütmenin başı hem de meclis başkanıdır. Bunun yanında, valinin il özel idaresi üzerinde çok ağır bir vesayet yetkisi vardır. Fakat il genel meclisinin valiyi denetleme yetkisi yoktur.

- İl özel idareleri, yasalarla kendine verilen görevleri yerine getirememektedir. Bunu nedeni, il özel idaresinin hizmet birimlerine sahip olmaması ve yeterli mali kaynaklarının bulunmamasıdır.

Bu gibi nedenlerle il özel idarelerinin özerk bir yerel yönetim birimi olduğu tartışmalıdır. Günümüzde il özel idareleri yukarıdaki nedenlerden dolayı merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmektedir. Cumhuriyet döneminde görev ve yetkileri kısıtlanan il özel idareleri tarihsel süreç içerisinde günümüzde bu yapısını korumuş yapılan düzenlemelerde il özel idarelerine göre belediyelere daha geniş görev ve yetki alanı tanınmıştır.

3.5.2. Köyler

1924 tarihli 424 Sayılı Köy Kanunu, köylere önemli görev ve yetkiler vermiştir. Fakat bu görev ve yetkileri uygulayacak gerekli örgüt, araç-gereç ve mali gelir açısından yoksun bırakılmışlardır. Bu yüzden köyler, Cumhuriyet döneminde olumlu gelişmeler sağlayamamış, mevcut durum devam etmiştir (TODAİE, 1991:30). Bu bakımdan köylerle il özel idareleri benzerlikler göstermektedirler. Köylerin mali gelir açısından yoksunluğuyla ilgili olarak ERYILMAZ şunları söylemektedir: *“Köyler, gelir kaynaklarının yetersizliği sebebiyle, hemen hemen bütün hizmetleri devletten bekler hale gelmişlerdir. Son zamanlarda yapılan düzenlemelerle il özel idaresi, köye yönelik hizmetlerin sorumlusu ve yürütücüsü haline gelmiştir”* (Eryılmaz, 2010:177).

1924 yılında yürürlüğe giren 442 Sayılı Köy Kanunu günümüzde hala yürürlüktedir. Geçmiş yıllarda ortaya çıkan kamu yönetimi reform çalışmaları ve 2003 yılında başlayan yeniden yapılandırma çalışmalarında diğer yerel yönetim birimlerinin aksine köy yönetimleriyle ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır (Ökmen ve Parlak, 2008:217).

Köy yönetimine verilen görevlerin büyük bir çoğunluğu yerine getirilememektedir. Çok az bir kısmı ise eksik olarak gerçekleştirilmektedir. Mali kaynakları sınırlı olan köylerin personeli de çok sınırlıdır. Günümüzde köy yönetimi, köy halkının bir arada yaşaması ile sınırlı ve basit görevleri yürütebilmektedir. Köy halkının toplumsal, ekonomik ve günlük yaşamı ile tüm teknik ve sosyal altyapı hizmetleri merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir (TÜSİAD, 1995:42).

3.5.3. Belediyeler

Bütün değişiklik ve düzenlemelere rağmen eski yasaların, günümüz belde ve kentlerinde yaşayan toplumun yapı, özellik ve sorunları tarihle kıyaslanamayacak

şekilde değişmiştir (Erten, 1999:144). Bu yüzden belediyelerle ilgili sorunlara çözüm aranırken günümüz şartlarına cevap verebilen düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Belediyelerle ilgili düzenlemeler Cumhuriyet döneminde 1924 yılında köylerle ilgili kanun çıkartıldıktan sonra yapılmıştır. Bu düzenlemelerden en önemlisi köklü değişikliklere yol açan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'dur (Öner, 2006:38). Bu dönemin en belirgin özelliği tek parti rejimi olmasıdır. Tek parti rejimi yasaya yansımış, yerel yönetimler merkezin etkisi altında şekillenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008: 159).

Çok partili hayata geçildikten sonra belediyeler ile ilgili çokça kanun çıkartılmış fakat bu kanunlarla belediyelerin demokratik özelliklerle bütünleştirilmesi mümkün olmamıştır. Çok partili dönemde de belediyelerin üzerinde merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi sürmüştür.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile anakent yönetimi uygulanması başlatılmıştır. Büyükşehir yönetimi ile hizmetlerin etkinliğinin artırılmak istenmesinin yanı sıra katılım ve demokrasiyi geliştirmek de amaçlanmıştır. Bu dönemde demokratik bazı özellikler görülse de, büyükşehir belediye başkanının ilçelere göre güçlendirilmesi, genel sekreterin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanması gibi düzenlemeler, merkeziyetçiliğin uzantıları olmuştur. Bu uygulamalar birçok soruna neden olmuştur (Görmez, 2000:85).

1980 sonrası dönemde belediyelerle ilgili en önemli düzenleme, belediye gelirlerindeki artıştır. Bu artışlar belediyelerin 1580 Sayılı kanunda var olan bazı yetkilerini kullanmalarını da sağlamıştır. Fakat belediye gelirlerindeki artış belediyelerin merkezi idareye bağımlılıklarını azaltmıştır. Çünkü belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe ve vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleşmiştir (Görmez, 2000:86). Mali kaynak sıkıntısı ve personel yetersizliği belediyelerin başlıca sorunlarını

oluşturmaktadır. Belediyeler içinde küçük belediyelerin durumu daha da kötüdür. Küçük belediyeler, mali kaynakların yetersizliğinden dolayı personel sorunu yaşamaktadır. Mali kaynak ve personel yetersizliği nedeniyle, belediyeler kendilerine yüklenen görevi ya hiç yapmamakta ya da yetersiz yapmaktadır. Belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması sonucu zaten kısıtlı olan kaynaklar verimli bir biçimde kullanılamamaktadır (TÜSİAD, 1995:43).

Uzun süre yürürlükte kalan 1580 Sayılı Kanun kaldırılarak 2005 yılında 10.07.2005 tarih ve 5393 Sayılı yeni belediye kanunu kabul edilmiştir.

Yeni kanunla, belediyelere birçok görev ve sorumluluk verilmiştir. Yapılan diğer düzenlemelerle Türk idare sistemi köklü değişikliklere uğramıştır. Yapılan bu yeni düzenlemelerin kapsamı, yönetimi, boyutu, idarenin bütünlüğü ile üniter yapının korunması konularına da ciddi eleştiriler getirilmiştir (Tortop ve d., 2008:333). Uzun yıllar uygulanmakta olan 1580 Sayılı Kanun'un kaldırılması da belediyelerimizin sorunlarına çözüm olmamıştır. Kısacası Türkiye'de, üzerinde tartışılmayan bir belediye kanununun varlığı halen yoktur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Buraya kadar anlattıklarımızdan çıkarılabilecek en kapsamlı sonuç, Türkiye'nin merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olmasının günümüz yerel yönetim anlayışını olumsuz yönde etkilediğidir. Merkeziyetçi yapı, yerel yönetimlerin demokratik, güçlü, özerk, halkın katıldığı, etkili ve verimli kurum olma özelliğini engellemiştir. Böyle bir yapı içerisinde yerel yönetimlerin hareket alanı daralmış, bir nevi merkezi yönetimin bir organı gibi hareket etmeye mahkûm bırakılmışlardır.

Batı'da yerel yönetimlerin gelişimine paralel olarak ülkelerin demokratik nitelik ve özellikleri de gelişmiştir. Bunun sonucunda ise yerel yönetimler Batı'da demokratik düzenin vazgeçilmez unsuru olmuşlardır. Türkiye'de yerel yönetimler Batıda olduğu gibi özgün birer kurum olarak ortaya çıkmamıştır. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler ortaya çıktığı dönemde, yerel demokrasiyi güçlendirmek, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel özerkliği geliştirmek gibi sonuçlar amaçlanmamıştır. Aksine yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüş, sıkı bir vesayet denetimi altında kontrol edilmişlerdir. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi batıdaki gelişmelerle hiçbir ortak özellik göstermemiştir. Tarihi süreç içerisinde yapılan düzenlemeler istenilen düzeyde sonuç vermemiş, günümüzde bile merkezi yönetimin baskı ve denetiminden kurtulamamıştır. Böyle bir yapı içerisinde yerel yönetimlerin demokratik bakımdan güçsüz olması şaşırtıcı değildir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıktığı dönem olarak 19. yüzyıl işaret edilmektedir. Tanzimat öncesi dönem yerel yönetimler bakımından bazı özellikler taşısa da bu konudaki uzman kişiler tarafından genel kabul gören görüşe göre bu gelişmelerin tam anlamıyla yerel yönetimlerin varlığını ispatlar nitelikte olmadığıdır.

Türkiye’de yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinden söz edilebilir. 19. yüzyılda yerel yönetimler, Tanzimat döneminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin, yönetim sistemimize girişi halkın istekleriyle değil, azınlıkların istekleri ve Avrupalı devletlerin baskısıyla meydana gelmiştir. Tanzimat reformlarıyla, eyalet yönetimlerini bir düzene sokmak, merkezi yönetimin gelirlerini artırmak gibi amaçlar mevcuttur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kurulması gibi bir düşünce söz konusu değildir. Dönemim şartlarında böyle bir isteğin yönetilenler tarafından da gelmediği belirtmekte fayda vardır.

Tanzimat döneminde kurulan Muhassıllık meclisleri ve belediye yönetimleri, merkezin bir uzantısı olarak merkezi yönetime faydalar sağlamış, merkezi yönetimin yapısı daha da güçlenmiştir. Bu dönemde yapılan idari düzenlemelerde bazı demokratik göstergeler olsa da uygulamada demokrasinin yerine getirilmesi şeklinde olmamıştır.

Yerel yönetimler bakımından Tanzimat döneminde yaşanan kıpırdanmalar merkeziyetçi ve devletçi yapı altında gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti’nin güvenlik ve devamlılık için merkeziyetçi ve devletçi bir yapıyı benimsemesi, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin de böyle bir yapıyı devralmasına neden olmuştur.

Cumhuriyet dönemindeki yerel yönetim anlayışı Tanzimat dönemindeki anlayıştan pek farklı olmamıştır. Bu dönemde de yerel yönetimler merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak görülmüş ve bu şekilde işlev görmüşlerdir. Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü bu dönemde de devam etmiştir. Merkeziyetçi yönetim anlayışının gereği olarak yerel yönetimlere hep şüphe ile yaklaşılmış, birlik ve beraberliği bozabilir endişesiyle mali kaynak ve yetki aktarılmasında bu ölçütler göz önünde bulundurulmuştur.

Cumhuriyet döneminde Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında Fransız modeli örnek alınmıştır. Model olarak Fransa'nın alınmış olmasının nedeni Fransa'nın bu dönemde merkeziyetçiliğinin en güçlü şekilde uygulanan ülke konumunda olmasından kaynaklanmaktadır. Merkeziyetçi bir geleneğe sahip olan Türkiye'de bu durumun yaşanmasının yadsınmaması gerekmektedir.

Osmanlıdan günümüze kadar anayasal hareketlerimizde yerel yönetimler yer bulmasına rağmen, anayasalarımızda yer aldığı ölçüde uygulanamamışlardır. Özellikle günümüzde yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler için yeni düzenlemeler getirmiş olsa da uygulama da farklılıklar göze çarpmaktadır.

Yerel yönetimlerin geliştirilmesi amacıyla günümüze kadar birçok düzenleme yapılmıştır. Fakat bu düzenlemelerden istenilen sonuçlar yeteri kadar alınamamış, merkeziyetçi yapı nitekim günümüze kadar ulaşmıştır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı, demokratik, güçlü yerel yönetimi dolayısıyla yerel demokrasiye çelme takmakta, yerel yönetimlerin gelişmesine engel olmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin, görev, yetki, mali kaynak, insan gücü vb. konularda sorunlar yaşaması ve bu gibi sorunlara etkili ve bütüncül çözümler üretilmemesi maalesef çoğunlukla merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin ve köylerin, yetki ve sorumlulukları ellerinden alınmış bir nevi niteliksiz bırakılmışlardır. Belediyelerin durumu bu iki birime göre daha iyi durumda olsa da istenilen seviyede olmadığı da bir gerçektir.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıktığı dönemdeki merkeziyetçi yapı günümüzde de devam etmekte yerel yönetim

sistemimizi olumsuz yönde etkilemektedir. Yerel yönetimlerin araç olarak kullanılmasının önüne geçilmeli ve amaç haline getirilmelidir. Merkezi yönetimin elindeki güçler sınırlandırılmalı, yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltılmalıdır. Ancak bu şekilde yerel yönetimler, demokratik niteliklerle donatılmış, güçlü, özerk, halkın katılımının sağlandığı, etkili ve verimli bir kurum haline gelebilir.

Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin mümkün olduğu kadar yerel yönetimlere devrinin gerçekleştirilmesi son otuz yıllık süreç içerisinde üzerinde en çok durulan konulardan bir tanesi olmuştur. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda işlevlerini yerine getirebilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçek anlamda bir görev paylaşımı yapılmalı ve bu görev paylaşımı uygulamaya geçilmelidir. Aksi takdirde tarihsel süreç içerisindeki aksaklık ve eksiklikler devam edecektir.

Halkın istek ve beklentilerine cevap verebilen, kaliteli, hızlı, verimli ve etkin hizmet sunulabilmesi için çağın şartlarına cevap verebilen uygulamalara gidilmelidir. Ayrıca eski uygulamalar çağdaş gelişmelere uyarlanabilmelidir. Bu amaçla yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kaçınılmaz bir ihtiyaç haline gelmektedir.

Yerel yönetimleri her bakımdan güçlü kılmak amacıyla günümüzde yeniden yapılanma çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmalardan elde edilecek sonuçlarla yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm aranmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar genel itibariyle merkezi yapının ürünüdür. Temelde yapılması gereken şey katı merkeziyetçi yapıyı yumuşatacak formüller bulmaktır. Yerel yönetimlerin sorunları bu şekilde daha kolay aşılacak, yukarıda belirtilen çeşitli nitelikleriyle güçlü bir yapıya bürünecektir.

Yerel yönetimlerde halk katılımının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Katılım, yönetim ve karar alma sürecine katılımı sınırlı kalmamalıdır. Halkın bir denetleme

işlevinin olması ve yerel yöneticilerin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Katılımın hayata geçirilebilmesi için; danışma ve karar alma süreçlerinde halk katılımının yasal çerçevesinin oluşturulması, yerel yönetimlerde halkı bilgilendirme süreçlerinin ve ortamının geliştirilmesi, kamu belge ve bilgilerine özgürce erişilebilirliğin sağlanması, danışma süreçlerinde tarafsızlığın sağlanması, yerel projelerin halka tanıtılıp, görüşlerin oluşmasının sağlanması, toplumun tüm kesimlerinin kentsel yerel yaşama katılımının sağlanması önemlidir.

Günümüzde yerel yönetimlerden beklenen demokratik niteliklere hem mali hem de idari özerkliğe sahip olmasıdır. Yerel yönetimlerin özerk olması gerekliliğiyle birlikte özerkliğin aşırı olması da üniter yapıya sahip ülkelerde parçalanmalara neden olabilmektedir. Bunun içindir ki vesayet denetimiyle özerkliğin dengesinin sağlanması gerekmektedir. Aynı şekilde ağır bir vesayet denetimi demokratik niteliklerden yoksun bir yönetimin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Türkiye’de denetimin performans denetimi, kamuoyu ve hukuki denetim şeklinde gerçekleşmesi daha uygun olabilir hazırlanan yeni anayasa da bu denetim yollarına yer verilmelidir.

KAYNAKÇA

- ACARTÜRK, Ertuğrul ve AKDEDE, Sacit H. (2004), “Avrupa Yerel Özerklik Şartı Karşısında Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildirimler Kitabı**, s. 353-362, Çanakkale
- AKDEMİR, Tekin (2006), **Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Borçlanma (Türkiye Örneği)**, DEU SBE Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir
- AKIN, Fehmi (2006), “1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı”, **Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. VIII, S. 3, s.2-10
- AKTEL, Mehmet ve MEMİŞOĞLU, Dilek (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, s. 21-28, Ankara
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2005), “*Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sifatını Kaybı*, **Danıştay’ın 137. Kuruluş Yılı Dönümü ve Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 12.05.2005, Ankara
- ALTAN, Yakup (2009), “Meclis-i Meb’usan Zabıt Cerideleri Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak”, **SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, s. 293-310
- ARIK, Feda Şamil (1997), “Osmanlılarda Kadılık Müessesesi”, **OTAM**, C. VIII, Ankara
- ARSLAN, Süleyman (1978), **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara

- AYSU, Ç. (2002), “İstanbul Şehrinden Metropoliten İstanbul’a Mahallelerin Mekansal Dağılışı 1950-2001”, **İstanbul Dergisi**, S. 40, s. 51-58
- BAYRAKTAR, Bayram (1996), “Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sabahattin Bey”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 18, S. 29, s. 51-61
- BEYDİLLİ, Kemal (2001), **Osmanlı Devletinde İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü**, Tarih ve Tabiat Vakfı, İstanbul
- BİLGİÇ, Veysel (2005), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayın Dağıtım, s. 201-212
- BOSTANOĞLU, Özer (1990), “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, Haziran, s. 74-93
- BUDAK, Ali, <http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&id=743> Erişim Tarihi: 27.04.2011
- CAN, Hasan Hüseyin (2011), “*İl Özel İdaresi Kanunu Yürürlüğe Girdikten Sonra Yapılan Değişiklikler ve Nedenleri*”, **İdarecinin Sesi**, Temmuz-Ağustos, s. 43-46
- COŞKUN, Bayram, UZUN, Tugay (1999), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla Üniversitesi Matbaası, Muğla
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (1995), “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407, Aralık
- DEMİRCAN, Esra S. (2003), “Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme”, **İktisat**, S. 439, Temmuz, s. 51-58

- DİNÇER, Ömer (1998), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İstanbul, s. 289-307
- DOĞAN, Mehmet (1994), **Büyük Türkçe Sözlük**, 10. Baskı, İstanbul
- DPT (1994), **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara
- DPT (2001), **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara
- DURSUN, Davut (1997), “Nasıl Bir Demokrasi?”, **Küresel Düşünce Topluluğu Paneller Dizisi**, Küresel Yayınları, No: 1, İstanbul
- DURSUN, Davut (1998), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), İlke Yayınları, s. 93-104, İstanbul
- EKE, Ali Erkan (1982), **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, A.Ü S.B.F Yayınları, Ankara
- EKİNCİ, Ekrem Buğra (2005), “Osmanlı Devleti’nde Mahkemeler ve Kadılık Müessesesi Literatürü”, **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, C. 3, S. 5, s. 417-439
- EMİNİ, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C. 16, S. 2, s. 31-48
- ERENÇİN, Arif (2004), “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, (Ed. Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener), Pozitif Matbaacılık, s. 57-65, Çanakkale

- ERGENÇ, Ö. (1984), “Osmanlı Şehirlerindeki Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, **Osmanlı Araştırmaları IV**, s. 65-76
- EROĞLU, Hamza (1986), **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitapevi, Ankara
- ERTAN, Birol (2002), “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.11, S. 1, s. 5-32
- ERTEN, Metin (1999), **Nasıl Bir Yönetim?**, Anahtar Kitapevi, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal (1992), **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir
- ERYILMAZ, Bilal (1995), “Yerel Yönetim Sendromu”, **Yeni Türkiye**, S.4, s. 340-346
- ERYILMAZ, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Yayınevi, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal (2002), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.11, S.3
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara
- ES, Muharrem (2005), “Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler”
<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=929>
 Erişim Tarihi: 24.03.2011
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara
- GERAY, Cevat (1995), “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye**, C.1, S. 4, s. 72-75
- GİRİTLİ, İsmet (2001), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul
- GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara
- GÖRMEZ, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, S. 4, s. 81-88
- GÖZÜBÜYÜK, (1967), **Türkiye’de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını, Ankara

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2003), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara
- GÜLER, Birgül Ayman (1992), **Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara
- GÜLER, Birgül Ayman (1998), “1998 Reform Tasarısı Üzerine Bir İnceleme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, S. 4, s. 3-25
- GÜLER, Birgül Ayman (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 2, Nisan, s. 14-29
- GÜNAL, Gülin (1988), “Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.4 S. 2, Ankara
- GÜNDAY, Metin (1996), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara
- GÜNEŞ, İsmail (2000), “Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, İstanbul
- GÜRAN, Tefik (2006), **Ekonomik ve Mali Yönleriyle Vakıflar**, İstanbul
- HEPER, Metin (1985), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Y. 6, S.1-3, Aralık
- KALABALIK, Halil (2005), **Avrupa Birliği Üyeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara
- KAYA, Erol (2003), **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayınları, İstanbul
- KAZICI, Ziya (2003), **Osmanlı Vakıf Medeniyeti**, Bilge Yayınları, İstanbul
- KELEŞ, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul
- KÖSECİK, Muhammet (2004), “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

- LAMBA, Mustafa (2010), “Osmanlıdan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Üzerine Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, C. 2, S. 1, s. 131-156
- NADAROĞLU, Halil (1978), **Mahalli İdareler Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul
- OKTAY, Tarkan (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, s. 119-151, Ankara
- ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitapevi, C.II, 3. Baskı, İstanbul
- ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul
- ORTAYLI, İlber (1998), “Devraldığımız Miras”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), İlke Yayınları, s. 143-152, İstanbul
- ORTAYLI, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara
- ÖKMEN, Mustafa (1999), “*Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler*”, **Türk İdare Dergisi**, S. 422, s. 132-151
- ÖKMEN, Mustafa (2008), “Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Siyaset**, Sayı 27, s. 21-25
- ÖKMEN, Mustafa (2008), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, (Ed. Recep Boğazlayan ve Yüksel Demirkaya), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

- ÖKMEN M., PARLAK B. (2008), **Kurumdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Aktüel Yayınları, Bursa
- ÖNER, Şerif (1999), “Cumhuriyet’ten Günümüze Demokratik Yerel Yönetim Anlayışının Gelişimi”, **Yeni Türkiye**, Eylül-Aralık, s. 23-25
- ÖZBİLGİN, Erol (2003), **Bütün Yönleriyle Osmanlı**, İz Yayıncılık, İstanbul
- ÖZCAN, Tahsin (2008), “Osmanlı Şehirciliği ve Vakıflar”, **Selçuklulardan Cumhuriyete Şehir Yönetimi**, (Ed. Erol Özvar ve Arif Bilgin), Forart Basımevi, s. 113-128, İstanbul
- ÖZDEMİR, Rıfat (1988), “Tokat Esnaf Teşkilatı”, **Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Birinci Tarih Boyunca Karadeniz Bildirileri**, 13-17 Ekim 1986, Der. Mehmet Sağlam ve Diğerleri, Samsun
- ÖZDEMİR, Rıfat (1998), **XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Ankara (Fiziki, Demografik, İdari ve Sosyo- Ekonomik Yapısı (1785-1940))**, Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara
- ÖZGÜR, Hüseyin (2001), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Tez Açısından Değerlendirilmesi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Y.6, S.24, s. 214-230
- PİRENNE, Henri (1994), **Ortaçağ Kent Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, (Çev. Şadan Karadeniz), İletişim Yayınları, İstanbul
- POLATOĞLU, Aykut (2000), “*Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler*” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 9, S: 1, s. 3-24
- PUSTU, Yusuf (2005), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, Nisan-Haziran, s.121-134

- SAKAL, Mustafa (2000), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 5, S. 1, s. 119-140
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1999), “Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 4, s. 157-171
- SEZER, Yasin ve TORLAK, Evinç (2005), “*Belediye ve Büyük Şehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri*”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. IX, S. 1-4, s. 515-531
- SOYSAL, Mümtaz (1968), **Dinamik Anayasa Anlayışı**, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara
- T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (1997), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, Yayın No:Genel-20, Ankara
- TEKELİ, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.2
- TOBB (1996), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu), **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: 303
- TODAİE (1991), **Kaya Genel Raporu**, Ankara
- TORTOP, Nuri (1994), **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, 5. Baskı, Ankara
- TORTOP, Nuri (1995), “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, <http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetim-anlayisi-makale.html>, Erişim Tarihi: 25.01.2011
- TORTOP N., AYKAÇ B., YAYMAN H., ÖZER M.A. (2008), **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara
- TÜMERKAN, Sıddık (1946), **Türkiye’de Belediyeler**, İstanbul

- TÜRE, Fatih (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, **Yerel Gündem**, Sayı:5, Mayıs 2000
- TÜRKİYE ULUSAL RAPOR VE EYLEM PLANI (1996), **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II**, Haziran
- TÜSİAD (1995), **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, Ajans Medya Reklamcılık, İstanbul
- UÇAR, Bülent (1995), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Oluşum Süreci**, Basılmamış Yüksek Lisans Seminer Çalışması, Nüsbe, Niğde
- ULUSOY, Ahmet (2000), “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 45, Ekim, s. 130-142
- ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR Tekin (2005), **Mahalli İdareler Teori- Uygulama- Maliye**, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara
- ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **BAÜ SBED**, C. 12, S. 21, s. 259-287
- ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin (2007), **Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ankara
- URHAN, Vahide Feyza (2008), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*”, **Sayıştay Dergisi**, S. 70, s. 85-102
- UYAR, Hakkı, (2004), “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”
kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf Erişim Tarihi: 04.02.2011
- VRİES, Jan De (1984), **European Urbanization, 1500-1800**, Methuen and Co. Ltd., London

VURAL, Tarık (2004), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, S. 444, Eylül, s. 179-193

YALÇINDAĞ, Selçuk (1991), “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 3, C. 24, s. 123-152, Ankara

YALÇINDAĞ, Selçuk (1995), “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, Sayı: 2, s. 3-19

YAVUZDOĞAN, Seçkin (2006), “5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, **AÜEHFD**, C. X, S. 1-2, s. 203-214

YAZICIOĞLU, Recep (1995), **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, Erzurum

YEDİYILDIZ, Bahaeddin (1988), “Türk Kültür Sistemi İçinde Vakfın Yeri”, **Vakıflar Dergisi**, s. 20

YILDIRIM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetimler ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME**, Kent Basımevi, İstanbul

YILMAZ, Abdullah (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, **D.Ü Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17, s. 215-240

ÖZGEÇMİŞ

25.01.1988'de Trabzon aykara'da doğdum. İlkokulu Haznedar Abdi İpekçi İlköğretim Okulu'nda tamamladım. Lise öğrenimimi Güngören İzzet Ünverdi Lisesi'nde bitirdim. 2005 yılında Gaziosmanpaşa Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümüne başladım. 2009 yılında bu bölümü bitirdim. Aynı yıl Gaziosmanpaşa Üniversitesinde Kamu Yönetimi Anabilim dalında yüksek lisansa başladım. Bu bölümde öğrenimime devam etmekteyim.