

KOMÜNLERİN (BELEDİYELERİN) ORTAYA ÇIKIŞI VE İŞLEVLERİ

The Appearance and Functions of Communes

Yrd.Doç.Dr.Abdullah ÇELİK **Yrd.Doç.Dr.Şuayip AYKANAT**

(acelik@harran.edu.tr)

Hrú İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

ÖZET

Ortaçağ'da ticaret ve toplumsal gelişmeyle birlikte komünler tarih sahnesine çıkmışlardır. Komün, doğal bir birlik olmakla beraber, temelde gelenekleri sürdürmek, güvenliği sağlamak ve barışı yerleştirmek amacıyla karşılıklı yardımlaşmanın sağlandığı bir kurumdur. Bu dönemde komünler, yasama, yargı ve yürütme erkine sahip olmuşlardır.

Komünlerin zayıfladığı veya güçsüzleşmeye başladığı dönemde merkezi yönetimin gelişmeye başladığı dönem olmuştur. Komünler, on üçüncü yüzyılın ortalarından başlayarak da kentsel gelişmenin durması sonucunda zayıflamış ve parçalanma sürecine girmişlerdir.

Yerel yönetimin sosyolojik biçimi komün, siyasal biçimi belediye veya örgütlenmiş topluluk komün ve bunun yönetimi belediye olarak ele alındığında komünler her zaman varlığını sürdürebilmiştir.

Bu çalışmada, komünlerin ortaya çıkışı, işlevleri, zayıflaması, merkezi yönetimle olan ilişkisi, Devletle bütünleşmesi ve yirminci yüzyıldaki görevleri ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Komün, Komünlerin İşlevleri, Belediye, Merkezi Yönetim.

ABSTRACT

Communes appeared in the middle-age with trade and social development. Alongside being a natural unity, the commune is a institution that provides mutual assistance for the purpose of maintaining traditions, providing security and locating peace. The communes had legislation, executive and judicial power in this age.

The time when the communes weakened and lost power was the period in which central administration developed. As from the middle of thirteen century, the communes weakened and entered in the process of disintegration as a result of ceasing the urban development.

Local government's sociological form is commune, its political form is municipality or organized community commune and when it is thought that the governance of this is the municipality , the communes can always obtain.

This study deals with the appearance of communes, their functions, weakening, their relations between central administration, integration with the government and their duty in twentieth century.

Key Words: Commune, Communes Functions, Municipality, Central Administration.

Giriş

Üretimin, tüketimin ve her ikisi arasındaki değişimin denetlenebilmesi ya da yönetilebilmesi sorunu mekânın örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Toplumun sosyal, ekonomik, siyasi ve hukuki aygıtı mekânın kurumsal sistemini oluşturmaktadır. Kent, kendi bünyesinde meydana gelen farklı hareketleri denetleyebildiği ölçüde bir bütünü temsil eder. Mekânın örgütlenmesi bu denetimi gerçekleştirmeye yöneliktir (Hamamcı, 1981:180).

Komün aile gibi doğal bir topluluktur. Komünlerin ortaya çıkışı ve gelişimi, modern devletten önce var olmuştur. Komünler, devlet tarafından kurulmamış; devlet, hazır bulduğu bu toplumsal kuruma hukuksal bir statü tanımıştır.

Komünlerin ortaya çıkışı Ortaçağ'a kadar uzanmaktadır. Ama günümüz komünleri ile Ortaçağ komünleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ortaçağ komünleri yasama, yürütme ve yargı erkine sahip bağımsız birimlerdi. Günümüzde ise, komünlerin büyük ve küçüklüğüne göre, görevleri arasında farklılık olabilmektedir. Küçük komünlerin görevleri arasında ikincil derecedeki yolların yapımı ve bakımı, çöp toplama, ilkokulların yapımı ve bakımı bulunmaktadır. Kent belediyelerinde ise, sayılan bu görevlerin dışında ayrıca, kütüphane, tiyatro, turizm bürosu, toplu taşıma gibi hizmetleri yerine getirmektedirler. Küçük belediyeler ise, bu tür hizmetleri diğer belediyelerle işbirliği yaparak yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Çalışmanın konusu "Komünlerin (belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri"dir. Çalışmada, genel olarak, komünler (belediyeler), belediyelerin merkezi yönetim ile ilişkileri, belediyenin görev ve yetkileri irdelenmektedir.

Ayrıca, çalışmada, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türk idare sisteminde de ne gibi değişiklikler yapıldığı ele alınmaktadır.

Kent

Kent olgusu, insanlığın avcılık ve çobanlık evresinden "yerleşik hayata" geçiş dönemine kadar uzanmaktadır. Kentlerin ortaya çıkışı uygarlıkların doğuşu ile özdeşleşmektedir. Kent ile aynı anlamda kullanılan "*medine*" kavramı, kent içinde ve dışında yaşamlarını sürdürenlerin yaşam biçimleriyle, ekonomik ve sosyal yapı farklılıklarını belirtmek için kullanılmaktadır.

Tarihi gelişim sürecinde kentin kavramsal değişimi devam etmiştir. Daha önce kent için kullanılan “cite”, “polis”, “medine” ve “kent” gibi az çok yakın anlamlarda kullanılan kavramların yerini, bugün “bourg”, “city” ve “urban” sözcükleri almıştır. Öte yandan, sosyo-ekonomik gelişmelere bağlı olarak, kent kavramının içeriğinde de değişimler olmuştur. Eski dönemlerde “kale” ve “sur” kent kavramını tanımlamada önemli bir ölçüt olarak kullanılmıştır. Oysa bugün kent kavramının tanımlanmasında istihdam yapısı, ekonomik etkinlik ve nüfus yoğunluğu gibi farklı ölçütler kullanılmaktadır. Özellikle sanayi devrimiyle birlikte kentsel mekânların biçim ve işlevinin değişmesi kent kavramının içeriğini bütünüyle değiştirmiş, sosyoloji, tarih ve coğrafya gibi birçok bilim dalının inceleme alanına girmiştir (Topal, 2004: 277).

Kentle ilgili morfolojik, işlevsel hem işlevsel hem de morfolojik olmak üzere üç farklı tanım yapılmıştır (Ertürk, 1995: 43). Morfolojik tanımda kent, “sur” ve “kale” ler ile çevrili bir büyük mekân olarak tanımlanırken; işlevsel tanımda, zanaat, ticaret, sanayi, hukuk, değişim ve tüketimin yoğun olduğu yer olarak tanımlanmaktadır. Hem morfolojik hem de işlevsel tanımı benimseyenler ise, kenti, nüfus yoğunluğunun yanı sıra sermaye birikiminin yoğunlaştığı; tarım dışı üretimin yanında bölüşüm ve tüketim süreçlerinin yer aldığı, işbölümü, uzmanlık ve hiyerarşinin arttığı mekân olarak görmektedirler.

Kentlerin gelişimi, eski Yunan kentlerinin ortaya çıkmasıyla olmuştur (Ertürk, 1995: 36). Atina, Korent, Isparta ve Sırakuza gibi eski Yunan kentleri, uygarlığın gelişimine katkıda buldukları gibi, hem askeri ve ticari bir merkez hem de siyasi ve idari birer birim olarak işlev görmüşlerdir.

Kale kentleri, duvarları çok sınırlı bir alanı çevreleyen bağımsız mekânlardı. Bunun sonucu olarak, başlangıçta tacirler başka yer olmadığı için bu alanın dışında yerleşmeye itildiler. Tacirler kale kentlerinin yanı sıra, bir "dış-kent", başka bir deyişle "*banliyö*" kurmuşlar. Bu banliyöden, onun bağlı bulunduğu feodal *bourg ya da eski burg*'dan ayrılmak için “yeni-kent” diye söz edilmektedir. Bu nedenle farklı köken ve nitelikte iki yerleşim merkezinin yan yana bulunduğu bir durum söz konusu olmuştur. Biri, yani eskisi, bir kale kenti; ikincisi ise, alım satımın yapıldığı bir ticaret merkezidir. Birincisinin yavaş yavaş ikincisi tarafından emilmesiyle bu iki ögenin birbiriyle kaynaşmasından kent meydana gelmiştir (Pirenne, 1994:114).

Yeni kentte yaşamlarını sürdürenler on birinci yüzyılın başında “*kent soylu*” (burjuva) adını

almışlardır. Bu kavramın bilinen ilk kullanışı, Fransa'da 1007'de olmuştur. Daha sonra 1056'da St.Omer'de yeniden ortaya çıkmıştır. Bundan sonra, 1066 yılında Moselle bölgesinde ve Huy'da çok sık rastlanan bu kavram, bu bölge aracılığıyla imparatorluğa geçmiştir (Pirenne, 1994: 118).

Komün (Belediye) ve Komün Hareketi

Komün ve burjuva birbirine içten bağımlı iki kavramdır. Burjuva olabilmenin şartı, komünün yeminli üyesi olmaktır. Komün ise, burjuvaların yemin ederek oluşturduğu birliktir (Hamamcı, 1981: 90).

Komün, merkezi yönetime karşı halk yönetiminin özerkliğine imkân tanıyan bir yönetim biçimidir. Komün belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların sürekli bir topluluk oluşturarak kendi aralarında yardımlaşma, güvenlik ve bir arada yaşamaktan doğan ve diğer ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik örgütlenme şeklidir (Ertürk, 1995:9). Komün, mahalli ilişkilerle birleşmiş halktan oluşan bir örgüttür (Orhun, 1947: 73). Komün, feodal rejimde bir kentin ya da bir "*burg*"un kendi kendini yönetme hakkını bir "*Charte*" (berat) ile elde etmiş burjuva grubudur. Komün, burjuvanın kendi kendini yönettiği, feodal baskılardan kurtulmuş kenttir. Komün temelde gelenekleri sürdürmek, güvenliği sağlamak ve barışı yerleştirmek amacıyla karşılıklı yardımlaşmanın sağlandığı bir birliktir (Hamamcı, 1981: 86).

Orta sınıfın feodal rejime karşı doğrudan doğruya giriştiği ilk eylem, on birinci yüzyılın başında olmuştur. Bu tarihten sonra çabaları aralıksız sürmüştür. Reform hareketi, gerektiğinde yoluna çıkan direnişi kırarak düzenli bir biçimde ilerlemiş, on ikinci yüzyılda, kasabalara, anayasanın temelini oluşturacak olan **belediye kurumunu sağlamkla** sonuçlanmıştır.

Komün hareketinde girişimi ele alan ve olayları yönetenler, tacirler olmuştur. Kent nüfusunun en hareketli, en etkin ögesi onlardı. Dolayısıyla yeniçağda olduğu gibi, orta çağda da demokrasi, kendi programlarını halkın karmaşık beklentilerine dayandıran bir avuç seçkin kişinin yol göstericiliğinde ortaya çıkmıştır (Pirenne, 1994:134). Bu seçkin kişilerin programında sırayla şunlar bulunuyordu:

İlk olarak tacir ve zanaatçıların istedikleri yerde yaşayabilme hakkıdır. Başka bir deyişle

seçkinler, kendilerini ve çocuklarını derebeylik otoritesince korunmasına imkân sağlayacak olan kişisel özgürlük istiyorlardı. İkincisi, seçkinler ya da kent soyluları kendilerine özgü bir özel mahkemenin kurulmasını talep ediyorlardı. Bu mahkemede daha önce kendilerine uygulanan biçimsel yöntemden doğan güçlüklerden kurtulacaklardır. Üçüncüsü; kentte güvenliğini sağlayacak olan bir “barış”ın, yani bir ceza yasasının oluşturulmasıdır. Dördüncüsü; ticaret, sanayi, toprak mülkiyeti ve toprak edinmeyle uyuşmayan düzenlemelerin ortadan kaldırılmasıdır. Seçkinlerin bu istemleri, az ya da çok, genişletilmiş siyasi özerklik ve yerel yönetim olarak görülmektedir (Pirenne, 1994:133).

Komünün meşruiyetini belirleyen esas unsur, derebeyi ya da kraldan alınan "*Charte*" (berat) olmaktadır. "Berat", burjuva ile derebeyi veya kral arasında uzlaşmanın sonunda yapılan anlaşmadır. Yalnız iki farklı "berat" bulunmaktadır. Birincisi, “komün beratı” olup, komünleri tanımaktadır (Onar, 1936: 23). Öteki "berat" ise, daha çok yönetsel hükümlere yer veren, “bağışıklık beratı”dır. Her iki “berat”ın ortak yönü, derebeyi tarafından verilen güvencelerin yazılı olmasıdır (Hamamcı, 1981: 86).

Kral ve senyör komünlere özerklik tanırken, komünlerin, rejime sadık kalmaları üzerinde durmuşlardır (Hamamcı, 1981: 87). Komün de derebeyine karşı mücadele ederken devrimci bir görünüm kazanmıştır. Mücadelenin sonunda kent yönetimi komünlere özgürlük tanımıştır. Özgürlükle birlikte kentte kırsal köleliğin tüm kalıntıları silinmiştir. Zenginliğin insanlar arasında meydana getirdiği farklılıklar, ayrıcalıklar ve çelişkiler ortadan kalkmıştır.

Kişi özgürlüğüyle birlikte, kentte toprak özgürlüğü de gelişmiştir. Toprağın serbestçe başkalarına devredilmesini önleyen ve bir kredi aracı olarak yararlanılmasını engelleyen kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. Onun yerine toprak, başkalarına serbestçe devredilebilmekte ve ödünç alacağı sermaye için bir güvence olarak ondan yararlanılabilmektedir. Evini ipotek ederek, kentli, ihtiyaç duyduğu paraya çevrilebilir sermayeyi sağlayabilmektedir (Pirenne, 1994: 149).

Kent hukuku, sadece kişisel köleliği ve toprak üstündeki sınırlamaları ortadan kaldırmakla kalmamış, ticaret ve sanayi etkinliklerini engelleyen derebeylik haklarının ve mali hak iddialarının da ortadan kalkmasına neden olmuştur. Malların serbestçe dolaşımı için büyük engel olan pazar vergileri, kentsoyluların özellikle benimsemedikleri bir düzenlemeydi. Bu nedenle çok geçmeden

bu vergilerden kurtulmak için çaba harcadılar. On ikinci yüzyıl boyunca her yerde gönüllü ya da zorunlu olarak pazar vergilerinde değişiklik yapılmıştır. Kimi yerde bu vergiler, yıllık bir ücret ödenerek geçiştirilmiş, kimi yerde vergileri toplama yöntemi değiştirilmiştir (Pirenne, 1994: 151).

Belediyelerin Görev ve Yetkileri

Belediyelerin görev ve yetkileri ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik göstermektedir. Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak, önceleri belediye tarafından görülmekte olan kimi hizmetleri merkezi yönetim üzerine almıştır. Kimi hizmetleri merkezi yönetimin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da neden olmuştur. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde yeryüzünde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Bunlar; “genel yetki ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi”dir.” (Keleş; 2000: 214).

Genel yetki ilkesine göre, belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka idari birimlere bırakılmamış olan bütün yerel nitelikteki hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidirler. Almanya ve Hollanda’da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki ilkesine göre, belediyeler, kanunun açıkça yetkilendirdiği konularda yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirebilirler. Belediyeler, kanunların yasaklamadığı alanlarda hizmet götürmekle görevli ve yetkili değildir. İngiltere bu ilkeyi kabul etmiştir.

Liste ilkesinde ise, belediyelerin yetki ve görevlerini kanunlar liste şeklinde teker teker saymaktadır. Buna “sayma” yöntemi de denilmektedir. Ülkemizde 2005 yılına kadar belediyelerin yetki ve görevleri, büyük ölçüde “liste ilkesi”ne göre belirlenmiştir. 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununda, öncelikle “yetki ilkesi” kabul edilmiştir. Yetki listesiyle birlikte “genel yetki ilkesi” de benimsenmiştir. Genel yetki ilkesi 5393 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin (b) fıkrasında şöyle ifade edilmektedir: “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır.” Bu fıkra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, Esas No. 2005/95, Karar No: 2005/14). Aynı Kanunun (a) fıkrasında belediyelerin görev ve yetkileri şu şekilde açıklanmıştır:

“İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım,

gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Belediye hizmetleri, yurttaşlara en yakın yerden ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı ve dar gelirlilerin durumuna göre uygun yöntemler uygulanır.”

Yukarıda görüldüğü gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler “beşikten mezara” kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır ((Eryılmaz, 2005: 140).

Belediyelerin Merkezi Yönetimle İlişkileri

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkiler yönetsel, mali ve siyasi olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Yönetsel ilişkiler

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki yönetsel ilişkiler, geniş ölçüde siyasi bir nitelik taşır. Siyasi gelişmeye paralel olarak, siyasi yaşam bakımından önemli sonuçlar meydana getirir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere uyguladığı idari vesayet, onları bağımlı duruma düşürür (Keleş-Yavuz, 1989: 217).

İdari vesayet, kamu hukukunun en önemli kurumlarından biridir. Bu nedenle onu bir kenara atmak söz konusu olamaz. Ancak, idari vesayetın esası hakkında tartışmalar bulunmaktadır. İdari vesayet yoluyla, yerel yönetim birimlerine uygulanan denetimin yerel özerklikle bağdaşmadığını ileri sürenler vardır. Buna karşın, bunu destekleyenler de bulunmaktadır (Meriç, 1981: 36). Bunlara göre, yerel özerklik, ülkenin birliğini bozabileceği gibi onu federalizme kadar götürebilir. Yerel özerkliğin en geniş ölçüde tanındığı Anglo-Sakson ülkelerde bile merkezi yönetim, belediyeler üzerinde belli bir vesayet denetimi uygular (Keleş-Yavuz, 1989: 217).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin idari denetiminin, kanun ya da anayasa ile tespit edilmiş durum ve yöntemlerle, ancak anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacı ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir (Resmi Gazete, 3.10.1992).

1982 Anayasası yerel yönetimleri, il, belediye ya da köy halkının ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır (m.127). Buna karşın yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin, ilke olarak yargı yolu ile olacağı belirtilmektedir. Bunun hemen arkasından ise, İçişleri Bakanı'na, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi verilmektedir.

Aynı maddenin beşinci bendinde, yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasası'nda öngörülen idari vesayet denetimi 1961 Anayasası'nda öngörülmemiştir. İdari vesayet bir önceki Anayasada yer almayıp, 1982 Anayasası'nda yer alması "geriye dönüş" sayılabilecek bir adımdır. Çünkü dünyadaki demokratik gelişmelere paralel olarak yerel yönetim birimlerinin daha fazla özzerleştirilmesi gerekirken, değiştirilmesi ya da en azından yeniden yorumlanması gereken bir kurum anayasalaştırılmıştır (Soysal, 1987: 354).

Mali İlişkiler

Belediyelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için mali kaynaklara sahip olmaları gerekir. Dolayısıyla merkezi yönetimle belediyeler aralarındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular oluşturmaktadır. Kamu hizmetleri ile bunları karşılayacak kaynakların, merkezi yönetim ile belediyeler arasında paylaşılması ve bu konudaki hukuki düzenlemeler, bunlar arasındaki ilişkilerin mali boyutunu meydana getirmektedir (Özdemir, 1991: 316). Farklı yönetimlere hâkim farklı politik gruplar arasındaki uyuşmazlıklar, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki mali ilişkileri doğrudan etkiler. Merkezi ve yerel yönetin organlarının farklı süreçlerle iş başına gelmeleri, yerel yönetim birimlerinde "med-cezir" olayı gibi bir sonuç oluşturabilir (Önder, 1991: 179).

Siyasi İlişkiler

Belediyeler, siyasi kurumlardır. Sadece belediye başkanı değil, belediye meclisi ve encümeni de siyasi süreçlerin içindedir. Siyasi erki ele geçirmek isteyen siyasi partiler, kentleşme, kent yönetimi ve belediyeçilik konularında bazı görüş ve düşüncelere sahiptirler. Bu görüşlerin, bütün siyasi partilerin genel ideolojik tutumları çerçevesinde bir yeri vardır. Bunları, seçim döneminde seçmenlerine sunmak zorundadırlar (Keleş-Yavuz, 1989: 225).

Genellikle muhalefette olan siyasi partiler belediyelerin güçlendirilmesini savunurlar. Ancak iktidara geldikleri zaman ona karşı çıkarlar (Tekeli, 1999: 204). Örneğin, ülkemizde 1976 yılında, bir siyasi partinin başkanı durumunda olan başbakan, bir başka partiden olan belediye başkanının seçim kazanma şansını azaltabilmek için, geri kalmış yörelerin de kaynaklardan pay almağa hakkı bulunduğu gerekçesi ile “İstanbul şehrine devlet eli, yapıcı olarak, ancak belediye seçimlerinden sonra uzanacaktır” diye bir demeç vermiştir (Keleş-Yavuz, 1989: 226).

Türkiye’de Belediye Yönetimi

Osmanlı klasik dönemi kentlerinde yönetsel, yargısal ve kentsel hizmetlerinin tamamından sorumlu en üst yönetim organı Kadı idi. Kaza, yargı ve yönetim bakımından belirli büyüklükte bir yerleşim birimiydi ve kendine bağlı kasaba ve köylerden meydana gelmekteydi. Kaza'nın başında bulunan kadı, hem şer’i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Kadının dairesi, bir mahkeme binası olduğu gibi, aynı zamanda belediye hizmetlerinin yürütüldüğü yerdi (Eryılmaz, 2005: 172).

Kent yönetiminde, adli, mülki ve beledi işlevler birbirinden ayrılmamıştı. Kadı çok yönlü yönetsel işlevlerini yerine getirirken yalnız değildi. Subaşı, naib, muhtesip, imam ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmaktaydı (Alada, 1990: 119).

Kadılık kurumu, Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini meydana getirmekteydi. Nitekim devletin kurucusu Osman Gazi'nin Selçuklu yönetimine karşı bağımsızlığını ilan ettiğinde ilk tayin ettiği memur kadı ve subaşıydı (Eryılmaz, 2005: 172).

Subaşı, kentin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu emniyet amiriydi. Naib, yargı işlerinde kadının

yardımcısıydı ve kadının yetki alanı içinde ulaşamadığı yerde, onun adına karar verirdi. İmamlar ise mahallenin yönetiminden sorumluydu. Kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısı muhtesipti. Muhtesibin görevi, temel tüketim mallarına narh koymak, bunu denetlemek; çarşı ve pazar işlerini gözetlemek, tartı ve ölçü aletleri kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı dükkânları denetlemektir. Bugün belediye zabıtasının gördüğü işler, o dönemde bütünüyle muhtesibe verilmişti (Eryılmaz, 2005: 172).

Ülkemizde belediye yönetiminin gelişimi Tanzimat'tan sonra ve Fransız belediye yönetimi örnek alınarak kurulmuştur. Ancak, belediyenin gelişmesi İstanbul'da ve taşrada farklı zamanlarda ve birbirinden farklı olmuştur.

İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı İstanbul ve diğer vilayet belediyeleri için iki ayrı kanun çıkartmıştır. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul belediye dairelerine, gelirler, yetkiler ve belediye organları yönünden ayrı bir statü verilmiştir. Bu nedenle taşra milletvekilleri tarafından şiddetle eleştirilmiştir (Ortaylı, 1974: 154).

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediye Hakkında Kanunu Muvakkat ile İstanbul belediye örgütünde bir değişiklik yapılmıştır. Belediye daireleri kaldırılmış, yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Ancak şehremini hükümet tarafından atanmaya devam edilmiştir. Bu sistem 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununa kadar sürmüştür (Gözübüyük; 1967: 72). 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanlığı için iki dereceli seçim sistemi benimsemiştir. Halk doğrudan belediye meclisini seçer, belediye meclisi de başkanlarını seçerdi (Resmi Gazete, 03.04.1930). Bu sisteme 1960 yılında 27 Mayıs Askeri Darbeyle son verilmiştir. 1963 yılında yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında 19.7.1963 yılında çıkarılan 307 sayılı "Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" dur (Resmi Gazete, 27.7.1963). Bu kanuna göre; belediye başkanlarının seçimi, doğrudan halk tarafından serbest, eşit, gizli, tek dereceli, çoğunluk usulü, genel oy, açık sayım döküm ilkelerine göre yapılır. Özellikle 1930'dan sonra belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçildiği için genel olarak onların hâkimiyeti altına girerlerdi. Bunu ortadan kaldırmak için belediye başkanı güçlü bir konuma getirilmek istenmiştir (Artukmaç, 1963: 109).

"Güçlü başkan sistemi"nde, belediye başkanının gücü, doğrudan halk tarafından seçilmesinden ve bunun yanı sıra yasal yetkilerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca belediye başkanları kişilikleri, siyasi ve

sosyal ilişkileriyle, genellikle belediye meclislerinde ve belediye örgütü üzerinde fiili bir otorite kurabilmektedirler. Böylece kentlerde belediye yönetimi bir anlamda, belediye başkanı çevresinde yoğunlaşan ve onunla özdeşleşen bir örgüt olma özelliği kazanmış bulunmaktadır. Dolayısıyla belediye örgütünü neredeyse başkan, tek başına temsil etmekte, etkilemekte ve yönlendirmektedir (Yalçındağ, 1998: 383). Hatta belediye başkanları için “siyasi krallar” ve “yerel imparatorlar” kelimeleri de kullanılmaktadır (Ekinci, 1998).

“Güçlü belediye başkanı” olgusu belediye çalışmalarında verimliliği ve hızı artırmaktadır. Çünkü sorumluluk tek dereceli ve çoğunluk seçim sistemi ile göreve gelen belediye başkanına aittir. Buna karşın, güçlü belediye başkanı sisteminde belediye yönetiminin karar organı olan belediye meclisinin konumu da temsili sistemin etkin bir biçimde çalışması ve halkın seçtiği üyeleri denetleyebilmesi açısından sakıncalı bulunmaktadır (DPT, 1994: 51).

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı sıfatı ile genel yönetimin ajanı, belediyenin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetimde bulunamaz (03.07.02005 tarihli 5393 sayılı Kanun, m.38).

Yirminci Yüzyılda Belediyelerdeki Gelişmeler

Yirminci yüzyılda Batı Avrupa ülkelerinde meydana gelen gelişmeler çerçevesinde komün geleneğinin devamı olan belediyeler de etkilenmiştir. Bu yüzyılın ikinci yarısında etkinlik kavramı öne çıkmıştır (Güler, 1992:114). Sayıları fazla ve ölçekleri küçük olan yerel yönetim birimleri, kent-kır ayırımının kaybolduğu sanayi ötesi toplumlarda, bölgesel ölçeği zorlayan kentsel planlamayı olumsuz etkilemektedirler. Sosyo-ekonomik gelişmenin temposuna ayak uydurabilmeleri için yeterli uzman ve kaynak yoğunlaşmasına engel olmaktadır. Yapılması gereken şey, yerel yönetimlerin sayısını azaltmaktır. Bu da belediyelerin birleştirilmesiyle olmaktadır. Belediyelerin birleştirilmesinin nedenleri; belediye gelirlerini artırmak, belediyeler arasında işbirliği sağlamak, belediyelerde çalışan personelin niteliğini yükseltmektir (Tortop, 1990:115).

Ayrıca, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının görevleri artmıştır. Belediye başkanı daha önce sadece doğumları, ölümleri kaydeder ve kadastro işlerine bakardı. Yirminci yüzyılda istatistikler çıkarır, ziraat hizmetleri için ürün durumu tespit eder, vergi indirim

isteklerini üst makamlara bildirir. Sosyal yardım dosyaları ve bütçeyi hazırlar, yolları yapar ve okul gibi resmi binaların bakımı ve onarımı belediye başkanının görevleri arasında sayılmaktadır. Küçük belediyelerin mali yapıları ise bu hizmetleri yerine getirmek için yetersiz kalmaktadır (Randet-Maltete, 1962: 20–23)

Yukarıda belirtilen düşüncelere paralel olarak yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılmıştır. Almanya'da yerel yönetim birimlerinin sayısı 1968–1978 yılları arasında Baden-Vürtemberg eyaletinde 3379'dan 1100'e, Bavyera eyaletinde 7073'den 2027'ye, Hesse eyaletinde 2690'dan 416'ya düşürülmüştür. Hollanda'da 1000 olan yerel yönetim sayısı 833'e indirilmiştir. Fransa'da da benzer gelişmeler olmuştur. Bu ülkede 40 bine yakın belediyenin tüzel kişiliğine dokunulmamış; fakat çoğunu yakındaki bir merkez banliyösüne dönüştürerek varlıklarında köklü değişiklikler yapılmıştır (Güler,1992:115). Türkiye'de de benzer gelişmeler yaşanmıştır. Belediyenin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus ölçütü 2000'den 5000'e çıkartılmıştır (5393 sayılı Kanun m.11). Buna göre;

“Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.”

Belediyelerin birleştirilmemesine karşı çıkanlar da bulunmaktadır. Bunlara göre; belediyeler, saygı gösterilmesi gereken tarihi örgütlerdir, belediyelerin birleştirilmesi, belediyelere verilmiş olan özerklik hakkını gasp eder, belediyelerin birleştirilmesi yerinden yönetim

ilkesine terstir, belediyelerin birleştirilmesi halk tarafından sempati ile karşılanmaz (Onar, 1936: 47–93).

Belediyelerde sadece yapısal değişikliklerle yetinilmemiştir. Ayrıca görev ve kaynakların yeniden dağılımı ile ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. 1970'li yılların ilk yarısından itibaren ortaya çıkan bu eğilim, kamu harcamalarının büyümesinde düşüslere neden olmuştur. Toplam kamu harcamalarındaki değişme eğilimi çoğu ülkede büyüme hızını düşürmüş iken, yerel yönetim harcamalarının hacmi Fransa'da aynı kalmış; Almanya, İsviçre, İsveç, İtalya ve İngiltere gibi çoğu ülkede daralmıştır (Güler, 1992:116).

Sonuç

Ortaçağ'da ticaret ve toplumsal gelişmeyle birlikte yeni kurumlar da ortaya çıkmıştır. Komünler de tarih sahnesine bu dönemde çıkmışlardır. Komünler belli ihtiyaçları karşılamak amacıyla oluşturulan birimlerdir. Bu birimler on ikinci yüzyıldan sonra belediyeye dönüştürülmüştür.

Belediyeler, tüm gerçek ve tüzel kişiler gibi devletin genel kanunlarına uymak zorundadırlar. Aynı zamanda merkezi yönetim belediye yönetimi üzerinde idari vesayet yetkisine de sahiptir. Türkiye'de belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olan özerklik ilkesini zedelemektedir. 1982 Anayasası İçişleri Bakanı'na, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi vermektedir. Bu genel ve belirsiz yetki, çağın hukuk anlayışıyla çelişmektedir.

Fransa da 1982 yılından itibaren belediyeler üzerindeki denetim hafifletilmiş ve belediyelerin özerkliği güçlendirilmiştir. Öyle ki yerindelik denetimi kaldırılmış sadece hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Getirilen bu reform ile hem belediyeler hem de bölgesel yerel yönetimlere özerklik tanınmış ve bölgesel yönetimlere yasamay etkileyebilecek güçlü yetkiler verilmiştir.

Yirminci yüzyılda hem Ülkemizde hem de Batı'da belediyeler birleşsin mi birleşmesin mi? tartışmaları yaşanmıştır. Demokrasiye aykırı olmasına rağmen, belediyeler resmi görüşün etkisi ile birleştirilmiş, görev ve kaynak dağılımı ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Belediyeye, tüzel kişilik ve özerklik vermek yeterli değildir. Demokrasinin gereği olarak daha çok yerel etkinlik ve katılımcı bir statüye kavuşturulması gerekir. Ayrıca, özerkliğin gereği

olarak yerel yönetimler, üretici, birlikçi, bütünlükçü ve kaynak dağıtıcı ilkeleriyle kendi kaynaklarını kendisi üretebilen bir konuma gelebilirler. Bununla, yerel nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması noktasında belediyeler daha ivedi, verimli ve etkin bir yapıya kavuşabilirler. Yerel toplumun sorunlarına yönelik çözümlerin ve özlem ve taleplerine yönelik cevapların yerel kurumlar tarafından karşılanması, hem demokratik ilkeler hem de hizmetin etkinliği bakımından daha yararlı sonuçlar doğuracaktır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin kamu hizmetinin yürütülmesi konusunda görev dağılımı yapılırken; bu durumun göz önünde bulundurulması daha yararlı olabilir. Hukuki denetim mekanizmasıyla merkezi yönetim, yerel yönetimleri denetlemeli ve yerel yönetimler de özellikle idari özerklik bakımında yerel bazdaki kamu hizmetinin yürütülmesinde daha çok görevler yüklenmelidir.

KAYNAKÇA

- Alada, Adalet, (1990), “Türk Belediyeciğine Kronolojik Yaklaşım (1930–1990)”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol A.Ş.-IULA-EMME Yayınları.
- Artukmaç, Sadık, (1963), *Mahalli Seçim Hukuku*, İş Basım ve Ciltevi, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (1994), *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi*, 7. BYKP ÖİK Raporu, DPT Yayınları, Ankara.
- Ekinci, Oktay, “Belediyelerde Karşı Devrim”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 6.4.1998
- Ertürk, Hasan, (1995), *Kent Ekonomisi*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Eryılmaz, Bilal, (2005), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Gözübüyük, Şeref, (1967), *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman, (1992), *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Hamamcı, Can, (1981), *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Siyasi Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Keleş, Ruşen, (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen, Yavuz, Fehmi, (1989), *Yerel Yönetimler*, 2. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Meriç, Osman, (1981), “Yerel Yönetimler ve Vesayet”, *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, AÜ SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Onar, Sıddık Sami, (1936), "Komünlerin Hukuki Otonomisi", *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri*, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul.
- Orhun, Hayri, (1947), *Belçika’da Provens ve Komün İdareleri*, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

- Ortaylı, İlber, (1974), *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840–1878)*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Önder, İzzettin, (1991), “Yorum”, *Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, MÜ İİBF ve MÜ Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul.
- Özdemir, Biltekin, (1991), “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler”, *Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, MÜ İİBF ve MÜ Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul.
- Pirenne, Henri, (1994), *Ortaçağ Kentleri. Kökenleri ve Ticaretin Canlanması*, Çev. Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Randet, M., Maltete, M., (1962), *Fransa'da Bölge Tanzimi ve Yeni Komün Kuruluşları*, Çev. A. Tolun, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Soysal, Mümtaz , (1987), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Tekeli, İlhan, (1999), “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk ve Sivil Toplum”, *Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Semineri*, WALD Yayınları, İstanbul.
- Topal, A.Kadir, (2004), “Kavramsal Olarak Kent Nedir ve Türkiye’de Kent Neresidir?”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt, 6, Sayı:1.
- Tortop, Nuri, (1990), *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk, (1998), “Belediyelerimiz ve Başkanları”, *Türk İdare Dergisi*, S. 421.