

Geliş Tarihi / Received Date

29.06.2022

Kabul Tarihi / Accepted Date

02.02.2023

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları: Belediye Yönetimi

Local Administration Reforms in Turkey: Municipal Administration

Alparslan AKARCA¹

Öz

Bu makalenin amacı Türkiye’de geçmiş ve günümüzde yerel yönetim reformları ve belediye yönetimi sistemini analiz etmektir. Bu araştırmanın nihai hedefi Türkiye’de idari reformların ana eğilimlerini tespit etmektir. Bu, yerel yönetimle alakalı hukuki mevzuat ve düzenlemeleri analiz eden, karşılaştırmalı bir çalışmadır. Konuyla ilgili enformasyon literatür taraması yoluyla elde edilmiştir. Osmanlı geç döneminden günümüze idari reformlar halka siyasal ve kamusal işlere katılma hakkı tanımıştır. Yerel toplumsal dinamiklerin yanı sıra, merkezi otorite reform hareketlerine liderlik etmede büyük bir rol oynamıştır. Reform hareketlerinin ana hedefi, yerel sosyo-ekonomik koşulları geliştirmek ve ülkenin siyasal istikrarını sağlamaktır. Yerel idari reformları merkezi otorite gerçekleştirmiş olmakla birlikte, yerel yönetim sisteminde belediyeler öne çıkmıştır. Ancak, gerçekte bu, Türkiye’deki sosyo-ekonomik gelişmenin bir sonucudur. Kırdan kentsel alanlara göç dolayısıyla, şehir nüfusu artmış, birçok kent daha büyük hale gelmiştir. Böylelikle, büyüyen kentler hükümetleri büyükşehir belediyeleri kurmaya zorlamıştır. Sonuç olarak, idari ademi merkezileşme yönünde büyüyen bir politik eğilim ortaya çıkmıştır. Merkezi hükümet kanunen ve fiilen politik gücü elinde tutmakla birlikte, Türkiye’de yerel yönetim reformları belediyelere merkezi hükümetten görece daha bağımsız olma imkanı tanımıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, İdari Reform, Belediye Yönetimi, Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kanunu.

Abstract

The purpose of this essay is to analyze the past and present local administration reforms and the system of municipal administration in Turkey. The ultimate aim of the research is to find out the main trends of administrative reforms in Turkey. This is a comparative study, which analyzes the laws and regulations regarding local administration. The information relevant to the subject has been obtained from a literature review. Administrative reforms, from the late Ottoman period to the present, have given people the right to participate in political and public affairs. Besides local social dynamics, central authority has played a major role in leading the reform movements. The main objective of reform movements is to improve local socio-economic conditions and maintain political stability of the country. Although central administration has carried out local administration reforms, municipalities have become prominent in local administration system. Nevertheless, it is a fact that this is the consequence of socio-economic development in Turkey. Because of the

¹ Dr., Mersin Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Programı mezunu, Mersin/TÜRKİYE, E-mail: alpakarca@gmail.com ORCID ID: 0000-0003-0828-9083



migration from rural to urban areas, urban population has increased; therefore, many cities have become larger. Thus growing cities have forced governments to establish metropolitan municipalities. As a result, there has been a growing political tendency in administrative decentralization. Although the central government holds the political power *de jure* and *de facto*, local administrative reforms have given the opportunity for municipalities to become relatively more independent from central government in Turkey

Key Words: Local Administration, Administrative Reform, Municipal Administration, Metropolitan Municipality, Municipality Law.

Giriş

Avrupa'da 11. yüzyıldan 16. yüzyıla uzanan dönemde feodal yönetimlere karşı, kentlerde önde gelen kimselerden seçilen yerel idarecilerin yönetiminde burjuva meclisleri kurularak yeni yönetim yapıları ortaya çıkmıştır. Bu süreçte Avrupa toplumlarında sosyal, siyasal ve ekonomik dönüşümle birlikte kentler *komün* halinde burjuvaların örgütlendiği alanlara dönüşmüştür (Görmez, 2015: 6-7).

Ortaylı (2015: 109), kentlerin kendi kaynaklarını kendi karar organları vasıtasıyla kullanarak, "özerk bir mali-idari yapı" ile birlikte tüzel kişilik elde ederek özgürleşmesinin 12. yüzyıl Avrupası'nda başlayıp günümüze uzanan bir tarihsel olgu olduğuna işaret etmektedir.

Keleş (2000: 124), Türkiye'de Batılı tarzda yerel yönetim kurumlarının çok gerilere giden bir tarihe sahip olmadığını, Batı ülkelerinde yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen kentsel hizmetlerin, geçmişte esnaf örgütleri ve vakıflar gibi kurumlarca yerine getirildiğini söylemektedir. Ortaylı (2015: 113), Osmanlı'da şehir ve eyalet idaresinden, ekonomik ve siyasal kuruluşlardan (esnaf loncaları, vakıflar) söz edilebileceğini, ancak Tanzimat'a kadar mahalli idare olarak bir kavram ve kurumdan söz etmenin mümkün olmadığını belirtmektedir.

Yerel yönetimlere anayasal temel oluşturan düzenlemeler 1876 tarihli Kanun-u Esasiye kadar gitmektedir. Anayasa tarihi boyunca 1876 Kanun-u Esasi'deki ilkeler, kimi farklılıklarla beraber, yürürlükte kalmıştır. 1876 Anayasası'nda geçen *yetki genişliği* ve *görev ayrımı* ilkeleri (md. 108), 1924 Anayasası'nda da (md. 91) benimsenmiştir. Keleş'in ayrıca işaret ettiği gibi (2000: 130-131), 1876 ve 1924 Anayasası'ndaki *görev ayrımı* ilkesi yasama, yürütme ve yargı ayrımına değil, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki birbirinden ayrı görev alanlarına işaret etmektedir.

1961 (md. 115) ve 1982 Anayasası (md. 126) *yetki genişliği* ilkesini kabul etmesine karşın, *görev ayrımı* ilkesine yer vermemiştir. Güler (2000: 22), 1961 Anayasası (md. 112) ve 1982 Anayasasının (md. 123) *idarenin bütünlüğü* ilkesiyle, *görev ayrımı* ilkesini uygulanamaz kıldığını belirterek, günümüzde yerinden yönetim kavramının anayasal bakımdan görev ayrımı ilkesiyle tanımlanamayacağını söylemektedir.

Ancak her iki Anayasa da, mahalli idareleri, *karar organları seçimle belirlenen* ve *tüzel kişiliğe* (1961 Anayasası: md. 116 ve 1982 Anayasası: md. 127) sahip kurumlar olarak tanımlayarak, *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* (1961 Anayasası: md. 112 ve 1982 Anayasası: md. 123) ilkesini benimsemiş ve böylelikle yerel yönetimlere hukuki zemin oluşturmuştur (Resmi Gazete, 2022d; 2019).

Görmez ve Altınışık (2013: 71), 1980'li yıllarda başlayıp 2000'li yıllarda hızlanan yerelleşme sürecinin il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerine yönelik düzenlemelerle, "merkeziyetçi

hantallıktan kurtulmak” için umut verici bir aşamaya geldiğini, ancak bu süreçte idari reform alanında ortaya çıkan kimi gelişmelerin merkezîyetçi anlayışın ortadan kalkmadığını gösterdiğini belirtmektedir.

Ortaylı'ya göre (2015: 122), Türkiye tarihinde belediye kurumu şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla kurulmaya başlamıştır. Belediyeler gerek Meşrutiyet döneminde, gerek Cumhuriyet döneminde olsun, tüzel kişiliğe sahip olmalarına rağmen, merkezîyetçi bir anlayışla yönetilmişlerdir.

Demokrasinin sosyo-ekonomik gelişmeyle alakalı bir süreç olduğu açıktır. Bireylerin sosyal, siyasal ve ekonomik alana katılmasına aracılık eden kurum ve kuruluşlar aynı zamanda toplumun organizasyon şemasını meydana getirmektedir. Tarihsel toplumsal tecrübeyle birlikte bireyler arasındaki her türden ilişki tarzının demokratik bir nitelik kazanması çağımıza özgü bir beklentidir. Ancak demokrasi kültürünün toplumda yaygınlaşması ve yerleşik bir duruma gelmesi, yurttaşların, parlamentonun yanı sıra bir yerel yönetim kurumu olan belediye gibi yerel yönetsel araçlara sahip olmasını gerektirmektedir. Yönetsel araçlarsa siyasal katılıma fırsat veren kurumlardır.

Makalemizde bir yerel yönetim birimi olarak tarihsel süreçte belediye kurumu incelenmektedir. Keleş (2000: 200), yerel yönetim kurumlarını, “özeksel (merkezi) yönetimce belli sınırlar içinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim birimi” olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de üç tür yerel yönetim kurumu bulunmaktadır; belediye, il özel idaresi ve köy yönetimi.

Başlangıçta, gelişip genişleyen kentlerin alt -yapı ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan belediyeler, zamanla halkın idari süreçlere katılmasına imkan veren kurumlar haline almıştır. Belediyeler yalnızca yol, su, kanalizasyon ve çevre temizliği gibi altyapı hizmetlerini gerçekleştiren kurumlar değil, fakat aynı zamanda kentlerde ekonomik, sosyal ve kültürel hayatın gelişimine katkı sağlayan kurumlardır. Siyasal katılım ise yerel yönetimlere politik nitelik kazandırmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim reformları ve sosyo-ekonomik gelişme dolayısıyla önemli bir değişim yaşanmıştır. Bu süreçte bir yerel yönetim kurumu olan belediyelere daha fazla yetki verilmiştir. Kentsel alanlarda yoğunlaşma ise büyükşehir belediye modelini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye yalnızca modernliğe doğru Batı rotasını takip etmemiş, fakat aynı zamanda modern siyasal ve yönetsel kurumlarıyla demokrasiyi toplumsal tabana yayarak onu bir değer olarak da üretmeyi başarmıştır. Ancak siyasal tarihin gösterdiği gibi, demokrasinin bir süreç olduğu da bir gerçektir.

Bu inceleme yazısında ilgili alanda literatür taraması yapılarak karşılaştırmalı yöntemle başvurulmuştur. Çalışmada tarihsel veriler karşılaştırmalı yöntemle incelenmiştir. Araştırmanın amacı geçmişten günümüze yerel yönetim kurumları olarak belediye yönetimi alanında yapılan hukuki düzenlemeleri inceleyerek, reform sürecinin içeriğini ve aşamalarını ortaya çıkarmaktır. Çalışmanın kapsamı, tarihsel süreçte belediye kurumu ve bu alanda yapılan hukuki düzenlemelerdir. Bu çalışmada araştırma ve yayın etiği kurallarına uyulmuştur.



Tanzimat-Meşrutiyet Döneminde Belediye

Oktay (2015), Tanzimat döneminde şehir yönetiminde yeni arayışlar içine girildiğini belirterek, "bu değişimin temel özelliği, Osmanlı şehir yönetiminden Avrupa kaynaklı 'modern' belediye modeline doğru geçilmesi" demektedir. Böylelikle Türkiye tarihinde ilk belediye İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla kurulmuştur.

1855 yılında İstanbul'da kurulan ilk belediyenin (İstanbul Şehremaneti) başında hükümet tarafından atamayla belirlenen bir şehremini bulunmaktaydı. Ayrıca, İstanbul'da oturan ve her sınıf Osmanlı tebaası (Müslüman ve gayrimüslim) ve esnaf kesiminden "güvenilir ve saygın" kimselerden oluşan ve üyeleri yine atamayla belirlenen 12 kişilik bir Şehir Meclisi öngörülmüştür. Şehremininin iki yardımcısı olup, Şehir Meclisi'nin doğal üyeleridir. Keleş (2000: 125), Şehir Meclisi üyeliği için kentin ileri gelen esnaflarından olma koşulunun "seçkinci" bir anlayışı yansıttığını söylemektedir.

Şehremaneti'nin görevleri; fiyat kontrolü, yol, kaldırım yapım ve onarımı, şehrin temizlik işleri, ölçü tartı denetimi ve daha önceden İhtisap Nezareti'nin topladığı vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmek şeklinde sıralanabilir. Ancak bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanması dolayısıyla, fiilen ilk belediye 1857 tarihli Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi ile Galata-Beyoğlu semtinde (Göksoy ve Sağol, 2017), Fransa modeli (Paris Belediyesi) örnek alınarak kurulmuştur (Gözler, 2019).

1869 [1868] yılında çıkarılan Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehreminliği kurularak şehirde belediye kurumları yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Keleş (2000: 126), Şehreminliğin iki düzeyli federatif bir yapıda olduğunu söylemektedir; alt düzeyde, her birinde daire meclisi olmak üzere 14 daire bulunmaktaydı. Daire başkanı hükümet tarafından daire meclisi üyeleri arasından atanmaktadır. Üst düzeyde ise şehremini ve Cemiyet-i Umumiye bulunmaktadır. Cemiyet-i Umumiye, 14 belediye dairesi başkanlarından ve daire meclislerinden gelen 3'er üyenin toplamından oluşur.

1864 Nizamnamesiyle taşrada belediye kurulması öngörülmekle birlikte, bu konuda ayrıntılı düzenlemeler 1871 Nizamnamesiyle (md. 111) yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, vilayet, liva ve sancaklarda kurulacak olan belediye meclisi; bir başkan, bir yardımcı ve altı üyeden oluşacak ve ayrıca bir mühendis ile bir doktor danışman üye olarak bulunacaktır. Belediye meclis üyeleri emlak ve arazi sahibi kimseler arasından seçim kurulunun oylarıyla seçilecek ve hükümetin onayıyla tayin edilecektir (Kartal, 2010: 49-51).

1876 yılında Kanun-ı Esasi ilan edilerek, Meclis-i Mebusan açılmış ve I. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'nin 112. Maddesi (Anayasa Mahkemesi, 2022a) İstanbul ve taşrada belediyelerin kurulmasını ve bu belediyelerin *seçimle belirlenmiş* belediye meclisleri tarafından yönetilmesini hükme bağlamıştır (seçimlerin ilk defa olarak, *tek dereceli ve gizli oy açık tasnif* sistemiyle yapılması öngörülmüştür. Fakat o dönemin savaş koşulları ve ekonomik sorunlar nedeniyle belediye seçimleri yapılamamış, ilk belediye seçimleri ancak 1908 II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yapılabilmektedir). Bu doğrultuda 1877 yılında İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu ve diğer vilayetlere yönelik olarak Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmış ve belediye kurumu *tüzel kişilik* kazanmıştır. Belediyelere verilen belli başlı görevler ise şu şekilde sıralanmaktadır;

imar işleri, altyapı hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye gelirlerini toplamak, pazar yerlerini denetlemek, mezbaha ve okul açmak, itfaiye hizmeti, emlak kaydı ve nüfus sayımı (Göksoy ve Sağol, 2017).

Şehremaneti'nin, bütçenin hazırlanması ve personel tayini gibi işlemler ve hemen her türlü faaliyetleri Bab-ı Ali'nin iznine bağlı olup, Şehremini padişah tarafından atanır ve bir *devlet memuru* statüsündedir. Yılda iki defa toplanan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (Belediye Genel Meclisi) ve Şehremaneti Meclisi (önceki adı “Şehir Meclisi”) kararları da ancak hükümetin onayıyla yürürlüğe girmektedir (Koca, 1996: 31-32).

1913 yılında ise İstanbul'daki belediye daireleri kapatılarak yerlerine belediye şubeleri kurulmuş ve belediye idaresi, merkeziyetçi bir anlayışla (bu dönem İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidar sürecidir), İstanbul Şehremaneti bünyesi içinde tek elde toplanmıştır (Göksoy ve Sağol 2017). Bu dönemde 1912 tarihli Geçici Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılarak İstanbul Belediyesi merkeziyetçilik esasına göre yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Şehremaneti Meclisi kapatılarak onun yerine Şehremaneti Encümeni'nin kurulması öngörülmüştür. 1913 tarihli nizamnameyle de encümenin (haftada bir toplanır) teşkilat yapısı belirlenmiştir. Buna göre encümen başkanı, Şehremini tarafından kendi muavinleri arasından seçilecek, üyeler ise, fen işleri ve sıhhiye gibi hizmetlerden sorumlu müdürlerden oluşacaktır (Koca, 1996: 57-58).

1912 Geçici Kanunla belediye dairelerinin belediye şubelerine dönüştürülmesiyle, belediye daire meclisleri de kapatılarak, yerlerine şube müdürlerinin başkanlık ettiği encümen kurulmuştur. Şehremaneti Meclisi ve belediye daire meclislerinin kapatılmasıyla, karar ve danışma işleviyle birlikte halkın temsili işlevi Cemiyet-i Belediyeye geçmiştir. 1868 Belediye Nizamnamesi ve 1877 Dersaadet Belediye Kanunuyla öngörülen Cemiyet- i Belediye, (1912 Geçici Kanunla Şehremini başkanlığında, her belediye şubesinden seçimle belirlenen altışar üyeden oluşmak üzere tekrar düzenlenmiştir) ancak II. Meşrutiyeti takiben yapılan seçimlerle 1908'de ilk toplantısını yapabirmiştir. (Oktay, 2020: 168-176).

Keleş (2000: 126), 1912 tarihli Geçici Kanunla İstanbul'daki belediye dairelerinin kaldırılarak yerlerine belediye şubelerinin kurulması ve şehremaneti meclisinin yerine ise encümenin oluşturulmuş olmasının, merkeziyetçi anlayışın bu dönemde de kendini göstermesi olarak değerlendirmektedir.

Tanzimat-Meşrutiyet döneminde belediye kurumu, Koca'nın (1996: 31) ifade ettiği gibi, “merkezi yönetimin birer şubesi (daresi) olarak düşünölmüştür. Hiçbir zaman öлке yönetiminde yetki ve kaynakların paylaşılıp kullanıldığı özerk güç (iktidar) merkezleri olarak görölmemiştir”. Ortaylı (2015: 121), 19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nde birçok yerde belediye teşkilatının kurulamadığını, hizmetlerin bir bölümünün vakıflar kanalıyla, bir kısmının ise hükümete bağlı kuruluşlar üzerinden yerine getirildiği için belediyelerin etkin olamadığını belirtmektedir.

Cumhuriyet Döneminde Belediye

23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi açılarak, bundan sonraki hukuki süreç yeni Meclis tarafından gerçekleştirilmiştir.



Görmez'in belirttiği gibi (2015: 41-43), 1921 Anayasası'nın (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) 11. maddesine göre iller *özerk ve tüzel kişiliğe* sahip olup, 13. maddeye göre il yönetiminin *vilayet şurası, icra amiri ve idare heyeti* olmak üzere üç organı bulunmaktadır. 1921 Anayasası'nda il özel yönetiminden başka belediyelerin kuruluşuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasa'nın 16. ve 17. maddelerine göre bucaklar/nahiyeler *özerk ve tüzel kişiliğe* sahip olup, buralarda bir meclis, bir idare heyeti ve bir de müdür bulunacaktır (Anayasa Mahkemesi, 2022b).

Belediyelerle alakalı ilk düzenlemeler belediye seçimleri hakkında yapılmıştır. 1921 Anayasası'nı takiben 28 Şubat 1921'de yürürlüğe giren kanunla, 1877 tarihli Belediye Kanununda değişiklik yapılarak, emlak vergisi şartı kaldırılmış, belediye başkanları için okuma yazma bilme şartı getirilmiştir (Oktay, 2020: 174-176).

Görmez (2015: 43), 1924 Anayasası'nda mahalli idarelerle ilgili düzenlemelerin çok sınırlı olduğunu, belediyelerle alakalı doğrudan düzenleme bulunmadığını belirterek, belediyelerden vergiyle alakalı 85. Maddede söz edildiğini söylemektedir. Ancak, iller, şehirler, kasabalar ve köyler *tüzel kişiliğe* sahiptir (Anayasa Mahkemesi, 2022c).

1924 Anayasası, yerel yönetimlere önem veren 1921 Anayasası'ndan farklı olarak, *merkeziyetçi* bir niteliğe sahip olmuştur. Anayasa'nın 90. maddesinde il, şehir, kasaba ve köylerin *tüzel kişilik* olduğunun belirtilmesiyle yetinilmiştir. Ancak, Oktay'ın (2020: 176-177) işaret ettiği gibi, 1924 tarihli Köy Kanunu'na göre nüfusu 2000'in (iki bin) altında olan yerleşim alanları köy olarak tanımlanmıştır ve dolayısıyla bunun üzerinde olan nüfus bölgeleri belediye olarak kabul edilmiş olmaktadır.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nde Ankara'nın başkent olmasından sonra 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu'yla belediye hizmetleri için Şehremaneti idaresi kurulmuştur. Ankara Şehremaneti'nin meclis üyeleri, 1877 Vilayet Belediye Kanunu'nda olduğu gibi seçmenler tarafından belirlenirken, Şehremini Dahiliye Vekaleti (İçişleri Bakanlığı) tarafından atanmaktaydı. 1930 yılına gelindiğinde, birçok Avrupa ülkesinin belediye kanunu incelenerek, özellikle Fransa'nın 1884 tarihli belediye kanunu dikkate alınarak 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Gözler (2019), Türkiye'deki 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu arasında, belediye organlarının oluşumları, görev ve yetkileri ile kararlarının uygulanması bakımından birçok benzerlik olduğunu söylemektedir.

1930 Tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu

Bu kanunla nüfusu 2000'in (*iki bin*) üzerinde olan yerleşim birimlerinde ve nüfusu dikkate alınmaksızın il ve ilçelerde *belediye kurulması* hükme bağlanmıştır (md. 2). Kanununa göre belediye *tüzel kişiliğe* sahip olup (md. 1), *belediye meclisi*, *belediye encümeni* ve *belediye başkanından* meydana gelmektedir (md. 3) (Resmi Gazete, 1930);

Belediye meclisi halk tarafından "doğrudan doğruya" *seçilir* (md. 20). Belediye meclisi *senede üç defa* olağan olarak toplanır (md. 54). Meclis, üye sayısının yarısından fazlası hazır bulunmadıkça müzakere yapamaz. Kararlar mevcut üyelerin oy çokluğu ile alınır (md. 59). Bütçe belediye meclisi tarafından kabul edilir (md. 70). Meclis kararları *mülki amirin onayıyla* yürürlüğe girer. Ancak mülki amirin onaylamaması durumunda meclisin Şurayı Devlete başvuru hakkı vardır. İtirazı Şurayı Devlet karara

bağlar ve karar kesindir (md. 71). Kanun, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için, merkezi idarenin temsilcisi olan mülki idare amirlerinin onayını şart koşturmaktadır. Ancak, diğer yandan bir yerel karar organı olan belediye meclisine idari yargıya başvuru hakkı tanımaktadır.

Belediye encümeni; belediye başkanı, meclis üyeleri arasından belediye meclisi tarafından seçilmiş üyeler ve daire başkanlarından oluşur (md. 77). Kanun, belediye başkanı ve encümenin, belediye meclisine karşı sorumlu olduğunu belirtmektedir (md. 81). Belediye encümeni *icra ve karar organı*dır. Ancak encümen belediye başkanının göndermediği konular hakkında karar veremez (md. 84). Belediye başkanı, kanuna aykırı gördüğü encümen kararlarının uygulamasını erteleyerek mülki amire başvurabilir (md. 87). Vilayet İdare Heyeti'nin vereceği karara karşı belediye başkanı veya encümen tarafından itiraz edilebilir. Yapılan itirazlar il merkezi olmayan yerler için Vilayet İdare Heyeti tarafından, il merkezlerinde ise Şurayı Devlet tarafından karara bağlanır (md. 87).

Belediye başkanı belediye meclisi tarafından, “meclisten veya hemşeriler içinden veya hariçten” üye sayısının çoğunluğuyla gizli oyla seçilir. Belediye başkanın seçilmesi kararı, il merkezi olmayan yerlerde valinin *onayı*yla kesinleşir, vilayet merkezinde olan belediyelerde ise İçişleri Bakanı'nın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın *onayı*yla kesinleşir (md. 89).

Belediye başkanı görevini ihmal etmesi durumunda, (il belediyesi için İçişleri Bakanına sorarak) vali veya İçişleri Bakanı tarafından *işten el çektirilebilir* (md. 92).

Bakanlar Kurulu'nun gerek görmesi durumunda, il merkezindeki belediye başkanları İçişleri Bakanı tarafından, il merkezi olmayan yerlerde vali tarafından *atanır ve reislikten çıkarılabilir*. Ayrıca, hükümet tarafından *vali ve kaymakamlar* buldukları yerlerde belediye başkanı olarak atanabilir (md. 94), (Görmez, 2015: 48-49). Bu madde merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki vesayet yetkisi ve merkezîyetçiliğin açık bir ifadesidir.

Kanuna göre belediye başkanı meclise belediyenin durumu ve faaliyetleri hakkında “senelik mesai raporu” sunmalıdır. Belediye meclisi, raporu oy çokluğuyla yetersiz görürse belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından *görevinden alınır* (md. 76). Görüleceği üzere 1930 tarihli Belediye Kanununa göre merkezi yönetimin *idari vesayet denetiminin* yanında, belediye *meclisinin de denetim yetkisi* bulunmaktadır. Belediye başkanlarının İçişleri Bakanı veya vali tarafından atanabilmesi veya görevden alınabiliyor olması merkezi otoritenin sahip olduğu idari vesayet yetkisinin açık bir örneğini oluşturmaktadır.

1924 'te Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ancak, 1930 tarihli Belediye Kanunuyla İstanbul ve Ankara'da uygulanan Şehremaneti modeline son verilerek ülkedeki bütün belediyeler tek bir sistem esas alınarak oluşturulmuştur (Oktay, 2020: 177-179).

1930 tarihli Belediye Kanunuyla İstanbul belediyesi ve İstanbul valiliği birleştirilerek (md.149), belediye yönetimi görevi valiyeye verilmiştir (md.150), Ankara'da ise belediye başkanı, İçişleri Bakanı'nın *seçim ve önerisi* ve Cumhurbaşkanı'nın *onayı*yla *atanır* (md. 94) (Resmi Gazete, 1930).



Seçme ve seçilme hakkı bağlamında, 1930 Belediye Kanunuyla kadın erkek ayrımına son verilmiştir. Seçme hakkıyla alakalı olarak, Kanunun 23. maddesi belediye seçimlerinde oy sahibi olma şartını, "Türk [vatandaşı] olmak", "18 yaşını bitirmiş olmak" şeklinde belirlemiştir. Seçilme hakkıyla ilgili olarak, Kanunun 24. maddesi seçilme şartını, "Türk [vatandaşı] olmak", "25 yaşını bitirmiş olmak", "Türkçe okuyamaz olmak" şeklinde belirlemiştir (Resmi Gazete, 1930).

Cumhuriyetin kuruluş süreci aynı zamanda merkezi bürokrasinin öne çıkmaya başladığı bir dönemdir. Görmez ve Altınışık'ın belirttiği üzere (2013: 73), 1930 tarihli Belediye Kanunu belediyelere çok fazla görev vermesine karşın, Cumhuriyetle birlikte kurulan bakanlıklar sınırlı imkanları olan yerel yönetim kurumlarının imar, çevre, tarım, turizm ve orman gibi hizmet alanlarındaki görevlerini üzerlerine almışlardır. Bu süreçte mülki idare amirleri öne çıkarak merkeziyetçi yönelim giderek artmıştır.

1946 yılına gelindiğinde çok partili hayata geçişle birlikte yurttaşlar mühürlü zarfla serbestçe oy kullanma imkanına kavuşmuştur. Ayrıca partilere sandık başında görevli bulundurma hakkı tanınmış ve açık oy gizli sayım uygulaması yerine *gizli oy açık sayım* uygulamasına geçilmiş ve böylelikle belediye meclisi seçimlerinde daha demokratik bir sürece girilmiştir. 1948 yılında da Ankara belediye başkanlığı seçim sisteminde değişiklik yapılarak diğer belediye seçimlerinde uygulandığı gibi belediye başkanının *belediye meclisince seçilmesi* uygulamasına geçilmiştir. 1954'te çıkarılan bir kanunla İstanbul'da da belediye başkanının *belediye meclisi tarafından seçilmesi* öngörülmüştür (Oktay, 2020: 180-182).

1960-1980 dönemi askeri darbelerin yaşandığı bir sürece karşılık gelmektedir; Bu dönem aynı zamanda, 1950'li yıllardan başlayıp giderek artan bir hızda kırdan kente göçün yaşandığı ve göç nedeniyle belediye hizmetlerinin yetersiz kaldığı ve yerel hizmetler konusunda çözüm arandığı bir süreci ifade etmektedir (Oktay, 2020: 184-185). 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini takiben Bakanlar Kurulu kararıyla tüm yurttaki belediye başkanları *görevden alınarak* yerlerine, asker, vali ve kaymakamlar *atamayla* görevlendirilmiştir. Ayrıca belediye meclisleri *kapatılarak*, meclisin görevleri memurlardan oluşturulan encümen birimine verilmiştir.

1961 Anayasası'yla (md. 55), *eşit ve tek dereceli, gizli oy açık sayım* seçim usulü kabul edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2022d). Bu doğrultuda 1963 tarihli 207 sayılı Kanunla belediye başkanlarının meclis üyeleri arasından veya dışarıdan seçildiği iki dereceli uygulamaya son verilmiştir (Oktay, 2020: 195-196).

1980'lere gelindiğinde Türkiye'nin nüfus yapısı önemli ölçüde değişmiştir. Nüfusu 10 binden fazla olan yerler kent olarak kabul edilirse, 1927'de kent nüfusunun toplam nüfusa oranı % 16.4 iken, 1985'te kent nüfusunun toplam nüfusa oranı % 50.9'a yükselmiştir (Erten, 1999: 46). Bu süreçte belediye sayısı da artmıştır. Cumhuriyete geçişle birlikte 1923'te belediye sayısı 421 iken, 1980'de bu sayı 1727'ye yükselmiştir (Keleş, 2000: 202-206).

Ancak büyükşehir belediyelerinin kuruluşuyla birlikte yapılan hukuki düzenlemeler sonucu belediye sayısında düşüş yaşanmıştır. 2022 yılı itibarıyla Türkiye'de toplam belediye sayısı 1390'dır (Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2011).

12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe gerçekleşmiştir. Bu darbe döneminde de belediye başkanları *görevden alınarak* yerlerine sıkıyönetim komutanlıklarının isteği doğrultusunda, il belediyelerine İçişleri Bakanlığı, il merkezi olmayan yerlerdeki belediyelere valilikçe *atama*yla görevlendirme yapılmıştır. Belediye meclisleri ise *kapatılarak*, meclisin görevleri, belediye daire başkanlarından meydana gelen encümen birimine devredilmiştir (Oktay, 2020: 199).

1982 Anayasası, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde *idari vesayet yetkisine* sahip olduğunu (md. 127) belirterek, güçlü merkezîyetçilik ilkesini benimsemiştir (Anayasa Mahkemesi, 2019). 1961 Anayasası ise Şimşek'in işaret ettiği gibi (2020: 226), siyasi iktidarı sınırlandırarak, Anayasa Mahkemesi (md. 145) ve Milli Güvenlik Kurulu (md. 111) gibi "vesayet kurumu" olarak kabul edilen yeni organlar getirmiş ve böylelikle sivil ve askeri bürokrasiyi öne çıkarmıştır.

Liberalleşme Döneminde Belediye

Sivil yönetime geçiş sürecinde, 1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunuyla Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlamış ve böylelikle 1930 tarihli Belediye Kanunu'nda öngörülen şube müdürlükleri 1984 tarihli kanunla ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2013: 57-59).

Özgür ve Yavuzçehre'nin işaret ettiği gibi (2016: 905-912), Tanzimat döneminde önce Galata-Beyoğlu'nda daha sonra ise İstanbul'un diğer bölgelerinde, *iki kademeli* belediye sistemi (İstanbul Şehremaneti ve belediye daireleri) şeklinde kurulan belediye daireleri, bir bakıma 1984 yılında yeniden uygulanmaya başlamıştır.

1984 Tarihli 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu, belediye sınırlarında birden fazla ilçe bulunan (md.3) kentlerde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngörmüş (md. 4) ve böylelikle İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurularak büyük kentlerde yeni bir belediyecilik süreci başlamıştır. Belediyenin organları ise; "Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı" olarak belirlenmiştir (T. C. Resmi Gazete, 1984a);

1984 tarihli Kanuna göre *büyükşehir belediye meclisi*, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin beşte birinden meydana gelir. *Büyükşehir belediye encümeni* ise diğer belediyelerdeki encümenden farklı olarak birim başkanlarından oluşur. Erten'in belirttiği gibi (1999: 117), encümende seçilmiş üyelerin yer almaması ve üyelerin memur pozisyonunda bulunan kimselerden meydana gelmesi yönetimde yerellik anlayışının önünde bir engel olmasının yanında merkezi hükümetin denetimi elinde tutma isteğinin de bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Erten'in işaret ettiği gibi (1999: 158), 1930 tarihli Belediye Kanununa göre belediye encümeni seçilmiş kişilerden oluşurken, 1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanununa göre, en büyük harcamaların gerçekleştiği ve en önemli kararların alındığı bir organ olmasına karşın, büyükşehir belediyelerinde encümen üyeleri yalnızca bürokratlardan meydana gelmektedir.

1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanununa göre, *Büyükşehir belediye başkanı*, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla görevli ve yetkilidir.



1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanununa göre; Büyükşehir belediye bütçesi doğrudan valiye gönderilir, ilçe belediyeleri bütçesi ise büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra valiye gönderilir. Bütçeler vali tarafından *onaylanır*. Vali hem büyükşehir belediye bütçesi, hem de ilçe belediyeleri bütçesi üzerinde değişiklik yapabilir. Ancak büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisleri yapılan değişikliğe karşı *idari yargı* mercilerine başvurabilir. İtirazları idari yargı sonuca bağlar (md. 20).

1984 tarihli kanuna göre Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında anlaşmazlık çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisi düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir. Meclis toplantı halinde değilse bu konuda encümen yetkilidir. Ancak ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisi ve encümenin kararlarına karşı, buldukları ilin valisine itiraz edebilir. Valinin kararı kesindir (md. 24). Bu madde yalnızca ülke genelinde merkez-çevre arasında bir vesayet ilişkisi olmadığını, fakat aynı zamanda yerelde de merkez-çevre arasında bir vesayet ilişkisi olduğunu göstermektedir (Kanunun 14. maddesine göre, büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinde alınan kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi gerekmektedir).

1930 tarihli Belediye Kanununda, belediye başkanının görevden alınması sürecinde 2/3 olarak belirlenmiş olan meclis çoğunluğu (md. 76), 1984 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediye başkanları için 3/4 olarak belirlenmiştir (md. 14). Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar, İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir (md. 9).

Ayrıca, 1984 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanununda, 1930 tarihli Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin büyük şehir ve ilçe belediyelerine de uygulanacağı belirtilmiştir (md. 21).

1980'li yıllarda sivil yönetime geçişle birlikte dışa açılma süreci başlamış ve böylelikle yeni bir döneme girilmiştir. 1987'de Avrupa Birliği'ne (AET) tam üyelik başvurusu yapılmış, 1995'te Gümrük Birliği Anlaşması imzalanmıştır. 1999'da ise Türkiye'nin adaylık statüsü onaylanmıştır. 2004 yılına gelindiğinde, Türkiye'nin siyasi kriterleri karşıladığı belirtilerek, üyelik müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır. Bu süreçte Türkiye 1988 yılında, "yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, merkezi idare ile yerel yönetimler arası işbirliği, dayanışma ve yargısal denetimin sağlanması" gibi ilkeleri esas alan Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamıştır (T. C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019).

1980'den 2000'lere uzanan dönem liberalleşme sürecidir. Bu süreçte, Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusu, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kurumlarla işbirliği yapılması gibi faktörlerin etkisiyle yerinden yönetim ilkesi öne çıkmaya başlamıştır. Bu doğrultuda 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunuyla belediye meclislerine imar planı yetkisi verilmiştir. Görmez'in işaret ettiği gibi (2015: 62-64), 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunuyla, neo-liberal uygulamalara imkan verecek şekilde, çeşitli hizmet alanlarında belediyelerin yerine, "yaptırmak", "kurdurmak", "işlettirmek" gibi usullerle birlikte, alternatif yöntemlerin önü açılmıştır

Özdemir (2011), 1980’lerde küresel ölçekte yayılma eğilimi gösteren *neo-liberal politikaların* Türkiye’de de etkisini gösterdiğini ve bu süreçte birçok *alternatif hizmet* yönteminin ortaya çıktığına işaret ederek, bu hizmet yöntemlerinden bir tanesinin Belediye İktisadi Teşebbüsleri olduğunu belirtmektedir. Özdemir (2011: 475-476), yeni süreçte 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesi ile 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26. maddesinin belediyelere şirket kurma hakkını verdiğini, ancak bu tür “şirket ve işletmelerin faaliyetlerinin belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla sınırlandırılmış” olduğuna işaret etmektedir. Belediyeler yeni düzenlemelere dayanarak 1980’lerden itibaren “birçok farklı amaçla Belediye İktisadi Teşebbüsleri kapsamında şirketler kurmaya başlamışlardır”.

Özdemir (2011: 475-477), 1930 tarihli Belediye Kanunuyla şirket ve ortaklıklar kurulmasına imkan tanındığını, ancak yeni kurulan belediye teşebbüslerini daha önceki dönemlerde kurulmuş olan şirket ve ortaklıklardan ayıran esas farkın yeni teşebbüslerin “amaçlarında” kendini gösterdiğini söylemektedir; bu şirketler “*pazarlanabilen* mal ve hizmet üretirler”, “ticari amaçlı olup Türk Ticaret Yasasına tabidirler”, “belediyeden bağımsız bir bütçeye sahiptirler”.

2003 yılında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunun amacı, *kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik, mali saydamlık, kamu bütçesi süreçleri ve tüm mali işlemlerin kaydının tutulması gibi* ilkelerin yerel yönetimlerle birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişinde esas alınmasını sağlamaktır. Bu kanunla kamu idareleri *stratejik plan* (orta ve uzun vadeli amaçları içeren ve bu amaçlara ulaşmak için izlenecek yöntem ve kaynak dağılımını gösteren plan) hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Kanunun getirdiği bir diğer uygulama ise, kamu kurumlarında “iç denetim” (bağımsız iç denetçiler tarafından yapılır) sisteminin oluşturulmasıdır (Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2020).

2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılarak, 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Zengin’in belirttiği gibi (2014: 96), büyük kentler yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre yönetilmekte, yeni kanunun belirtmediği durumlarda 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu esas alınarak yönetilmektedir. Yeni kanun; Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir içerisindeki ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi (belde belediyesi) şeklinde *üçlü kademelendirme* uygulamasını devam ettirmiştir (1984’te iki kademeli olarak başlayan büyükşehir belediye sisteminde, sonraki süreçte belde belediyeleriyle birlikte üçlü kademelendirme ortaya çıkmıştır) (Zengin, 2014: 96-97).

2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Resmi Gazete, 2004) ile 1984 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Resmi Gazete, 1984a) arasındaki benzerlikler ve farklılıklar şu şekilde sıralanabilir;

Yeni Kanununa göre, büyükşehir belediyesinin organları; “Büyükşehir belediye meclisi”, “büyükşehir belediye encümeni” ve “büyükşehir belediye başkanı”dır.



2004 tarihli kanuna göre Büyükşehir belediye meclisi *karar organı* olup, üye sayısı belediye sınırları içerisinde yer alan ilçe belediye meclislerinin her birinin üye sayısının beşte bir'inin (1/5) toplamından oluşur (Remi Gazete, 1984b). Büyükşehir belediye başkanı meclisin başkanıdır. Başkan ve büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir (md. 12). Meclis olağan olarak *her ay* toplanır (md. 13). 1984 tarihli kanuna göre meclis olağan olarak *senede üç defa* toplanır (md.12).

2004 tarihli Kanuna göre Büyükşehir Belediye Başkanı meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere iade edebilir. Büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Ancak başkan karar aleyhine *idari yargıya* başvurabilir. Meclis kararları mülki idare amirine gönderilmelidir. Mülki amire gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki amir kararlar aleyhine *idari yargıya* başvurabilir (md. 14). Bu madde hem belediye başkanı hem de mülki idare amiri olarak vali ile belediye meclisi arasında uyuşmazlık çıkması durumunda çözüm merci olarak yargıyı göstermesi bakımından önemlidir. 1984 tarihli Kanuna göre Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisleri tarafından alınan kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilmelidir. Başkan konunun meclislerde yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclisler 2/3 çoğunlukla kararlarında ısrar ederlerse karar kesinleşir (md. 14).

Bütçe süreçleri bağlamında ise 2004 tarihli kanuna göre, büyükşehir bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir meclisine sunulur, gelen bütçeler *meclis tarafından aynı veya değişiklik yapılarak kabul edilir*. Ancak ilçe ve ilk kademe belediyeleri, yapılan değişikliklere karşı Danıştaya başvurabilir. İtirazı Danıştay karara bağlar (md. 25). 1984 tarihli kanuna göre büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinin yürürlüğe girmesi için *vali tarafından onaylanması* gerekmektedir. Vali bütçe üzerinde değişiklik yapabilir. Ancak hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyelerinin, valinin bütçe üzerinde yaptığı değişikliklere karşı idari yargıya başvuru hakkı vardır. İtirazı idari yargı sonuca bağlar (md. 20). Bu düzenlemeler, ülke ölçeğinde merkez-çevre arasındaki vesayet ilişkisinin yanı sıra, yerelde de merkez-çevre arasında bir vesayet ilişkisinin var olduğuna işaret etmesi bakımından dikkat çekicidir.

2004 tarihli kanuna göre büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin bir yıl için kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (md. 16). 1984 tarihli kanuna göre büyükşehir encümeni; genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanları olarak bürokratlardan meydana gelir (md. 13). Bir icra organı olan encümenin yalnızca bürokratlardan oluşması, açıktır ki, demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Ancak bu durum, encümen üyeliğine seçilmişlerin de katılmasına imkan tanıyan 2004 tarihli Kanunla değişmiştir.

2004 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 750 bin nüfus eşiği benimsenmiş (madde 4) ve kentsel alanın yönetsel bütünlüğünü sağlamak için büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belde belediyeleri büyükşehir belediye sistemine dahil edilmiştir (Arıkboğa, 2013: 57-59).

2004 tarihli Kanunla, İstanbul ve Kocaeli ilinde büyükşehir belediye sınırı “il mülki sınırı” olarak belirlenmiştir.

Bu Kanunla, orta ve uzun vadeli amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için izlenecek yöntemlerin belirlenmesine yönelik, büyükşehir belediyelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir (md. 7).

2004 tarihli kanuna göre büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir (md. 19). 1984 tarihli kanuna göre İçişleri Bakanı büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya üyelerini, kesin hükme kadar, geçici olarak görevden uzaklaştırabilir (md. 9).

2004 tarihli Büyükşehir Belediye kanununda hizmetlerle alakalı olarak, “hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek” gibi ifadeler yer verilmiştir (md. 7). Daha önce de 1984 tarihli Büyükşehir Belediye Kanununda hizmetlerle ilgili olarak, “yapmak”, “yaptırmak”, kurmak”, “kurdurmak”, “işletmek”, “işlettirmek” gibi ifadeler yer verilmiştir (md. 6). Bu tür düzenlemeler, 1980’lerde başlayıp 2000’li yıllara uzanan neo-liberal anlayışın ideolojik bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu sürecin kamu hizmeti alanında kar amaçlı işletmecilik anlayışının öne çıktığı bir döneme karşılık geldiği söylenebilir. Böylelikle hizmet sunumu, hizmet alımı üzerinden sağlanan bir uygulamaya dönüşmektedir.

Görmez’in işaret ettiği gibi (2015: 62-64), 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunuyla çeşitli hizmet alanlarında belediyelerin yerine, “yaptırmak”, kurdurmak”, “işlettirmek” gibi usullerle birlikte, alternatif yöntemlerin önü açılmıştır.

2012 Tarihli 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6360 sayılı Kanun daha önce 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını ön görmüş, ancak 2013 tarihli 6447 sayılı Kanunla bu sayı 14’e yükseltilmiş ve önceden 26 olarak belirlenen ilçe sayısı 27’ye çıkarılmıştır.

Önceki süreçte 2008 tarihli 5747 sayılı Kanunla “büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi” şeklinde iki kademeli sisteme tekrar dönülmüş ve böylelikle büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki 240 belde belediyesi kapatılarak birer mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kanunla 43 yeni ilçe kurulması ve nüfusu 2000’in (iki bin) altında olan 862 belde belediyesinin kapatılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Fakat hukuki davalar ve itirazlar sonucu, dava açtığı belirlenen 836 belediye Yüksek Seçim Kurulu kararıyla yerel seçimlere belediye olarak girmiş ve köye dönüşme süreci durdurulmuştur (Zengin, 2014: 101).

Ancak devam eden süreçte 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve Türkiye’de toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükselmiştir. Bu Kanunla ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan il özel idareleri kapatılarak (md. 1), bu kurum büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bucak teşkilatları da yine aynı Kanununun 1. maddesiyle kaldırılmıştır



(mevzuat.gov.tr). Bir diğer düzenlemeyle nüfusu 2000'in (iki bin) altında olan 559 belediye köye dönüştürülmüştür. Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırı *il mülki sınırı* olarak belirlenmiş, 2000 nüfus şartı aranmaksızın, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde bulunan 1076 belde belediyesi ve 16500 köyün tüzel kişiliğine son verilerek birer mahalleye dönüştürülmüştür (Zengin, 2014: 102-103).

Fidan'ın belirttiği gibi (2013: 1), yeni Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunuyla gerçekleştirilen yerel yönetim reformları dolayısıyla, yerel yönetimlerin temeli olan Köy Kanununun gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin mahalleye dönüşmüş olması böyle bir gerekliliği ortadan kaldırmamaktadır. Günümüzde köylerin kentlerle olan ilişkisi yoğunluk kazanmıştır. Bu bağlamda yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağı hakkındaki tartışmalar önem arz etmektedir.

Fidan (2013: 2), tasarı halindeki çalışmayla ilgili olarak şu önerilerde bulunmaktadır: a) köyün yürütme organı olan muhtarlık kurumun tasarıda yer almış olması toplumda yerleşmiş bu kurumun korunması adına olumludur, b) köyün karar ve yürütme organı olan ihtiyar heyetinin yasa tasarısında yer almaması bir eksiklik olup, bu kurumun "Köy Yönetim Kurulu" adıyla korunarak sürdürülmesi yerinde olacaktır (İl Özel İdareleri ve belediyelerin karar ve yürütme organı olan "encümen" biriminin, "Yönetim Kurulu" adıyla güncellenmesi de bu bağlamda düşünülebilir), c) klasik Köy Kanununda geçen "köy derneği" ise yerini, Köy Yönetim Kurulunu "tamamla" yacak şekilde "köy meclisi" ne bırakmalı ve belirli sayıda üyeden oluşmalıdır.

Arıkboğa (2013: 51-54), Türkiye'de büyükşehir belediye modelini üç dönem halinde ele almaktadır. *Birinci dönem (1960'lar-1982)* "arayış dönemi" dir. Bu süreç, 1960'lı ve 1970'li yıllardaki göç ve göç kaynaklı büyümenin kentlerde yol açtığı sorunlara yönelik çözüm arayışlarının yaşandığı bir dönemdir. Büyüme sürecindeki kentlerde sosyal ve ekonomik bakımdan "bütünleşik" fakat idari bakımdan "parçalı" alanlar ortaya çıkmıştır. 1970'lerde Bakanlıklar düzeyinde çalışmalar yapılmış, ancak o dönemin siyasal koşulları nedeniyle bir sonuç alınmamıştır. *İkinci dönem (1984-2012)* "il merkezinde büyükşehir belediye dönemidir". 1984-2004 arası "kuruluş dönemi" olup, yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 2004-2008 arası "genişletme dönemi" olup büyükşehir kent sınırları genişletilmiştir. 2008-2012 arası ise "bütünleştirme dönemi" dir ve belde belediyelerine son verme sürecidir. *Üçüncü dönem (2012 ve sonrası)* "mülki ölçekte büyükşehir belediye dönemi" dir. 2012 ve sonrası "alansal büyükşehir belediye dönemi" olup, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan belde ve köylere son verme sürecidir.

2005 Tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu

2005 yılında kabul edilen yeni Belediye Kanunuyla, 1930 tarihli Belediye Kanunu 75 yıl gibi uzun bir süre sonunda yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanuna göre belediye, karar organları seçimle belirlenen, idari ve mali bakımdan özerk olan kamu tüzel kişisidir. Belediyenin belli başlı görev ve sorumluluk alanları şu şekilde sıralanabilir; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, konut, kültür ve sanat, turizm, spor, sosyal hizmet ve yardım.

Belediye organları ise görev ve yetkileriyle birlikte şu şekildedir; *belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı* (Resmi Gazete, 2005);

Belediye meclisi; Belediye meclisi bir *karar organı* olup seçilmiş üyelerden oluşur. Meclis olağan olarak *her ay* beş gün süreyle toplanır. Toplantı *açıktır*. Meclis tüm tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alır, ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Belediye başkanı meclis kararlarını yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederse karar kesinleşir. Ancak belediye başkanı kesinleşen meclis kararı aleyhine *idari yargıya* başvurabilir. Meclis kararları *halka duyurulur*.

Belediye meclisi İçişleri Bakanlığı'nın bildirimini üzerine *Danıştay'ın kararıyla* feshedilebilir. Belediye meclisinin başlıca görev ve yetkileri; stratejik plan ile çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine karar vermek, işletme ve ortaklıklar kurulmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmektir.

Belediye encümeni bir *icra ve karar organıdır*. Encümen, meclisin her yıl kendi arasından seçtiği üyelerden ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından seçtiği üyelerden oluşur. Encümen haftada bir defadan az olmamak üzere belediye başkanının başkanlığında toplanır. Toplantı üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gerçekleşir, kararlar ise katılanların salt çoğunluğuyla alınır.

Belediye başkanı; belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkanın belli başlı görevleri ise belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamaktır.

Belediye başkanı, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine *Danıştay kararıyla* görevinden alınabilir. Ayrıca, belediye başkanının meclise sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporu meclis üye tam sayısının dörtte üç (3/4) çoğunluğuyla yeterli görülmezse *yetersizlik kararı* sonrası Danıştay'ın uygun görmesi durumunda belediye başkanının başkanlığı düşer. Belediye başkanının görevine son veren diğer süreç ise gensoru verilmesiyle başlayan süreçtir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranında üyenin imzasıyla gensoru verilebilmektedir. Önerge meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gündeme alınır ve belediye başkanının gensoruya verdiği cevap dörtte üç (3/4) çoğunlukla yeterli görülmezse *yetersizlik kararı* sonrası, Danıştay'ın uygun görmesi durumunda belediye başkanının başkanlığı düşer.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediyelerin başlıca gelirleri; vergi, resim, harç ve katılma payları, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satışından elde edilecek gelirler, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

Belediyelerin bir diğer geliri ise, merkezi bütçeden aktarılan paylardır (Görmez, 2015: 57). Belediyeler ayrıca finansman ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuş olan İller Bankası A. Ş. (İlbank) tarafından da mali bakımdan desteklenmektedir (İller Bankası A. Ş., 2022) .



2005 tarihli 5393 Belediye Kanunu (Resmi Gazete, 2005) ile getirilen başlıca yenilikler ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun (Resmi Gazete, 1930) hükmü kaldırılan belli başlı maddeleri şu şekilde sıralanabilir;

2005 tarihli kanuna göre, Belediye kurulabilmesi nüfus şartı 5000 (beş bin) ve üzeri olarak belirlenmiştir (md. 4). 1930 tarihli Belediye Kanununa göre nüfusu 2000'in (iki bin) üzerinde olan yerlerde belediye kurulması zorunludur (md. 2).

Yeni kanuna göre, meclis kararları mülki idare amirine gönderilmelidir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya başvurabilir. Mülki amire gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Belediye başkanının da meclis kararları aleyhine idari yargıya başvuru hakkı bulunmaktadır (md. 23). Eski kanuna göre meclis kararları mülki amirin onayıyla yürürlüğe gitmektedir. Ancak mülki amir tarafından onaylanmayan kararlar, belediye meclisinin tetkik talebiyle, Danıştay tarafından sonuca bağlanır. Danıştay'ın kararı kesindir (md. 71).

2005 tarihli kanuna göre, belediye meclisi, görevlerini ihmal ederse veya siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirmesi üzerine Danıştay tarafından feshedilir (md. 30). 1930 tarihli kanuna göre, belediye meclisi, olağan toplantı yeri ve zamanı dışında toplanırsa, görevini ihmal eder veya siyasi konuları müzakere ederse, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Danıştay'ın (Şurayı Devlet) kararıyla feshedilir (md. 53).

Yeni kanuna göre, belediye meclisi olağan olarak, toplantı süresi en çok beş gün olmak üzere, *her ay* toplanır (md. 20). Eski kanuna göre belediye meclisi olağan olarak, toplantı süresi en çok 15 gün olmak üzere, *senede 3 defa* toplanır (madde 54).

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği diğer yenilikler ise şu şekildedir (Resmi Gazete, 2005);

Belediye başkanları stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür (md. 41).

Yeni Kanuna göre belediyeler arsa üretebilir, konut, toplu konut yapabilir ve bunları satabilir veya kiraya verebilir (md. 69). [1930 tarihli Belediye Kanununa göre, ucuz konut yapmak ve belediye adına inşaat yaparak kiraya vermek, uygun yerlerde arazi alarak düzenlemek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satmak belediyelerin görevleri arasındadır (md. 15, fıkra 68) (Resmi Gazete, 1930)].

2005 tarihli Kanuna göre belediyeler görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilir (md.70). Belediyeler özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini işletme kurarak yapabilir (md. 71).

Bu bağlamda belirtmek gerekirse 1930 tarihli Belediye Kanununda yer alan 19. maddeye göre, belediyeler görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını giderecek her türlü teşebbüste bulunabilir. Belediye sınırları içerisinde, doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir körfez ve komşu sahil vapurları nakliyatını üstlenmek ve yapmak belediyelerin hak ve yetkisindedir. Ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için süresi kırk yılı geçmemek üzere imtiyaz da (özel izne dayalı hak) verebilirler (Resmi Gazete, 1930).

Yeni Belediye Kanunuyla yasaların başka kurumlara vermediği mahalli ortak nitelikteki görev ve hizmetlerin belediyelerce yapılacağı ya da yaptırılacağı belirtilerek görev konusunda genellik ilkesi benimsenmiştir. Kanun ayrıca belediye başkanlarına belediye meclislerinin kararlarını veto etme yetkisi vererek, belediye başkanlarının konumunu güçlendirmiştir (Görmez, 2015: 150).

2005 tarihli yeni Belediye Kanunu (md. 25), belediyelerde, bir önceki yılın gelir ve giderlerinin hesap denetimi için kendi üyeleri arasından *denetim komisyonu* oluşturulmasını öngörmüştür. 76. madde kamu kesimi ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan *kent konseyine* değinerek, belediyelerin kent konseylerine yardım ve destek sağlamasını öngörmüştür (Resmi Gazete, 2005). Bu ise halkın talep ve tavsiyelerle karar alma süreçlerine etkiye bulunmasına fırsat vermesi ve böylelikle siyasal katılımın yoğunluk kazanmasına imkan tanınması bakımından önemli bir adımdır. Yeni Kanunun ön gördüğü, meclis toplantılarının açık olması (md.20), meclis gündeminin halka duyurulması (md. 21) ve ayrıca meclis kararlarının halka duyurulması (md. 23) gibi uygulamalar şeffaflık ilkesi bakımından dikkat çekicidir.

2005 tarihli yeni Belediye Kanununa göre belediyeler, belediye meclisi kararıyla diğer mahalli idarelerle birlik kurabilir, kurulmuş birliklere katılabilir veya ayrılabilir. Belediyeler yurt içinde ve (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izniyle) yurt dışındaki belediye ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapabilir, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla faaliyet ve proje gerçekleştirebilir (md. 18). Ayrıca belediyeler, belediye meclisi kararıyla, (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izniyle) *uluslararası* teşekkül ve organizasyonlara *kurucu üye* veya *üye* olabilir (md. 74) (Resmi Gazete, 2005). Belediyelere uluslararası kuruluşlara katılım fırsatı veren bu tür düzenlemeler küreselleşme sürecinin bir yansıma olarak değerlendirilebilir. Böylelikle, uluslararası ilişkilerde merkezi yönetimlerin yanı sıra, yerel yönetimlerin de birer aktör olarak yer almaya başladığı söylenebilir.

Yerel yönetim alanındaki düzenlemelerle ilgili akademik ve teknik tartışmalar devam etmektedir. Bu bağlamda öne sürülen bir diğer konu “bütünşehir” kavramıdır. Fidan (2012: 82), yerel rantları kaybetme kaygısıyla belde ya da ilçe belediyelerinden gelebilecek olası tepkilere karşın, kentlerin çarpık ve asimetrik gelişmesinin önlenmesi bakımından kentsel alanlarda eşgüdümün zorunluluğuna işaret ederek, “bütünşehir statüsü” ile birlikte, yerleşim yerlerinin bütünşehir desteğine de sahip olacağını belirtmektedir. Ancak, buradaki sorun, “kent dokusuyla” uyuşmaması nedeniyle dağınık yapıdaki alanların bütünşehirle entegrasyonu ve çevresel taleplerin karşılanması gibi konularda karşılaşılabilecek muhtemel zorluklardır (Fidan, 2012: 83-85).

Fidan (2012: 80), küreselleşme kaynaklı bir yerleşme süreciyle birlikte, “ekümenik (evrensel) kentsel alanlar” ın ortaya çıktığını söylemektedir: “Bu ivme, yer küre üzerindeki coğrafi alanların kontrollü kozmoz ortamında (sözde) serbestçe genişlemekte, kentsel alanlarda eskiye oranla öbekli yapısından kurtulmaya başlamaktadır. Kentsel alanlardaki bu fisyoner eğilim, ulaşım ve iletişim altyapısındaki geometrik gelişmeler ile desantralize olmaktadır”.



Sonuç ve Öneriler

Tanzimat-Meşrutiyet döneminde ve Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte demokratikleşme sürecinde bütün idari reform hareketlerinin, içsel ve dışsal olmak üzere, iki ana ekseninde gerçekleştiği söylenebilir.

İçsel eksen, tüm aktörleriyle birlikte merkez-çevre ilişkisinden meydana gelmektedir. Merkezi idare ve yerel yönetimler merkez-çevre ilişkisinin siyasal aktörleridir. Ancak bu sürecin ekonomik ve sosyal olmak üzere iki tamamlayıcı unsuru vardır. Üretim-tüketim ilişkileri ekonomik entegrasyonu sağlarken, aynı zamanda sosyal ilişkilere de bir zemin hazırlamaktadır. Endüstriyel üretim tarzı kentlerde yoğunlaştığı ölçüde, maddi üretimle birlikte kent kültürünü de üretmektedir.

Kent yönetimi bir yerel siyasal katılım sürecidir. Dolayısıyla, kırsal yerleşim birimleri kurumsal dönüşümle, siyasal katılıma aracılık eden modern kurumlarla birlikte bu sürece katılmaktadır. Ayrıca, ülke ölçeğinde olduğu gibi, yerel ölçekte de bir merkez-çevre ilişkisi söz konusudur. Bu bakımdan, Türkiye'de gelişme sürecinde olan büyükşehir belediyesi modeli, bu ilişki tarzını modern boyuta taşımada önemli bir adım olarak görülebilir.

Merkez ve çevre idari sorumluluk alanı bakımından farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler öncelikle bölgesel boyutta kamu hizmetinden sorumlu iken, merkezi yönetim tüm ülkeye karşı sorumludur. Ancak yerelleşme bir görev ve sorumluluk paylaşımı sürecidir. Bu ise zorunlu olarak yetki devrini gerektirmektedir. Türkiye'de bu konuda yapılan hukuki düzenlemelerle görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı belirli bir düzeyde gerçekleşmiş ve böylelikle merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi azalmıştır. Bu süreçte idari vesayet denetiminin yerini, yargısal denetim almaya başlamıştır.

Dışsal eksen ise uluslararası ilişkilerden meydana gelmektedir. Avrupa Birliği uyum sürecinde Batı dünyası Türkiye'de yerel yönetim alanındaki kamu reformu hareketlerinin dış dinamiğini oluşturmuştur. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi ve Avrupa Birliği üyelik müzakereleri doğrultusunda hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesiyle, idari ve mali bakımdan daha kendine yeten yerel yönetim kurumlarının oluşum sürecine girilmiştir. Uyum süreci doğrultusunda yapılan hukuki düzenlemelere göre, merkezi otorite ile yerel yönetimler arasında bir uzlaşmazlık çıkması durumunda çözüm yeri olarak, Batı dünyasında olduğu gibi, yargı merci yetkili kılınmıştır. Bu durum yalnızca yerel yönetimlerin değil, fakat aynı zamanda merkezi yönetimin de hukuka tabi olduğunu göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

İlgili Bakanlıklar ve Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin yanı sıra, hukuki düzenlemeler yerel yönetimlere, denetim komisyonları oluşturarak kendi iç denetim mekanizmasını kurmasına fırsat vermiştir. Bu düzenleme ise yerel yönetimlerin kurumsallaşma sürecine katkısı bakımından kayda değerdir. Tarihsel süreç içerisinde, yerel toplumsal iradenin temsil edildiği kurumlar olarak belediye meclisleri, denetim yetkisiyle birlikte danışma organından karar organına dönüşmüştür.

Reform hareketlerinin esasen bir yandan içeride, merkezi idare ve yerel yönetimler arasında daha az sorun daha çok işbirliği, diğer yandan dışarda, Avrupa Birliği uyum süreciyle birlikte daha az izolasyon daha çok entegrasyon sağlamayı amaçladığı söylenebilir.

Batılılaşma doğrultusunda başlayan reform hareketleri Cumhuriyet'e geçişle birlikte devrimsel bir nitelik kazanmıştır. Meşrutî monarşiden cumhuriyet rejimine geçiş süreci hem bir devamlılık hem de bir kopuş özelliğine sahiptir. Birbiriyle çelişen bu ikili niteliğin kaynağı, 19. yüzyılda hukuki düzenlemelerle ortaya çıkan parlamento, belediye, il idare meclisi ve il genel meclisi gibi kurumların Osmanlı'ya özgü kurumlar olmayıp Batı referanslı olmalarıdır. Görünüşte Osmanlı'dan devralınan kurum ve kuruluşlar gerçekte Batı'dan devralınan kurum ve kuruluşlardır. Kopuş sürecinin, Tanzimat-Meşrutîyet dönemi reform hareketleriyle Osmanlı'nın kendi geleneksel idari yapısında gerçekleştirdiği dönüşümle başladığı söylenebilir. Devamlılık ise reform hareketlerinin asker ve sivil bürokratların öncülüğünde gerçekleştirilmesi geleneğinin Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüş olmasıdır.

Reformlar Batılılaşma doğrultusunda ve merkezi idarenin kontrolü altında yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmiştir. Tanzimat ve Meşrutîyet'ten Cumhuriyet'e uzanan bu süreçte toplumu dönüştürecek potansiyele sahip bir burjuva sınıfının henüz var olmaması bu görevi bürokrat sınıfına yüklemiştir. Bu ise giderek güçlenen merkezîyetçi bir yönetim sistemini ortaya çıkarmıştır. Ancak Cumhuriyet döneminde yaşanan kentleşme sürecinde ortaya çıkan sanayi ve ticaret burjuvazisi ile gelişip genişleyen orta sınıflar demokratik yerel yönetimin dinamiğini meydana getirmiştir. Neo-liberalizmin yükselişe geçtiği 1980'li yıllarda Türkiye'de liberal politikalar uygulanmaya başlamış, 2000'li yıllara gelindiğinde, askeri vesayet azalmasıyla birlikte halk iradesine dayalı siyasal iktidarlar öne çıkmaya başlamış ve böylelikle idari reformların sivil inisiyatif tarafından gerçekleştirildiği yeni bir döneme girilmiştir.

Yerel yönetim reformları 2000'li yıllarla birlikte hız kazanmış ve hukuki düzenlemeler uluslararası çevrelerden olumlu tepki almıştır. Bu süreçte, yerel yönetim reformlarına gölge düşürebilecek uygulamalardan kaçınmak adına, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin güncel pragmatik politik kaygılardan bağımsız olarak gerçekleşmesi önem arz etmektedir. Yerel yönetim kurumları olarak belediyelere düşen sorumluluk ise her bir belediyenin bütünsel bir sistemin işlevsel bileşeni olarak faaliyet yürütmesidir.

Geçmişten günümüze reformların referans kaynağı ve hareket yönü Batı'dır. Zaman içerisinde Batılılaşma doğrultusunda (*batılılaşma* yerine *modernleşme* kavramı da tercih edilebilir, ancak bu modernleşme sürecinin içeriği yine Batı'yı işaret etmektedir) gerçekleştirilen reform hareketleri toplumda karşılık bulan bir modernleşme sürecine dönüşmüştür. Türkiye'de, merkez-çevre arasında zaman zaman artan siyasal gerilimle birlikte, görece daha özerk bir yerel yönetim sistemi ortaya çıkmıştır. Politik konjonktürel dalgalanmalara rağmen, Batı referanslı kurum ve kuruluşlarıyla Türkiye'de siyasal adaptasyon sürecinin, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik değişimle birlikte, bir toplumsal adaptasyon sürecine dönüştüğü söylenebilir.

Çıkar Çatışması Beyanı

"Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları: Belediye Yönetimi" başlıklı makalemiz ile ilgili herhangi bir kurum, kuruluş, kişi ile mali çıkar çatışması yoktur ve yazarlar arasında da herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.



Kaynakça

- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar*, (3), 48-96. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/145747>
- Erten, M. (1999). *Nasıl bir yerel yönetim*. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Fidan, A. (2012). Kentsel Alan Tanımında Yeni Eğilimler, Küreselleşme Bağlamında Kurulacak 13 Büyükşehir Belediyesinin Kent Sınırı Kapsamında Değerlendirilmesi. *Kent Akademisi*, 5(3), 78-86. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/405813>
- Fidan, A. (2013). Köy Kanunu Tasarı Taslağına İlişkin İncelemeler İrdelemeler ve Öneriler. *Kent Akademisi*, 6(1), 1-8. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/405821>
- Göksoy, B. ve S. Esmâ. (2017). Demokrasi bağlamında bir değerlendirme: Türk yerel yönetim sistemi ve Osmanlı'dan Cumhuriyet'e belediyelerin kuruluşu. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4). <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/demokrasi-baglaminda-bir-degerlendirme-turk-yerel-yonetim-sistemi-ve-osmanlidan-cumhuriyete-belediyelerin-kurulusu20180101042836.pdf>
- Görmez, K. (2015). *Yerel yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Görmez, K. ve H. K. Altınışık. (2013). *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı örneğinde yine yeniden merkezleşen Türkiye'de yerel ve bölgesel kalkınma*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Gözler, K. (1999). *Türk Anayasaları*. Ekin Kitabevi Yayınları. <https://www.anayasa.gen.tr/1876ke.html>
- Gözler, K. (2019). Türk belediye sistemi üzerinde Fransız etkisi: 3 Nisan 1930 tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı iktibas edilmiştir?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28(1-2), 1-23. <https://www.idare.gen.tr/belediye-fransiz-etkisi.html>
- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Ademi merkezîyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 14-29. https://www.academia.edu/1177467/Yerel_Y%C3%B6netimleri_G%C3%BC%C3%A7lendirmek_mi_Ademi_Merkeziyet%C3%A7ilik_mi
- İller Bankası A. Ş. (2020). *Tarihçe*. <https://www.ilbank.gov.tr/sayfa/tarihce>
- Kartal, N. (2010). İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme. Yayınlanmamış Doktora Tezi. T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Ana Bilim Dalı. Ankara. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/34597/6101.pdf?sequence=1>
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

- Koca, H. İ. (1996). *Kanun ve nizamnameler ışığında Dersaadet Belediye Teşkilatı (Şehremaneti) (1855-1313)*, (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi. <http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/28952.pdf>
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171-223. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1270326>
- Oktay, T. (2015). Tanzimat’tan XXI. yüzyıla İstanbul’un yönetimi. *Büyük İstanbul Tarihi*, (3), 134-217. <https://istanbultarihi.ist/81-tanzimattan-xxi-yuzyila-istanbulun-yonetimi>
- Ortaylı, İ. (2015). *Batılılaşma yolunda*. İstanbul: İnkılap Kitabevi Yayın Sanayi ve Ticaret AŞ.
- Özdemir, G. (2011). Belediye iktisadi teşebbüsü’nün kuruluş amacı, hukuki dayanakları ve güncel durum. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21), 473-498. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28414/302393>
- Özgür, H. ve P. S. Yavuzçehre. (2016). Türkiye’nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 903-926. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/253796>
- Şimşek, M. (2020). Çoğulculuk ve vesayet ikileminde 1961 Anayasası. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (22), 221-240. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1266745>
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 93-116. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/398160>

İnternet Kaynakları

- Resmi Gazete (1930). 1580 sayılı 1930 tarihli Belediye Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- Resmi Gazete (1984a). 3030 Sayılı 1984 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf>
- Resmi Gazete (2004). 5216 sayılı 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.html>
- Resmi Gazete. (2005). 5393 sayılı 2005 tarihli Belediye Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.html>
- Resmi Gazete. (2012). 6360 sayılı 2012 tarihli On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.html>
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (2020). On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360-20130314.pdf>
- İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü. (2011). *Türkiye Mülki İdare Bölgeleri Envanteri*. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>



- Resmi Gazete. (2003). 5018 sayılı 2003 tarihli Kamu mali Yönetimi Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>
- Resmi Gazete. (1984b). Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18285_1.pdf
- Resmi Gazete (1929). Vilayet İdaresi Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>
- Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2019). Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi. https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html
- Dışişleri Bakanlığı. (2019). Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu. https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf
- Anayasa Mahkemesi. (2022a). 1876 KANUN-I ESASİ. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>
- Anayasa Mahkemesi. (2022b). 1921 ANAYASASI (TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>
- Anayasa Mahkemesi. (2022c). 1924 ANAYASASI (TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>
- Anayasa Mahkemesi. (2022d). TÜRKİYE CUMHURİYETİ 1961 ANAYASASI. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>
- Anayasa Mahkemesi (2019). TÜRKİYE CUMHURİYETİ 1982 ANAYASASI. https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf
- European Commission (2005). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2005.pdf

European Committee of the Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Turkey.aspx>

Extended Abstract

Aim: The purpose of this essay is to analyze the past and present local administration reforms and the system of municipal administration in Turkey. The ultimate aim of the research is to find out the main trends of administrative reforms in Turkey.

Method: This is a comparative study, which analyzes the laws and regulations regarding local administration. The information relevant to the subject has been obtained from a literature review.

Findings: History of Turkish administration reforms goes back to the 19th century of the Ottoman. Administrative divisions of the Ottoman Empire were reorganized in this period. Restructuring of the administrative system of the Empire was inspired by French model of departments. The first municipal organization was the Municipality of İstanbul (Şehremaneti), which was established in the mid-19th Century. Although it was under control of the central authority, İstanbul Municipality was the first local administrative organization which was inspired by Paris Municipality. Besides the other municipalities, some local councils were established out of capitol during this period.

The aim of reforms was not to build local democracy but to strengthen the relations between the central government and local administrations. However, administrative reforms, from the late Ottoman period to the present, have given people the right to participate in political and public affairs. The new Turkish Republic has preserved local administrative organizations and continued the reforms in the following years. Not only the Constitution of 1876 (Article of 108), but also the Constitution of 1924 (Article of 91) adopted principles of devolution of powers (devolution of authority) and separation of duties (the division of power between central government and local administration). According to the Constitution 1982, which remains in force, “the organisation of the administration of Turkish State is based on principles of central administration and decentralisation” (Article of 123).

Municipalities are the local administration organizations, members of which are locally elected by the people in Turkey. A municipality has three organs; assembly (decision-making body), executive committee (comprised of members of assembly) and mayor (the head of the municipality). Municipalities have a legal entity status and their own budgets. Administrative decentralisation, which is the redistribution of authority and responsibility, started at the beginning of liberalization in 1980s. New administrative reforms were introduced in the 2000s in Turkey. A wide range of laws on municipal administration were adopted in this period. The Law No. 5216 on Metropolitan Municipalities was adopted in 2004 (the first Metropolitan Municipality Law No. 3030 was enacted by Turkish Parliament in 1984). The Law No. 5393 was adopted in 2005 and therefore the Law No. 1580 of 1930 was repealed 75 five years later. Additionally, city councils have been created in municipal districts in order to support civil society.

Conclusion and Discussion: *Besides local social dynamics, central authority has played a major role in leading the reform movements. The main objective of reform movements is to improve local socio-economic conditions and maintain political stability of the country. Although central administration has carried out local administration reforms, municipalities have become prominent in local administration system. Nevertheless, it is a fact that this is the consequence of socio-economic development in Turkey. Because of the migration from rural to urban areas, urban population has increased; therefore, many cities have become larger. Thus growing cities have forced governments to establish metropolitan municipalities. As a result, there has been a growing political tendency in administrative decentralization. Although the central government holds the political power de jure and de facto, local administrative reforms have given the opportunity for municipalities to become relatively more independent from central government in Turkey.*

