

## TÜRKİYE'DE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SEÇİMLERİNDE YENİLENME ORANI (1984-2014) VE DÖNEM SINIRLANDIRMASI

**Murat KAÇER\***

### Özet

*Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesinin bir aşaması ve parçası olarak ülkeyi (bütünü) oluşturan bölge, il ve daha küçük yerleşim birimlerinde (parça) yaşayan halkların ihtiyaçlarının ve konforunun sağlanması için yine bu halkların seçtikleri tüzel kişiliği haiz karar organlarını ve sistemin bir bütün olarak işleyişini ifade etmektedir. Bu çalışmada 1984-2014 yılları arasındaki il belediyelerinin başkanlık seçiminde yenilenme oranları ve dönem sınırlandırması konusu ele alınmaktadır. Bu kapsamda 1984-2014 yılları arasındaki il belediye başkanlarıyla alakalı istatistikî veriler ışığında belediye başkanlıklarında yenilenme oranları elde edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de belediye başkanlığı için öngörülen güçlü başkanlık modeli; ikinci olarak belediye başkanlarının seçim usulü çoğunluk sistemi olmasından ötürü çok düşük oranlarla belediye başkanlığının belirlenmesi ve son olarak özellikle daha homojen, küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerinde belediye başkanlarının hemşerilik bağıyla seçimi olmak üzere üç olgu üzerinden Türkiye'de belediye başkanlığı seçimlerinde dönem sınırlandırması hususu tartışılmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Dönem Sınırlandırması, Belediye Başkanlığı

## THE RENEWAL RATES IN THE MAYORAL ELECTION IN TURKEY (1984-2014) AND TERM LIMITS

### Abstract

*Local governments, as a part and process of decentralization, are the legal entities that elected by people in order to provide the needs and comfort of the same people living in the related region, province and smaller settlement units (part) within a country (whole). In this study, the renewal rates in mayoral elections between 1984 and 2014 and term limits are discussed. In this context, the renewal rates in the mayoral elections of 1984-2014 are obtained by processing statistical data. Then, the term limits for mayoralty is discussed based on three important issues: the strong presidential model for the mayoralty, secondly, majority system in mayoral election and thirdly, indigeneous position of mayors. Each of these issues make term limits reasonable to discuss.*

**Keywords:** Local Governments, Term Limits, Mayoralty

---

\* Arş. Gör., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [muratkacer@hotmail.com](mailto:muratkacer@hotmail.com)

## Giriş

Modern devletlerde hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülebilmesi için idare, merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. (Toprak, 2014) Yerel yönetimler de yerinden yönetim ilkesinin bir aşaması ve parçası olarak ülkeyi (bütünü) oluşturan bölge, il ve daha küçük yerleşim birimlerinde (parça) yaşayan halkların ihtiyaçlarının ve konforunun sağlanması için yine bu halkların seçtikleri tüzel kişiliği haiz karar organlarını ve sistemin bir bütün olarak işleyişini ifade etmektedir. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler “*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 tüzelkişileri*” olarak tanımlanmakta ve yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç birim olarak yapılandırılmaktadır.

Yerel yönetimlerin bir birimi olan belediyeler Türkiye yerel yönetim dizgesinde ikili bir yapıya sahiptir ve her iki yapı için de ayrı bir mevzuat öngörülmüştür. Bu mevzuatlardan ilki olan 5393 sayılı ve 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu’na göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir ve organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Dizgedeki ikinci yapı olan büyükşehir belediyesi ise 5216 sayılı ve 10.07.2004 tarihli kanunda nüfusu 750.000’den fazla, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tarif edilmiş ve organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak ifade edilmiştir. AK Parti’nin iktidara geldiği 2002 yılından sonra, reformları “bitmeyen senfoni” (Yalçındağ, 1993) olarak tanımlanan yerel yönetimlerde de ciddi düzenlemeler yapılmıştır. 2003 sonrası yapılan reformlar yerel yönetim birimlerinin diğer organlarında olduğu gibi belediye başkanının görev ve yetkilerini artırmış, konumunu merkezileştirmiş ve güçlendirmiştir. Belediyeler bir anlamda tek adam yönetimi olarak yeniden yapılandırılmıştır (Akbulut, 2007).

Bu çalışmada Türkiye’de 1984-2014 yılları arasındaki il belediye başkanlarıyla alakalı istatistik veriler incelenmiş ve belediye başkanlıklarında yenilenme oranları çıkarılmıştır. Bu veriler ışığında belediye başkanlıkları için dönem sınırlandırması üç temel dayanak üzerinden tartışılmaktadır. Öncelikle Türkiye’de belediye başkanlığı için güçlü başkanlık modeli öngörülmüştür. Belediye başkanın güçlü olduğu, belediye hizmet ve faaliyetlerinin nitelik ve niceliğini ciddi anlamda belirlediği bir sistemde dönem sınırlandırmasının tartışılması yersiz görünmemektedir. İkincisi, belediye başkanlarının seçim usulü çoğunluk sistemi olup bu da aday sayısının artması ve adayların güçlü olması halinde birinci olan adayın daha düşük oranlarla seçilmesine imkân tanımaktadır. Örneğin 2009 yerel seçimlerinde Aydın’da belediye başkanı %26 oy oranıyla seçilmiştir (Gül ve diğ.,2014). Temsilde adaletin oldukça zayıf olduğu bu durumda bir adayın bu şekilde düşük oy oranlarıyla ve büyük bir kesimin tercihlerinin dışında uzun süre başkanlık yapabilme olanağının olması dönem sınırlandırmasını anlamlı kılmaktadır. Son olarak, özellikle daha homojen, küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerinde belediye başkanları hemşerilik bağıyla seçilmektedir. Seçmenlerin ithal adaylara önyargıyla yaklaşması gibi hususlar düşünüldüğünde bu olağan bir tercihtir (Gül, ve diğ., 2014). Fakat hemşerilik bağıyla başkanlık, kişinin aynı zamanda kendi aile, akraba, arkadaş ve iş çevrelerinin de olduğu yerde başkan olması demektir. Bu yönüyle nepotist (akraba kayırmacılığı); kronist (dost/arkadaş kayırmacılığı) ve diğer yolsuzluk ve kötü yönetim taleplerine ve koşullarına zaten daha açık olan bu birimlerde, aynı kişilerin sürekli ve çokça seçilmesi bu talep ve koşulları her yönden yoğunlaştırmakta ve artırmaktadır. Bu sayılan üç dayanak üzerinden Türkiye’de belediye başkanlığı seçimlerinde dönem

sınırlandırması hususu tartışmaya değer görülmekte ve belediye seçimlerinde yenilenme oranlarının yükselmesinin yönetimde etkinliği ve verimliliği artıracığı düşünülmektedir.

### 1. Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler

Modern devletlerde hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülebilmesi için idare, merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. (Toprak, 2014) Yerel yönetimler de yerinden yönetim ilkesinin bir aşaması ve parçası olarak ülkeyi (bütünü) oluşturan bölge, il ve daha küçük yerleşim birimlerinde (parça) yaşayan halkların ihtiyaçlarının ve konforunun sağlanması için yine bu halkların seçtikleri tüzel kişiliği haiz karar organlarını ve sistemin bir bütün olarak işleyişini ifade etmektedir. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler “*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 tüzelkişileri*” olarak tanımlanmakta ve yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere de üç birim olarak yapılandırılmaktadır.

Nadaroğlu (2001) yerel yönetimleri “*devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır*” şeklinde tanımlamaktadır.

Yine Parlak ve Ökmen (2010) de yerel yönetimler ile alakalı “belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları yerel halkça seçilen yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel gelir, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileri” tanımının genel kabul gördüğünü belirtmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler dağınık bir mevzuata sahiptir ve Belediye Kanunu (5393 sayılı ve 03.07.2005 ), Büyükşehir Belediye Kanunu (5216 sayılı ve 10.07.2004), İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı ve 22.02.2005) Köy Kanunu (442 sayılı ve 18.03.1924) olmak üzere her birim için ayrı bir kanun yürürlüktedir. Yerel Yönetim birimleri kendi kanunlarında da tanımlanmış ve organları sayılmıştır. 5302 sayı ve 2005 tarihli Kanunun 3. maddesine göre il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir ve organları il genel meclisi, il encümeni ve validir.

442 sayılı ve 18.03.1924 tarihli Köy Kanunu’nda nüfusu iki binden az olan yerleşim birimleri köy olarak tanımlanmış ve organları muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olarak sayılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetim birimi olan belediyeler ise nüfus ölçüt alınarak ikili bir yapı olarak inşa edilmiştir. 5393 sayılı ve 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu’na göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir ve organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Dizgedeki ikinci yapı olan büyükşehir belediyesi ise 5216 sayılı ve 10.07.2004 tarihli kanunda nüfusu 750.000’den fazla, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tarif edilmiş ve organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak ifade edilmiştir.

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine bakıldığında, yereli ve şehirleri ilgilendiren işler insanların toplu olarak yaşamasıyla beraber türlü şekillerde görülmüştür. Toprak (2014) tarihi gelişim süreci içinde yerel yönetimlerin, devlet örgütlenmesinden önce ve/veya birlikte doğmuş ve kamu yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olarak yerel kamu hizmetlerini yerine getirmiş olduklarını belirtmektedir. Bu hizmetlerin ayrı bir hukuki tüzel kişiliği olan; karar

organlarının seçimlerle belirlendiği belli oranda idari ve mali özerkliği olan teşkilatlarca ifa edilmesi ise yeni bir olgudur.

Nadaroğlu (2001); bahsi edilen özelliklerin hepsi olmasa da bir kısmını haiz olan mahalli idarelerin ilk kez Fransa'da 1789 devriminden sonraki yıllarda; İngiltere'de ise 1835'ten sonra ortaya çıktığını belirtmektedir.

*Yerel yönetim, siyasal hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür. Öz mali kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi gerçekte 12.yy Avrupa'sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan tarihsel bir olgudur. Ne eski Yunan-Roma şehir yönetimini, ne ortaçağ İslam ülkelerindeki veya Bizans'taki belediye yönetimini modern yerel yönetimin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır* (Ortaylı, 2000).

Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerin de birçok siyasi ve idari kurum gibi insanoğlunun teknik, teknolojik ve fikri gelişimine ve mücadelesine bağlı olarak tedricen gelişip kurumsallaştığı görülmektedir.

Türkiye de batılı anlamda yerel yönetimlerin mevcudiyeti 19. yüzyıldaki Osmanlı'nın idari ve siyasi ıslahat çabalarının bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Ortaylı (2000) bunun tarihsel bir evrimin sonucu olmadığı doğrudan modernleşmeci bir bürokrasinin şehirleri fizik ve hizmetler yönünden ıslahı amacıyla gerçekleştirmiş bir reform olduğunu belirtmektedir.

Türkiye'de belediye teşkilatlanmasında geç olmasının yanı sıra sonraki süreçte de hep 'kervan yolda düzülür' hali hâkim olmuş, mevzuat ve uygulamada hem teşkilat bağlamında hem de işleyiş açısından bir istikrar ve gelişme durumu söz konusu olmamıştır. Aşağıdaki tespitler de bunu göstermektedir.

*Cumhuriyet dönemine ulaşıldığında; Lozan Barış Antlaşmasından sonra Türkiye'ye kalan yörelerde 389 belediye vardı. Bu belediyelerin yirmi tanesinde düzenli içme suyu, dört tanesinde elektrik tesisatı, on yedi tanesinde mezbaha, yedi tanesinde spor alanları, yirmi dokuz tanesinde park ve bahçeler, doksan tanesinde düzenli pazar yeri kurulmuştu* (Ortaylı ve Tekeli, 1978).

Çoğu Türk ve İslam devletlerinde görüldüğü gibi Osmanlı'da da yerel ve kent hizmetlerinin; merkezi yönetimin personeliyle, kurumlarıyla işlemesi ve kendi bütçesinden finanse edilmesi söz konusu değildir.

*Osmanlı Türklerinin Tanzimat'tan önceki belediye sistemi benzeri başka yerlerde bulunmayacak bir tarzdadır ve ikilik göstermektedir. Yani Türkiye'de Tanzimat'tan önceki hükümet belediye işlerini kendi üzerine almayarak bu işleri görmekte tebaasını serbest bırakmış fakat onları "İslam olan "ve " İslam olmayan " diye ikiye ayırıp İslamların belediye işlerini ferde, İslam olmayanlarınkini cemaate gördürmüştür* (Ergin, 1987).

Ergin'in "fertten" kastı insanların çeşitli uhrevi ve/ya dünyevi gayelerle kurdukları ve kamu yararına hasrettikleri vakıflardır.

*Vakıf sisteminin en güzel en faydalı ciheti bütün bu beledi hizmetlerin hükümet, belediye ve halka yük olmadan fertler tarafından yapılması ve halkın da bunlardan parasız istifade etmesidir. Çünkü ne hükümet ne de belediye mesela o zamanlarda medrese denilen bir mektep ne de yine o zamanlarda bimarhane denilen bir hastanenin yapılması ve idare edilmesi için on para vermediği gibi bu türlü beledi müesseselerin yapılması ve idare edilmesi hususunda vergi namı ile de halktan bir para alınmazdı. Bu müesseseleri yapanlar hem onların yapılış hem idare masraflarını hem de bunları idare edecek memurların aylıklarını temin edecek irat ve akarları önceden hazırlardı* (Ergin, 1987).

Bu, vakıfların yerel yönetimdeki yeri ve önemini ifade etmektedir. Osmanlı'da vakıflar yoluyla halkın (ferdin) yüklendiği hizmetlerin denetleyicisi ve baş sorumlusu da kadıdır. Ortaylı (2001) Osmanlı yerel yönetimin temel direklerinde olan Osmanlı kadısının mülki, beledi, mali, askeri ve adli çok geniş bir görev ve yetki sahasının olduğunu



belirtmektedir. Yine Ortaylı (2007) bu tarz vakıf ve benzeri kurumların gelişimi ve otorite paylaşımını da teknolojik şartların (ulaşım, bürokratik kayıt sistemleri, haberleşme) gelişemediğinden dolayı imparatorlukların merkez dışında kontrolü sağlamakta güçlük çekmesinin bir sonucu olduğunu belirtmektedir.

Osmanlı'da kadı ve vakıf eksenindeki bu yerel yönetim geleneği de devletin genel yapısındaki bozulma ve gerilemenin bir sonucu olarak zamanla yıpranmış ve dönemin genel ıslahat çabalarının bir ürünü olarak çeşitli reformlar, değişiklikler geçirmiştir. 1826 yılında Yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla kadıların yerel yönetim alanındaki yaptırım gücünü tamamen kaybetmesinden sonra aynı yıl İhtisap Nazırlığı ve ona bağlı olarak da taşrada ihtisap müdürlükleri oluşturulmuştur. 1836 yılında vakıfların denetlenmesi için kurulan Evkaf Nazırlığıyla (Seyitdanlıoğlu, 2010) birlikte kadının yerel yönetimlerdeki rolü gittikçe azalmıştır ve tamamen yargı organı haline gelmiştir (Çiçek, 2014).

Bu bağlamda 1854 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulmasıyla Osmanlı'da batılı anlamda belediye örgütü kurulmuştur. Fakat bu örgütlenme İstanbul'un tamamında da değil; daha çok yabancıların yaşadığı zengin Beyoğlu-Galata muhitinde 1857 yılında "Altıncı Belediye Dairesinin" kurulması şeklinde olmuştur. 1868 yılındaki nizamname ile birlikte tüm İstanbul'a yaygınlaştırılan belediye örgütü 1870 İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesiyle ülke genelinde yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Fakat bu uygulama ancak 1876 anayasasına bağlı olarak yapılan 1877 Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunuyla mümkün olmuştur. 1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu bazı istisnalarla beraber Cumhuriyet'in ilk yıllarında da yürürlükte kalmaya devam etmiş ve 1930 Belediye Kanunu çıkıncaya kadar yürürlükte kalmıştır (Parlak ve Ökmen, 2010).

## 2. Yerel Yönetimlerde Reformlar

Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimler için farklı zamanlarda ve farklı kurumlar tarafından yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmıştır. En kapsamlı çalışmalar ise 2003 sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümeti döneminde yapılmıştır.

Türkiye'de yönetim alanındaki düzenlemeler ve yapılandırmalar dünyadaki paradigmatik değişimlerle paralel bir çizgi izlemiştir. İlk çalışmalar ikinci dünya savaşından sonra yabancı uzmanların hazırladıkları raporlarla başlamış, 1952 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıyla birlikte yerli çalışmalar da ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası sonrası başlayan planlı kalkınma dönemi ve bu amaçla kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) hazırladığı tüm beş yıllık kalkınma planlarında idareye ilişkin sorunlar ve buna dönük çözüm önerileri sunulmuştur. 1960'lı yıllardan itibaren 1990'lı yıllara kadar her on yıllık dönemlerde DPT'nin ve TODAİE'nin öncülüğünde raporlar ve tasarımlar hazırlanmıştır. 1962 yılında başlayıp 1963'te sonuçlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1970 sonrasında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi/ KAYA (1988-1991) 2003 öncesi en temel reform girişimleridir (Ergun, 2015; Yalçındağ, 1993; Coşkun, 2005; Yayman, 2005). Fakat bu dönemdeki çalışmaları 2003 sonrasındaki çalışmalardan ayıran bazı hususlar söz konusudur. Her şeyden önce ilk çalışmalar genel olarak örgütlenme yapısından personel rejimine kadar hemen her alanda idari sistemin yeniden yapılandırılması ve işleyişini içeren bütüncül çalışmalar olup yerel yönetimler bu bütünün küçük bir parçasını oluşturmaktadır. İkinci olarak, bu çalışmalar kendilerinden önceki çalışmalarda yer alan saptama ve önerilerin tekrarı biçimindedir. (Yayman, 2005). Son olarak da, 2002 öncesini kapsayan dönemin Anavatan Partisi (ANAP) istisnası hariç koalisyon hükümetleriyle yönetilmesinden dolayı hedeflenen değişiklikler tam anlamıyla yapılamazken 2002 sonrasında AK Parti'nin iktidarında düşünülen ve tasarlanan reformların mevzuat ve kısmen de uygulama düzeyinde gerçekleştirilmesidir. 2001 yılında kurulan AK Parti, Kasım 2002 seçimleriyle birlikte tek başına iktidara gelmiştir. AK Parti özellikle 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerle alakalı

ciddi düzenlemeler yapmıştır. Bu reformların yapılmasında dünyadaki kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişim ve dönüşümlerin önemli payı vardır. 1970 sonrası krize giren Keynesyen refah devleti, katı piyasacı neo-liberalizmin (Yeni Sağ) özellikle 1980'ler sonrası gittikçe baskın olmasıyla sonuçlanmıştır. Bu da geleneksel kamu yönetimdeki özel ve kamu ayırımının yapay olduğu iddiasıyla kamu sektörünün özel sektör ve piyasa mantığına göre işleyişini savunan yeni kamu yaklaşımı, kamu işletmeciliği, toplam kalite yönetimi gibi yeni anlayışlar ve yöntemlerin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir (Aksoy, 2004; Al, 2007; Eryılmaz, 2004). 1985 yılında Avrupa Konseyi'nce kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) girme sürecinin bir parçası olarak Türk yerel yönetim yapılandırmasını da kısmen etkilemiştir. Türkiye bu şartı 1988 yılında bazı çekincelerle kabul etmiş ve 1 Nisan 1993 tarihinde de yürürlüğe koymuştur. AYYÖŞ kapsamında *"kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağını"* öngören sübdiarite (yerellik) ilkesi bu açıdan önemlidir (Toprak, 2014; Keleş, 2010). Böylece Türkiye'de AB ile bütünleşme, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı, güçlenen piyasa ekonomisi gibi faktörler, 2002 yılında iktidara gelen AK Parti'nin yerel yönetim alanındaki reformlarında etkili olmuştur (Gül ve diğ., 2014). Bunun yanı sıra AK Parti'nin bu reformları, iktidarının ilk yıllarında ordu ve bürokrasinin kendisine olan tereddüt ve mesafesine karşı yereli güçlendirme amacı da taşımaktadır (Bayraktar ve Massicard, 2012). Yapılan reformlara bakıldığında köyler hariç diğer iki yerel yönetim birimi olan belediyeler ile il özel idaresinin kanunları yeniden yapılmıştır. 2004-2005 yıllarında yenilenen bu yasalara genel olarak bakıldığında katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalar kurulmuş, sivil toplumun karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlayacak hükümler getirilmiştir. Stratejik plan yapımı, gönüllü kuruluşlarla işbirliği, mahalle, belediye meclislerinin ihtisas komisyonları gibi pek çok alanda katılımcılığı geliştirecek yasal zeminler oluşturulmuştur. Ayrıca kent konseylerinin ihdas edilmesiyle sivil toplumun katılımını sağlayacak bir kurumsal yapı da yerel yönetim sistemine eklenmiştir (Toksöz, 2015). Bu yasalardan biri olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kuruluş koşulları, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş ve özerk yapıları güçlendirilmiş, belediyelerin kaynakları artırılmıştır. Yine 2008 yılında yapılan değişiklikle beraber sosyo-ekonomik gelişmişlik ölçütünün de nüfus ölçütüne ek olarak payların belirlenmesinde kullanılması sağlanmış ve Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesinin Projesi (BELDES) ile nüfusu on bin ve altında olan belediyelerin altyapı sorunların çözmesine yardımcı olmak amacıyla küçük belediyelere ek gelir sağlanmıştır (Gül ve diğ., 2014; Toprak, 2014). Belediyelerle ilgili yapılan ikinci yasal düzenleme 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanunun yerine konulan 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Bu yasa ile birlikte büyükşehir belediyesinin daha önce oldukça belirsiz ve karmaşık bir ilişki içinde olduğu ilçe veya ilk kademe belediyeler karşısında yetkileri artırılmış ve daha merkezi ve karar alıcı bir pozisyona getirilmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin de karar alma kabiliyet ve kapasitesi bu yasayla artmıştır. Bu yasayla ilgili daha sonra 2008 ve 2012 yıllarında tekrar düzenlemeler yapılmış, 2008 yılındaki 5747 sayılı düzenleme ile ilk kademe ve ilçe belediyesi ayırımına son verilmiş ve sadece ilçe belediyesi olarak tek tip bir alt kademe sistemi meydana getirilmiştir. 2012 yılında 6360 sayılı kanun ise daha önce 16 olan Büyükşehir Belediye sayısını 30'a çıkarmış ve Büyükşehir Belediye ve ilçe belediyelerinin sınırının il mülki sınırıyla eşitlemiştir. Bu değişiklik kapsamında yapılan ve oldukça eleştirilen bir düzenleme de büyükşehir belediye bünyesindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ve bunların ilçe belediyelerinin birer mahallesi haline dönüştürülmesidir (Yüksel, 2013; Gül ve diğ., 2014).

### 3. Dönem Sınırlanması

Dönem sınırlandırması (term limits); seçimle göreve gelen kimselerin görev sürelerinin yasalarca belirli bir süreyle kısıtlanması ve söz konusu kişinin bundan sonra o görev/makam için seçilme niteliğini yitirmesi anlamına gelmektedir. Federal, ulusal ve lokal (yerel ) düzeyde seçilen yasama ve yürütme görevlileri için yasal olarak dönem kısıtlanması getirilebilir. Bu dönem kısıtlanması için art ardalık (consecutive) şartı olabileceği gibi böyle bir şart koşulmadan “toplamda” dönem kısıtlanması da olabilir. Örneğin, bazı ülkelerin mevzuatında art arda iki dönemden fazla görev yapmak yasaklanırken; bazılarında ‘art ardalık’ şartı olmadan iki dönemden fazla görev yapılamayacağı belirtilmektedir.

Seçilmişler için öngörülen dönem kısıtlanması tarihsel açıdan yeni bir olgu değildir. Antik Yunan’da seçilmişler 1 yıllık tek dönem için rastgele seçilirlerdi. Roma idarecileri de yine bu dönem kısıtlanmasına yabancı değildi. (Fahim, 2008)

Uzun bir tarihsel kökeni olan dönem sınırlandırması 18. yüzyılda Amerika’nın kuruluşu sürecinde de dile getirilmiştir. Kurucu Babalar sürekli tekrarlanan/kazanılan gücün ileride istismar edileceği fikriyle rotasyona ve dönem sınırlamasının gerekliliğine inanmışlardır. Fakat Anayasa Konvansiyonu üyeleri (Framers of Constitution) devletin istikrarına zarar vereceği düşüncesiyle federal düzeyde dönem sınırlandırmasını kabul etmemişlerdir (Erler, 2009). Roosevelt’in iki dönemden fazla başkanlık yapmama geleneğini bozarak üçüncü ve dördüncü kez seçilmesiyle dönem sınırlandırması Amerika özelinde tekrar canlanmıştır. Bundan sonra 21 Mayıs 1947’de Kongre tarafından Amerikan Anayasası’na yapılan 22. değişiklikle beraber artık başkanın iki dönemden fazla seçilemeyeceği Anayasaya girmiş ve değişik tarihlerde eyaletler de bunu onaylamışlardır. Bu tarihten sonra dönem sınırlandırması tartışmaları yoğunluğunu 1990’lı yıllara kadar yitirmiştir. 1990’lı yıllarda teorik düzeyde özellikle yine Amerika özelinde araştırmalara konu olmuş ve yaklaşık 23 eyalet kongreye gönderdikleri kendi temsilcileri için dönem sınırlandırmasını benimsemişlerdir (Lopez, 2003). 1990’lı yıllardan bu yana ulusal, federal ve lokal düzeydeki idareciler için dönem sınırlandırması tartışmaları yoğun olarak devam etmiş, özellikle Amerika’da seçim kampanyalarında propaganda malzemesi olarak oldukça fazla kullanılmıştır.

Türkiye özelinde dönem sınırlandırmasına bakıldığında Cumhuriyet döneminde seçimle gelen cumhurbaşkanı, milletvekilleri, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri için 1961 Anayasası’nın yapımına kadar anayasalarda ve diğer yasalarda herhangi bir dönem sınırlandırması söz konusu değildir. 1961 Anayasası’nda ise cumhurbaşkanlığı için bir kişinin üst üste iki dönem seçilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. 1982 Anayasası’nın ilk halinde, bir kişinin sadece bir kez ve yedi yıllığına seçilmesi va’z edilmiştir. Bugün Cumhurbaşkanının seçilme niteliği; 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumuyla görev süresinin beş yıl olduğu ve bir kimsenin en fazla iki defa seçilebileceği şeklinde son halini almıştır. Türkiye’de cumhurbaşkanlığı için böyle bir hüküm olmasına rağmen milletvekilliği, belediye başkanlıkları, belediye meclis üyeleri için herhangi bir dönem sınırlandırması söz konusu değildir. Şu an mecliste grubu bulunan partilerden Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Halkların Demokratik Partisi (HDP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) arasında sadece Ak Parti ve HDP’nin parti tüzüğünde dönem sınırlandırmasına dair bir hüküm bulunmaktadır. 2002 yılında kurulan AK Parti kendi tüzüğünde bir kişinin art arda üç dönemden fazla milletvekili ve belediye başkanı olamayacağı; ancak ara verdiği takdirde tekrar aday olabileceği belirtilmiştir ve bu uygulama halen devam etmektedir (Parti Tüzüğü, <https://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzugu/mad.132>). HDP’nin parti tüzüğünde de “Bir üye aynı organa kuruluş kongresinin dışında, en fazla olağan iki seçimli dönem üst üste seçilebilir. Bir olağan seçimli dönem ara verdikten sonra yeniden aday olunabilir” denilmiştir. (HDP Parti Tüzüğü, <http://www.hdp.org.tr/parti/parti-tuzugu/10> madde:3/i)

#### 4. Dönem Sınırlandırmasının Genel Değerlendirilmesi

Amerika yasama üyelerinin dönem sınırlandırmasını ayrıntılı bir şekilde inceleyen Bölükbaşı (2006) dönem sınırlaması uygulamalarının biri hariç (Utah) diğer bütün eyaletlerde halk girişimleri yoluyla kabul edildiğini belirtmektedir. Buradan aslında dönem sınırlandırmasının seçmen tabanında ciddi bir karşılığı olduğu görülmektedir.

Dönem sınırlanmasının yasallaştırılmasını savunanların birtakım argümanları vardır. Bu argümanlardan en temel olanlardan biri dönem sınırlandırmasının politikanın kariyerize edilmesinin önüne geçtiği iddiasıdır. Bu iddianın temelinde seçimle gelen kişilerin yirmi-otuz yıl gibi çok uzun süreler seçildikleri makamda kalması gerçeği vardır. Bu da “*politikanın profesyonelleşme ve kariyerleşmesi*” eleştirisini beraberinde getirmektedir. Dönem sınırlandırmasına karşı yoğun sivil kampanyaların olduğu Amerika’da insanlar “profesyonel (kariyer) politikacılar” değil; “vatandaş politikacılar” istediklerini dile getirmektedir.

Bu argümanlardan ikincisi dönem sınırlandırmasıyla beraber seçim süreçlerinin daha rekabetçi ve yarışmacı olacağıdır. Bu yarışmacı/rekabetçi argümanın üç temel üzerinden tartışmak mümkündür. Her şeyden önce dönem sınırlandırması getirildiğinde seçime girecek adayların sayısında (kemiyyet/nicelik) artış olduğu ampirik olarak gözlemlenmiştir. Bend (2006) Nebraska’da Senato için yapılan 2006 seçimleri için başvuran aday sayısında; 2004 yılına göre %51; 2002 yılına göre %66 artış olduğunu ortaya koymaktadır. İkinci olarak seçime girecek adayların niteliğinde (keyfiyet) artış görülmektedir. Araştırmalar kadınlar ve diğer azınlık gruplarının dönem sınırlandırması sonrası karar alma süreçlerine katılımının arttığını göstermektedir. Basham’ın (2011) aktardığı araştırmalara göre dönem sınırlandırmasının olduğu yerlerde temsilci seçilen kadınların; olmayan yerlere göre %2.6 oranında daha yüksek olduğu ortaya konulduğu gibi; yine Michigan Meclisine seçilen azınlıkların sayısı da dönem sınırlandırmasının getirilmesini müteakip yüzde ondan yüzde on sekize çıkmıştır.

Yine bu bağlamda dönem sınırlandırmasının görevde olmanın avantajını (incumbency advantage) da ortadan kaldırdığı iddiaları vardır. Görevde olmanın avantajlarını Fund (1990) “*ismen bilinirlik, halka serbest erişim ayrıcalıkları, yüksek ücretli personeller ve ödenekleri içeriye yönlendirme gücü*” olarak ifade etmektedir. Buna göre dönem sınırlandırması görevde olmanın avantajını ortadan kaldırdığı için de yarışmalar daha rekabetçi olmaktadır. Erler (2009) de dönem sınırlandırmasının görevde bulunma avantajını zayıflattığını ve böylece seçimlerin maliyetini düşürdüğünü belirtmektedir. Kısacası görevde olan; rakiplerinin seçime girmesini engelleyebilme olanağı olmasının yanı sıra yarışta da seçimi manipüle etme gibi olasılıklar dolayısıyla avantajlı durumdadır. Dönem sınırlandırmasının bunu önleyeceği savunulmaktadır.

Bunun yanı sıra dönem sınırlandırmasının yeni şahsiyetlerin siyasi hayata girişini kolaylaştıracağı da bir gerçektir. Yeni şahsiyetlerle beraber yeni ve farklı fikirler, projeler ortaya çıkacaktır. Bu da toplumların her yönden gelişmesinin yolunu açma ihtimalini de beraberinde getirmektedir.

Dönem sınırlaması için aleyhte fikirler de vardır. Hatta bazı yerlerde yapılan çalışmalar, matematiksel yöntemlerle ortaya koyulan korelasyonlar lehte ileri sürülen fikirlerin aksini de ortaya koymaktadır. Dönem sınırlamasına karşı geliştirilen temel argümanlardan biri siyasette hafıza ve tecrübe kaybının olacağı iddiasıdır. Yıllarca siyasetle iştigal eden kişilerin konularında tecrübeli olduğu gibi kurumlar hakkında da birincil bilgilere ve kaynaklara sahiptir. Bunların siyasetten uzaklaşması daha tecrübesiz ve kurumların geçmişinden habersiz kişilerin gelmesini doğuracaktır. Yine siyasette ve toplumda popüler olan kişilerin/liderlerin dönem sınırlandırmasıyla gidecekleri ve yine önceki proje ve planların aksayacağı iddiaları ileri sürülmektedir (Fahim, 2008).

Yine bu bağlamda ileri sürülen ilginç argümanlardan biri de dönem sınırlandırmasının demokratik olmadığı çünkü seçmenlerin iradesiyle çelişebileceğidir (Fahim, 2008). Hatta her



ne kadar spesifik olarak görevde bulunmanın avantajıyla alakalı olarak söylese de Tabarrok (1994) görevde olmanın avantajı (incumbency advantage) sorumlusunun da yine seçmenler olduğunu; dönem sınırlamasını savunanların sanki bunun dışarıdan empoze edilen bir şeymiş gibi davrandığını iddia eder. Bu iddianın doğruluk payı olmakla beraber ‘adaya rağmen adaya oy’ gerçeği göz ardı edilemez. Türkiye’de seçmenlerin adaydan hoşnut olmadığı halde parti faktörü nedeniyle adaya oy verdikleri durumlar söz konusu olmaktadır.

## 5. Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme Oranları (1984-20014) Ve Dönem Sınırlandırması

### 5. 1. Belediye Başkanlığı Seçimlerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre Mahalli idareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre beş yılda bir yapılır ve belediye başkanlığı seçimi için çoğunluk sistemi uygulanır.

Belediye başkanlığı seçim sisteminin tarihsel gelişimine baktığımızda; 1922 yılında çıkarılan 278 sayılı “*Devairi Belediye Rüesa’sının Sureti İntihabına Dair Kanun*” belediye başkanlarının, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesini öngörmüştür. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa ile meclis dışından da belediye başkanı seçilmesinin yolu açılmıştır. Bu durum 1960 yılına kadar devam etmiştir. 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle belediye başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören tek dereceli seçim getirildi. Bununla belediyelerde başkan merkezli bir yapının oluşumu ve güçlü başkanlık sistemiyle belediye başkanının meclis vesayetinden kurtulması ve daha etkin ve verimli çalışması sağlanmıştır. (Akbulut, 2002).

2003 sonrasında yapılan reformlar yerel yönetim birimlerinin diğer organlarında olduğu gibi belediye başkanının görev ve yetkilerini artırmış, konumunu merkezileştirmiş ve güçlendirmiştir. Belediyeler bir anlamda tek adam yönetimi olarak yeniden yapılandırılmıştır (Akbulut, 2007, s. 118). Özellikle 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye başkanlığı için, etki ve yetki alanı düşünüldüğünde, yerel bir lider modeli oluşturduğu belirtilmektedir. (Gül ve diğ., 2014)

### 5. 2. Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme Oranları (1984-20014)

Türkiye’de 30 Mart 2014 yerel seçimler sonrası oluşan belediyelere nicelik yönünden bakıldığında; büyükşehir belediye sayısı 30 (%2); büyükşehir ilçe sayısı 519 (%37); il sayısı 51 (%4) ; ilçe sayısı 400 (%29) ; belde sayısı da 396 (%28) olmak üzere 1396 tane belediye teşkilatı vardır. Türkiye’de seçilen başkanlar cinsiyet açısından değerlendirildiğinde ise 1396 belediye başkanından 1357’sinin (%97) erkek; kalan 39’ununda (%3) kadın olduğu görülmektedir. (TBMM Başkanlar Albümü, <http://www.tbb.gov.tr/online/baskanlar-albumu/>)

Türkiye’de ne yürürlükteki 1982 Anayasası’nda ne de yerel yönetimlerle alakalı mevzuatta belediye başkanları için herhangi bir dönem sınırlandırması kodifiye edilmemiştir. 1980 darbesinden sonra ilk yerel seçimlerin yapıldığı 1984 yılından 30 Mart 2014 yılına kadar 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009 ve 2014 olmak üzere toplam yedi yerel seçim yapılmıştır. Bu seçimlerde iki dönem ve üstü “il” belediye başkanlığı kazanan kişilerinin değişik varyasyonlarının istatistiği aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Bu istatistiki çalışma için dört husus belirtilmelidir. Birincisi; aynı kişinin 1984 yılından önce seçilmesi kapsamın dışında tutulmuştur. İkinci olarak; başkanın seçilmesi önemsenmiş; dönemi tamamlayıp tamamlamadığına (istifa, ölüm vs. sebeplerden ötürü) bakılmamıştır. Üçüncü olarak da sonradan il olan belediyelerin il olduktan sonraki yerel seçimleri hesaba katılmıştır; ilçe

olduğu zamanki yerel seçimleri kapsam dışında tutulmuştur. Dördüncü ve son olarak 2016 ve 2017’de seçilen bazı belediye başkanları görevden alınıp yerine kayyum atanmıştır. Bu çalışmada seçim sonuçları baz alınmıştır.

**Tablo 1.** 1984-2014 Arasındaki 2 Dönem Ve Daha Fazla Seçilen Belediye Başkan Sayısı

Dönem	Başkan Sayısı
2 Dönem Yapan	67
2. Dönemi Yapmakta Olan	19
3 Dönem Yapan	10
3. Dönem Yapmakta Olan	9
Üç Dönem Üstü Yapan	1
Üç Dönem Üstü Yapmakta Olan	5

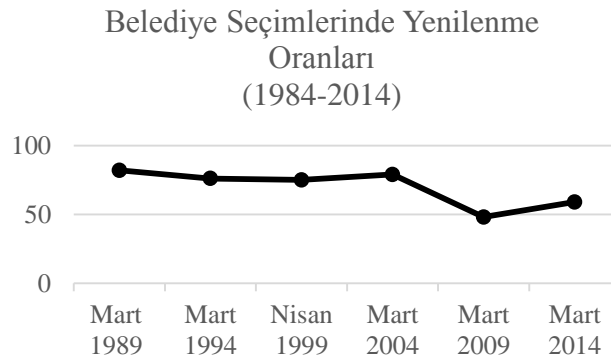
Kaynak 1: TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir

Tablo 1’ de görüldüğü gibi 1984 ile 2014 yılları arasında iki dönem yapan/yapmakta olan 86 il belediye başkanı olmuşken; sadece üç dönem ve üstü başkanlık yapan/ yapmakta olan kişi sayısı ise 25’tir.

**Tablo 2.** 1984-2014 Yılları Arasında Belediye Başkanlıklarında Yenilenme

Yerel Seçimler	İlk defa Seçilen adaylar	Daha önce başkanlık yapmış olanlar	Toplam	Yenilenme Oranı (%)
26 Mart 1989	55	12	67	82
27 Mart 1989	58	18	76	76
28 Mart 1989	60	20	80	75
29 Mart 1989	64	17	81	79
30 Mart 1989	39	42	81	48
31 Mart 1989	48	33	81	59
Ortalama				69,8

Kaynak: TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir



**Grafik 1.** Belediye seçimlerinde yenilenme oranları (1984-2014)

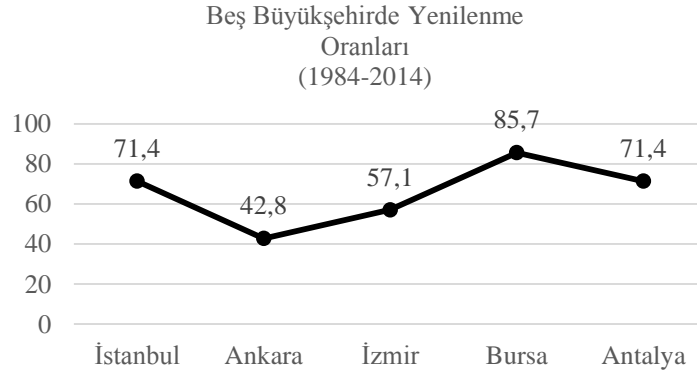
Tablo 4.2’de ve Grafik 1’ de görüldüğü gibi 1989 seçimlerinde adayların yüzde 82’si, 1994 seçimlerinde adayların yüzde 76’sı; 1999 seçimlerinde yüzde 75’i; 2004

seçimlerinde yüzde 79'u; 2009 seçimlerinde yüzde 48 ve 2014 seçimlerinde ise adayların yüzde 59'u ilk kez seçilmişlerdir.

**Tablo 3. En Kalabalık 5 Şehirde Belediye Başkanlarında Değişim**

Yıllar	En Kalabalık Şehirler				
	İstanbul	Ankara	İzmir	Bursa	Antalya
1984	B. Dalan	M. Altınsoy	B.Özfatura	E. Barışık	Y. Ulusoy
1989	N. Sözen	M. Karayalçın	Y. Çamur	D. Özalp	H. Subaşı
1994	R. T. Erdoğan	M. Gökçek	B.Özfatura	E. Saker	H. Subaşı
1999	A. M. Görtuna	M. Gökçek	A. Piriştina	E. Bilenser	B. Kumbul
2004	K. Topbaş	M. Gökçek	A. Piriştina	H. Şahin	M. Türel
2009	K. Topbaş	M. Gökçek	A. Kocaoğlu	R. Altepe	M. Akaydın
2014	K. Topbaş	M. Gökçek	A. Kocaoğlu	R. Altepe	M. Türel
Yenilenme Oranları	71,4	42,8	57,1	85,7	71,4

Kaynak: TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir



**Grafik 2.** Beş büyükşehirde yenilenme oranları

TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2015 Sonuçlarına göre Tablo 3 ve Grafik 2'de görüldüğü gibi en kalabalık ilk beş ilin 1984-2014 arasındaki yerel seçimlerde toplam 7 dönemde İstanbul beş; Ankara üç; İzmir dört; Bursa altı; Antalya ise beş farklı belediye başkanıyla yönetilmiştir. Bu şehirlerde belediye başkanlıklarındaki yenilenme oranına bakıldığında İstanbul %71,4; Ankara %42,8; İzmir %57,1; Bursa %85,7 ve Antalya %71,4'tür.

## 6. Dönem Sınırlanmasının Belediye Başkanlığı Bağlamında Değerlendirilmesi

Türkiye'de 1984-2014 yılları arasındaki il belediye başkanlarıyla alakalı istatistikî verilere bakıldığında (Tablo 2) il belediye başkanlığında yenilenme oranlarının yüzde 80 ile yüzde 60 aralığında olup ortalaması 69,8'dir. Nüfus itibarıyla en büyük beş şehre baktığımızda bu ortalamanın %65,68 olduğu gözükmemektedir. Bu oran toplam belediye seçimlerindeki yenilenme oranından daha düşüktür (4,1).

Türkiye'de il belediye başkanlığı seçimlerinde yenilenme oranı görece yüksektir. Fakat bu oran bazı illerde farklılık göstermektedir. Örneğin Türkiye'nin başkenti Ankara'nın büyükşehir belediyesi 1994 yılından bu yana aynı kişiyle (İbrahim Melih Gökçek) yönetilmektedir.

Türkiye'de tüm il ve ilçe belediye seçimlerindeki yenilenme oranı bu çalışmanın kapsamını aşan daha detaylı bir incelemenin konusudur. Bununla birlikte incelediğimiz il

belediye başkanlıklarındaki yüksek yenilenme oranına rağmen; bu oranın bazı yerlerde çok düşük olması ile belediye başkanlığı modeli, hemşerilik bağı ve seçim sistemiyle alakalı üç temel husus belediye seçimlerinde dönem sınırlandırması tartışmasını anlamlı kılmaktadır.

Bu üç husustan ilki, Türkiye’de belediye başkanlığı için öngörülen güçlü başkanlık modelidir. Daha önce meclisin kendi üyeleri arasından veya meclis dışından iki dereceli seçimle seçtikleri belediye başkanının 1961 Anayasası’yla birlikte seçim usulünün değiştirilmesiyle meclis tarafından değil de halk tarafından doğrudan seçilmesi belediye başkanını meclis vesayetinden kurtarmış ve konumunu güçlendirmiştir. 2003 sonrasında yapılan reformlar yerel yönetim birimlerinin diğer organlarında olduğu gibi belediye başkanının görev ve yetkilerini artırmış, konumunu daha da merkezileştirmiş ve güçlendirmiştir. Belediyeler bir anlamda tek adam yönetimi olarak yeniden yapılandırılmıştır (Akbulut, 2007). Özellikle 6360 Sayılı yasa ile büyükşehir belediye başkanlığı için, etki ve yetki alanı düşünüldüğünde, yerel bir lider modeli oluşturduğu belirtilmektedir (Gül ve diğ., 2014). Karar organı belediye meclisi olmasına rağmen meclis üyelerinin bileşimi genellikle belediye başkanlığının seçimiyle aynı ekseninde olduğu ve belediye başkanlığını kazanan parti mecliste de çoğunluğu sağladığı için belediye meclisi belediye başkanının “onay memurları” işlevini görmektedir. Çünkü meclis üyeleri kendi siyasi kariyerleri için başkana muhalefet etmekten çekinmekte dolayısıyla bu, belediye meclisini belediye başkanı için bir “direnç, kontrol ve denetim” organı olmaktan uzaklaştırmaktadır. Bu da başkanların rolünü daha da güçlendirmektedir. Kentlerin büyüme eğilimi göstermelerinde ekonomik ve toplumsal gelişmeler yanı sıra aktörlerin tutumunun önemi göz önüne alındığında (Çınar ve diğ., 2013) ve belediye başkanının bu kadar güçlü olduğu, belediye hizmet ve faaliyetlerinin nitelik ve niceliğini ciddi anlamda belirlediği bir sistemde dönem sınırlandırmasının tartışılması yersiz görünmemektedir.

İkincisi, belediye başkanlığında seçim usulü çoğunluk sistemidir. Bu durumda aday sayısının artması ve adayların güçlü olması halinde birinci olan adayın daha düşük oranlarla seçilmesi gibi bir tablo oluşmaktadır. Örneğin 2009 yerel seçimlerinde belediye başkanlığı Aydın’da %26, Tunceli’de %30 Karabük’te %31 gibi oldukça düşük bir oy oranıyla belirlenmiştir (Gül ve diğ., 2014). İlk durumda %74; ikincisinde %70, üçüncüsünde %69 oranında bir temsil kaybı bulunmaktadır. Temsilde adaletin oldukça zayıf olduğu bu durumda bir adayın bu şekilde düşük oy oranlarıyla ve büyük bir kesimin tercihlerinin dışında uzun süre başkanlık yapabilme olanağının olması dönem sınırlandırmasını anlamlı kılmaktadır.

Son olarak, özellikle daha homojen, küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerinde belediye başkanları hemşerilik bağıyla seçilmektedir. 30 Mart 2014 seçimleri sonrası oluşan 81 il belediye başkanlarından 68’i (%84) başkanı olduğu ilde; geriye kalan 13 kişi (%16) ise başkan seçildikleri yerden farklı bir ilde doğmuştur. Seçmenlerin ithal adaylara önyargıyla yaklaşması gibi hususlar düşünüldüğünde bu olağan bir tercihtir (Gül ve diğ., 2014). Fakat hemşerilik bağı, kişinin aynı zamanda kendi aile, akraba, arkadaş ve iş çevrelerinin de olduğu yerde başkan olması demektir. Bu yönüyle nepotist (akraba kayırmacılığı); kronist (dost/arkadaş kayırmacılığı) ve diğer yolsuzluk ve kötü yönetim taleplerine ve koşullarına zaten daha açık olan bu birimlerde, aynı kişilerin sürekli ve çokça seçilmesi bu talep ve koşulları her yönden yoğunlaştırmakta ve artırmaktadır. Bu sayılan üç dayanak üzerinden Türkiye’de belediye başkanlığı seçimlerinde dönem sınırlandırması hususu tartışmaya değer görülmekte ve belediye seçimlerinde yenilenme oranlarının yükselmesinin yönetimde etkinliği ve verimliliği artıracığı düşünülmektedir.



## **Sonuç**

Tarihsel süreç boyunca idari, iktisadi ve siyasi sistemlerde farklı uygulamalar olmuştur. Türkiye özeline bakıldığında Cumhurbaşkanlığı hariç dönem sınırlandırması seçilmişler için öngörülmemiş; açıkçası çok da dile getirilmemiştir. Bu çalışmada Türkiye’de 1984-2014 yılları arasındaki il belediye başkanlarıyla alakalı istatistiki veriler ışığında belediye başkanlıklarında yenilenme oranları elde edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de belediye başkanlığı için öngörülen güçlü başkanlık modeli; ikinci olarak belediye başkanlarının seçim usulünün çoğunluk sistemi olmasından ötürü çok düşük oranlarla belediye başkanlığının belirlenmesi ve son olarak özellikle daha homojen, küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerinde belediye başkanları hemşerilik bağıyla seçilmesi olmak üzere bu üç olgu üzerinde Türkiye’de belediye başkanlığı seçimlerinde dönem sınırlandırması hususu tartışmaya değer görülmekte ve belediye seçimlerinde yenilenme oranlarının yükselmesinin yönetimde etkinliği ve verimliliği artıracacağı düşünülmektedir.

İnsanların yaşamlarının ve yaşam çevrelerinin iyileştirilmesinde, geliştirilmesinde; demokratik değer ve pratiklerinin yerel halka bütünleştirilmesinde yerel yönetimlere ve yöneticilere büyük görevler düşmektedir. Yerelde hizmette etkinliğin ve demokratik katılımın sağlanması da bu açıdan önem arz etmektedir. Belediye başkanlığı seçimlerinde dönem sınırlandırması, belediye başkanlığı seçimlerinde yenilenme oranını yükseltecektir. Böylece farklı yerel siyasetçilerin farklı vizyonlarıyla yerel siyasetin gelişmesine katkı sağlaması ve “istikrarlı” kötü yönetim durumlarını ortadan kaldırılması potansiyeli doğacaktır.

## Kaynakça

- Aksoy, Ş. (2004). *Kamu yönetimi nereye gidiyor? Bir durum saptaması*. Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm Ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, II. Kamu yönetimi forumu (KAYFOR II), ss. 32-49.
- Ak Parti Tüzüğü. [https://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzugu\\_mad.132](https://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzugu_mad.132), 8.04.2016
- Akbulut, Ö. Ö. (2007). *Belediye yönetimi: belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı*. A. Sabuktay (Ed.). *Belediye Yönetimi*, Ankara: TODAİE.
- Akbulut, Ö. Ö. (2002). *Türkiye’de uygulanan yerel seçim sistemlerinin evrimi*. Güler, B. A. Sabuktay A. (Ed.). *Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*, Ankara: TODAİE, 47-61.
- Al, H. (2007). *Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları
- Basham, P. (2011). Term limits: A reform that works. (<http://ourgeneration.org/wp-content/uploads/2011/06/term-limits.pdf> , 17.04. 2016).
- Başkanlar Albümü, <http://www.tbb.gov.tr/online/baskanlar-albumu/> , 17.04.2016
- Bayraktar, U., and Massicard, E. (2012). *Decentralization in Turkey*, AFD.
- Bend, D. (2006). Term limits for Nebraska state senators: A challenge to the future effectiveness of the Nebraska state legislature. *Creighton Law Review*, 40, 3-39.
- Coşkun, B. (2005). Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma tarihsel geçmiş ve genel bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 77(448), 13-15.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U., ve Zengin, O. (2013). *Belediyelerin Sınırları*. Ankara: TODAİE.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Erder, S., ve İncioğlu, N. (2008). *Türkiye’de yerel politikanın yükselişi: İBB Örneği 1984-2004*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ergin, O. N. (1987). *Türk belediyecilik ve şehircilik tarihi üzerine seçmeler*. İstanbul: İBB yayını
- Ergun, T. (2015). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. Ankara: TODAİE, 2. Baskı.
- Erlor, H. A. (2009). Confronting unlimited government. (<http://www.heritage.org/research/reports/2009/08/confronting-unlimited-government-lessons-from-the-term-limits-movement>, 17.04.2016).
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu yönetiminde değişim*. Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), ss.50-64.

- Fahim, M.(2008). Arguments for and against term limits.  
(<http://www.citymayors.com/government/term-limits.html>, 17.04.2016).
- Fund, J. H. (1990). Term limitation: An idea whose time has come.  
(<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa141.pdf>, 17.04.2016).
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N., ve Gökdayı, İ. (2014). Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel siyaset, detay. Ankara.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel yönetimler- liberal yaklaşımlara eleştirel yaklaşım*. (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2004). *Değişme ve disiplin*. Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), s.65-85.
- Hamamcı, C. (2007). *Belediyeler: Genel yapı*. Sabuktay, A. (Ed.). *Belediye Yönetimi*, Ankara: TODAİE, ss.27-38.
- HDP Tüzüğü. <http://www.hdp.org.tr/parti/parti-tuzugu/10>, 8.04. 2016
- İzci, İ. (2014). Katılımcı yerel yönetime genel bir bakış, İzci, İ.(Der.). *Katılımcı Yerel Yönetim*, İstanbul: Kalkedon.
- Keleş, R. (2010). *Avrupa’ya uyum sağlama sürecinde Türkiye’de yerel yönetimler*. Falay, N. vd. (Ed.) *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları Ve Geleceği*, Ankara: Seçkin 2. Baskı, ss. 11-26.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset* (4 Baskı). İstanbul: Cem.
- Kırışik, F. ve Özcan S. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.
- Lopez, E. J.(2003). Term limits: Causes and consequences. *Public Choice*, 114(1–2), 1–56.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler*. İstanbul: Beta.
- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat devrinde osmanlı mahalli idareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2001). Osmanlı Devleti’nde kadı. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, 24, 69-73.
- Ökmen, M. ve Parlak B. (2010). *Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler-ilkeler, yaklaşımlar ve mevzuat* (2. Baskı). Bursa: Alfa Yayınları.
- Özer, M. A. (2004). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve son gelişmeler*. Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), ss. 168-181

- Parlak, B. ve Özgür, H. (2001). *Türkiye’de yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa yayınları.
- Petracca, M. (1991). The poison of professional politics.  
(<http://www.cato.org/publications/policy-analysis/poison-professional-politics>, 17.04.2016).
- Sayın, D. (2007). *Belediye başkanı*. Sabuktay, A. (Ed.). Belediye Yönetimi, Ankara: TODAİE, ss. 125-142.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat döneminde modern belediyeciliğin doğuşu-yerel yönetim metinleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Sezen, S. (2007). Yerel Yönetimlerin Anayasal Çerçevesi Sabuktay, A. (Ed.). *Belediye Yönetimi*, Ankara: TODAİE, ss.5-26.
- Sitembölükbaşı, Ş. (2006). Yasama üyelerinin dönem sürelerinin sınırlanması ve yaratabileceği sonuçlar: ABD örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 41-60.
- Tabarrok, A. (1994). A survey, critique, and new defense of term limits.  
(<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf>, 17.04.2016).
- Tavaş, İ. H. (2007). Türk anayasalarında cumhurbaşkanı seçimi.  
([http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2007/sayi5/Turk\\_Anayasalarinda\\_Cumhurbaskani\\_Secimi.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2007/sayi5/Turk_Anayasalarinda_Cumhurbaskani_Secimi.pdf), 17.04.2016).
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye’de belediyeciliğin evrimi*. Ankara
- Toksöz, F. (2015). *Yerel demokrasi sorunsalı büyükşehir belediye meclisleri yapısı ve işleyişi*, (Der. S. Giriş). İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay, ss.1-15.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel yönetimler*. (9.baskı). İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Toprak, Z. (2011). Yerel yönetimlerde başkanın politik lider rolü prof. dr. ilhan özay’a armağan. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1 - 2), 297-314.
- TÜİK, ([http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?vt\\_id=34andust\\_id=110](http://www.tuik.gov.tr/VeriTabanlari.do?vt_id=34andust_id=110), 30.12.2016
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Yalçındağ, S. (1993). Bitmeyen senfoni: Yerel yönetimler reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 43-69.
- Yayman, H. (2005). Türkiye’nin *idari reform politiği* (Yayınlanmamış doktora tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara-2005.



Yüksel, F. (2013). *Büyükşehir belediyesi yasa değişikliğine ilişkin bir değerlendirme*. (Ed., E. G. İşbir). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, Ankara: TODAİE, ss.515-530.

## EXTENDED ABSTRACT

Local governments, as a part and process of decentralization, are the legal entities that elected by people in order to provide the needs and comfort of the same people living in the related region, province and smaller settlement units (part) within a country (whole). In Art. 127 of the Turkish Constitution local governments are defined as “public corporate bodies established to meet the common local needs of the inhabitants of provinces, municipal districts and villages, whose principles of constitution and decision-making organs elected by the electorate are determined by law”. In this respect, local governments are divided into three separate units in Turkey. These are special provincial administration, municipalities and towns. The one of these units, municipalities have a dual and fragmented structure in the local government system and a separate legislation is envisaged for both of them: Metropolitan municipalities and Provincial municipalities.

There are 30 metropolitan municipalities with population larger than 750,000. The metropolitan municipalities defined in nr.5216 Law on Metropolitan Municipalities as “a public entity having administrative and financial autonomy which comprises at least three district or first-tier municipalities, coordinates the functioning of such municipalities, discharges its statutory duties, responsibilities and exercises statutory powers, and whose decision-making body is elected by voters.” Metropolitan municipality organs are the metropolitan council, the metropolitan executive committee and the metropolitan mayor.

The non-metropolitan municipalities defined in Municipality Law Nr. 5393 as “A corporation established in the statute of public legal entity having powers of self-government (autonomous) both administratively and financially, to meet the local and common requirements of the county inhabitants and the decision maker of which is elected by the electors”. Non-metropolitan municipal organs are Municipal Council, Municipal Committee and Mayor. Currently, the number of provincial (non-metropolitan) municipalities is 51 in Turkey.

In this study, the renewal rates in mayoral elections between 1984 and 2014 and term limits are discussed. In this context, the renewal rates in the mayoral elections of 1984-2014 are obtained by processing statistical data. Then, the term limits for mayoralty is discussed based on three important issues: the strong presidential model for the mayoralty, secondly, majority system in mayoral election and thirdly, indigenous position of mayors.

The first issue concerns with the position of mayors which evolved into a strong presidential model over time. The mayors began to be directly elected by the people, not by the city council, with the amendment of the electoral procedure along with the 1961 Constitution. That amendment liberated the mayor from parliamentary tutelage and strengthened its position. The reforms which carried out after 2003 in AK Party era have increased the role and authority of the mayor, as in other bodies of the local government units, further centralized and strengthened its position. The municipalities have been restructured in a sense as a one-man administration.

The second issue refers to the electoral system of local governments. The election procedure in the mayoralty is the majority system. In this case, if the number of candidates increases and if the candidates are strong, the mayor can be selected with lower rates. For example, in the 2009 local elections, the mayoralty was set at a low rate of 26% in Aydın,

30% in Tunceli and 31% in Karabük. In such a condition, there is a loss of representation as 74% in the first case; 70% in the second case, 69% in the third case.

Third and last issue points out the way in which mayors elected. The mayors are elected with “hemşerilik” especially in more homogeneous, small and medium-sized settlements. Hemşerilik means that being from the same city, fellow countryman. Currently, 68 of the 81 provincial mayors (84%) were elected as mayor in their hometown, the remaining 13 mayors (16%) were born on a different city from the place they were elected president by the March 30, 2014 municipal elections. This is a common choice when voters are considered to be prejudiced with imported candidates. But hemşerilik means that the person is the president at the same place where his family, relatives, friends and business circles are also. In this respect, this paves the way for nepotist, [cronyist](#) and other corruption and mismanagement demands and conditions. It is concentrated and increased, if the same people are constantly and often elected.

While considering these there issues, the strong presidential model for the mayoralty, secondly, majority system in mayoral election and thirdly, indigenous position of mayors, term limits reasonable and meaningful to discuss. The increase of the renewal rates in the municipal elections will increase the efficiency and effectiveness in local governments.