

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLAR ARASI İLİŞKİLER
ANA BİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE
DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNE ETKİSİ**

Osman BEYAZYILDIZ

2501550598

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Levent ÜRER

İSTANBUL 2010

TEZ ONAY SAYFASI

ÖZ

Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Sürecine Etkisi

Osman BEYAZYILDIZ

Bu çalışmada, öncelikle demokrasi kavramı ve yerel yönetim türleri üzerinde durulmuştur. Yerel yönetim türleri olan belediyeler, il özel idareleri ve köylerin tanımlamaları yapılarak, demokrasi ve demokrasi kuramının genel nitelikleri, modern temsili demokrasinin siyasi kurumları ve yerel demokrasi konuları işlenmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye’de yerel yönetimlerin dönemler halinde gelişimi anlatılmıştır. Cumhuriyet öncesi batılı anlamda ilk kurulan belediyeden başlanarak belediyeler, il özel idareleri ve köylerin nasıl kuruldukları, organları, görevleri, imtiyazları, mali kaynakları ve idari vesayet konuları, Cumhuriyet öncesi dönemi, 1923-1960 dönemi, 1960-1981 dönemi, 1982-2004 dönemi ve 2005- sonrası dönemi olmak üzere yerel yönetimlerin Türkiye’deki tarihsel süreçte değerlendirilmesi anlatılmıştır.

Çalışma temel olarak demokrasinin yaygınlaşmasında yerel yönetimlerin rolüne üçüncü bölümde odaklanmıştır. Bu çerçevede yine yukarıda belirtilen dönemler halinde yerel yönetimlerin, demokrasinin halka yayılmasında rolleri açıklanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Local Governments In Turkey and Their Effects On The Democratization Process

Osman BEYAZYILDIZ

In this study, the concept of democracy and the types of local governments are explained first and foremost. The subjects of democracy, general qualities of democracy theory, political organizations of modern representative democracy are explained by making descriptions of local governments such as municipalities, special provincial administrations and villages.

In the second part, the development of local governments is explained period by period. The assessment of local governments in Turkey is explained regarding the first municipality having been established in a western style, special provincial administrations, municipalities villages and their establishments, organs, duties, concessions, financial sources and administrative tutelage issues, the period of Pre-Turkish Republic, the period of 1923-1960, the period of 1960-1981, the period of 1982-2004 and the period after 2005.

This study mainly focuses on the role of local governments, in the proliferation of democracy. Within this frame, the roles of local governments in making democracy widespread among public are explained in the light of periods mentioned above.

ÖNSÖZ

Yerel yönetimler, dünyada ve Türkiye’de en çok tartışılan konulardan birisidir. Küreselleşen dünyada yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin çehresi hızlı bir şekilde değişmektedir. Ülkemizde de yerel yönetimler, özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte, demokratikleşme yönünden büyük bir değişim sürecine girmiştir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, yönetim sisteminin doğru ve etkin bir şekilde işlemesi açısından son derece önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin var oluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır.

Demokratik olma, yerel yönetimlerin evrensel özelliğidir. Yerel idareler, çoğulcu demokrasinin sağlanmasının ilk basamağını ve olmazsa olmazını oluşturmaktadırlar. Yerel yönetimler, demokrasinin kolay bir biçimde hayata geçirilmesini sağlayan yönetim birimleridir. Zira demokrasi geleneği olmayan ve gelişmekte olan ülkelerde bile, mahalli küçük toplulukların, demokratik yönetim mekanizmasının işleyişini öğrenmelerine ve yönetim sürecine katılmalarına imkân vermektedir. Bu nedenle yerel yönetimler için “demokrasinin beşiği” ve “demokrasinin okulu” tabiri genel kabul görmekte ve yaygın olarak kullanılmaktadır.

Aynı zamanda yerel yönetimler gelişim sürecine bakıldığında sürekli olarak merkezi bürokrasinin yaptığı işleri ve görevleri devralan bir mekanizma da olmuştur. Bu noktadan bakıldığında yerel yönetimler bir yandan belli kamu hizmetlerinin yerine getirildiği bir resmi kurum hüviyetini taşımışlardır.

Böyle bir sürecin yaşandığı ortamda, bu çalışmanın konusunu oluşturan, yerel

yönetimler ve demokrasi ilişkisi her geçen gün biraz daha önem kazanmakta, demokratik yerel yönetim kavramları her geçen gün daha fazla yoğunlukta tartışma konusu olmaktadır.

Bu çalışmada tartışmalara biraz olsun katkı sağlayabilmek amacıyla, yerel yönetimler ve demokrasi teorisi değerlendirilerek, yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki ele alınmıştır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde yerel yönetimlerin tarihi süreçleri dönemler halinde anlatılıp, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi ve demokratikleşme ilişkisi vurgulanmıştır.

“Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Sürecine Etkisi” adlı bu çalışmanın oluşmasında desteğini ve yardımlarını benden esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Levent ÜRER’e teşekkürleri bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
1.YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ KAVRAMI	4
1.1. Yerel Yönetim Türleri.....	4
1.1.1. Belediyeler	4
1.1.2. Büyükşehir Belediyeleri.....	5
1.1.3. İl Özel İdareleri	5
1.1.4. Köyler.....	7
1.2. Demokrasi ve Yerel Demokrasi	8
1.2.1. Demokrasi	8
1.2.2. Temsili Demokrasinin Siyasi Kurumları	10
1.2.3. Yerel Demokrasi	13
1.2.4. Yerel Demokrasinin Temel İlkeleri	19
İKİNCİ BÖLÜM.....	23
2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ	23
2.1. Cumhuriyet Öncesi (1855-1923) Dönemi.....	23
2.1.1. Belediyeler :	23
2.1.2. İl Özel İdareleri	26
2.1.3. Köyler.....	28
2.2. 1923-1960 Dönemi	28
2.2.1. Belediyeler	29
2.2.2. İl Özel İdareleri	35
2.2.3. Köyler.....	38
2.3. 1961-1981 Dönemi	42
2.3.1. Belediyeler	43

2.3.2. İl Özel İdareleri	45
2.3.3. Köyler.....	45
2.4. 1982-2004 Dönemi	47
2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri.....	49
2.4.2. İl Özel İdareleri	52
2.5. 2005- Sonrası Dönemi	53
2.5.1. Belediyeler	53
2.5.2. Büyükşehir Belediyesi	60
2.5.3. İl Özel İdaresi.....	63
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	71
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YEREL DEMOKRASİ	71
3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemi Ve Yerel Demokrasi	71
3.2. 1923-1960 Dönemi Ve Yerel Demokrasi	75
3.2.1. İl Özel İdareleri	85
3.2.2. Köyler.....	86
3.3. 1961-1981 Dönemi Ve Yerel Demokrasi	86
3.4. 1982-2004 Dönemi Ve Yerel Demokrasi	92
3.5. 2005- Sonrası Dönemi Ve Yerel Demokrasi	96
3.5.1. Belediyeler	96
3.5.2. Büyükşehir Belediyeleri.....	102
3.5.3. İl Özel İdareleri	105
SONUÇ.....	110
BİBLİYOGRAFYA/KAYNAKÇA	115

KISALTMALAR LİSTESİ

A.e.	: Aynı eser
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Bkn.	: Bakanlığı
bs.	: Baskı
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
İm.	: İmar
İsk.	: İskan
İÜSBF	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Ltd.	: Limited
md.	: Madde
ODTÜ	:Orta Doğu Teknik Üniversitesi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TİD	: Türkiye İdareciler Derneği
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: Ve benzeri

GİRİŞ

Yerel yönetimler; kavram olarak, merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim birimi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurudur. Bir ülkedeki Yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel idareler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.

Bugün gelinen noktada yerel yönetimler halka en yakın, pek çok kamu hizmetini veren, politika okulu işlevi de gören bir kurum haline gelmişlerdir. Ayrıca yerel yönetimler pek çok çağdaş devlette aynı zamanda sivil toplumun bir uzantısı olarak da görülmektedirler.

Yerel yönetimler, demokrasinin yaşatılmasında, insanın özgürleşmesinde ve demokratik bilinç kazanmalarında en etkili kuruluşların başında gelmektedirler. Çünkü yerel yönetimler siyasete katılma kanallarını genişleterek hem ülkenin siyasal istikrarının korunmasını sağlamakta, hem de demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasına öncülük etmektedir.

Kendini yenilemekten uzak, değişimlere kapalı, baskıcı, merkeziyetçi ve otoriter siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri, yerlerini güçlü ve demokratik yerinden yönetim modellerine bırakmaya zorlamaktadır. Yerel yönetimlerin bu noktadaki rolü, birbirlerini tamamlayan iki farklı kategoride mütalaa edilmektedir. Birinci kategoriyi yerel yönetimler yoluyla kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliğin ve verimliliğin artırılması oluştururken, ikinci kategoriyi demokratik sürecin tabandan tavana doğru yapılandırılmasında yerel yönetimlerin rolü

oluşturmaktadır. Özellikle demokratik süreç konu olduğunda, demokratik yerel yönetim kurumu, aynı zamanda temsili demokrasinin 20. yüzyıla özgü sorunlarının ortadan kaldırılmasının bir aracı olarak görülmektedir. Çünkü temsili demokrasinin seçimle sınırlandırdığı katılım mekanizmasının bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesine ve insanların kültür düzeyinin yükselmesine paralel olarak yetersiz kaldığı iddia edilmekte ve yeni katılım kanalları açılmasının zorunlu olduğu ifade edilmektedir

Yerel yönetimler tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hızlı bir gelişim sürecinin devamında her geçen gün ilgi alanını genişleten ve değişim geçiren bir süreç içerisinde gelişmiştir.

Demokratik yerel yönetim kurumuna duyulan ihtiyaç 1970'lerde başlamış, 1980 sonrası Türkiye'sinde yoğun biçimde tartışma gündemine gelmiştir. Bu yöndeki tartışmalar zaman zaman hükümet politikalarına da yansımaktadır.

Bu çalışmada yerel yönetimlerle ilgili olarak kanunlarımızda yapılan düzenlemelerin yerel yönetimlerin kurumsallaşmalarına ve işleyişlerinin demokratikleşmesine etkileri de konularımız arasında detaylı olarak ele alınacaktır.

Demokratik bir sistemi kurmaya ve yerleştirmeye en uygun kuruluşlar olarak nitelendirilen yerel yönetimler, bu nitelermeyi sahip oldukları ilke ve uygulamalarının, demokratik bir geleneğin oluşturulmasına yaptığı katkılardan ve bir sivil toplum kurumu olarak devletin sınırlandırılmasındaki rollerinden dolayı hak etmişlerdir. Özellikle demokrasinin temeli sayılan, özgürlük, eşitlik, katılım, temsil ve saydamlık gibi kriterlerin hayata geçirilmesinde yerel yönetim kurumlarının neredeyse olmazsa olmaz ölçüsünde önemi vardır. Bu tespitten hareketle demokrasinin tabana yayılmasında yerel yönetimlerin rolünün tartışılacağı bu çalışma temelde üç ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde yerel yönetim ve demokrasi kavramları genel olarak incelenmiş, yerel yönetim türlerinden belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve köyler

ile demokrasi teriminin yanı sıra temsili demokrasinin siyasi kurumları, yerel demokrasi ve yerel demokrasinin temel ilkeleri gibi konulara değinilerek analizi yapılmıştır. İkinci bölümde, yerel yönetim kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Cumhuriyet Öncesi Dönemi, 1923-1960 Dönemi, 1960-1981 Dönemi, 1982-2004 Dönemi ve 2005- Sonrası Dönemi olarak değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde ise demokratikleşme olgusundan hareketle Türkiye’deki yerel yönetimlerin gelişimi dönemler halinde irdelenerek demokratikleşme sürecine yönelik etkileri açıklanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ KAVRAMI

1.1. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimler; kavram olarak, merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacıyla oluşturulan karar organları, doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim birimi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir. Daha geniş bir tanıma göre ise; belirli bir coğrafi alanda (il, kent, köy, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşama nedeni ile kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, kanunlarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.¹

1.1.1. Belediyeler

Belediyeler, Yerel temsili yönetimlerin en temel birimlerindedir. En bilinen örnekleri, Fransa'da ve çeşitli Afrika ülkelerinde bulunan commune, İspanya'da ve çeşitli Latin Amerika ülkelerinde görülen municipio, Almanya'da gemeente, İngiltere'de ve çeşitli Commonwealth ülkelerinde borough ve district ve Amerika Birleşik Devletleri'nde city ve town'dur. Avrupa Birliği ülkeleri arasında belediyeler oldukça çeşitlilik arz etmektedir. Büyük bir çoğunluğunun temsili nitelikleri azami derecededir. Ayrıca, çok büyük bir kısmı, kamusal işler, kamu düzeni, sosyal hizmetler gibi çok çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Genellikle kendilerine has gelir kaynakları olmakla birlikte, bazıları merkezi hükümet kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Büyüklükleri de çok çeşitlidir. Kimilerininin

¹ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 8. bs. Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s. 41-42,

alanları çok küçük iken, bazıları da binlerce kilometre kare hatta bazı ülkelerden daha büyüktür.²

1.1.2. Büyükşehir Belediyeleri

Metropolitan yönetimler metropolitan alanların yönetiminin, diğer kentsel alanların yönetiminden farklılığının bir sonucudur. Diğer taraftan, metropolitan alanların yönetimi ile bu bölgelerde yürütülen kamu hizmetlerinin de önemli ölçüde ilişkisi vardır. Kentleşmenin hızla artması, kentlerin daha da büyümesi, yerel halkın hizmet taleplerinin mevcut yerel yönetimce karşılanamaz olmuş ve (belediye) sınırlarının dışında plansız ve düzensiz gelişmelere yol açınca, mevcut kent yönetiminin yeni oluşan kentsel alanların ihtiyaçlarını karşılayamadığı görülmüş ve metropolis veya büyükşehir vb. adlarda anılan yeni yerleşim yerlerinin yönetimi için özel modeller aranmaya başlanmıştır. Merkez kent çevresinde çok sayıdaki sorunların çözülmesi, coğrafi birlik ve hizmetlerde koordinasyonun sağlanması, metropolitan alan ölçeğinde plan ve program yapan, kararlar alan ve bunları uygulayabilen bir kurumsal yapının doğmasını gerekli kılmıştır.³

Metropolitan sorunlar temelde coğrafi birlik ve işlevsel koordinasyon sorunlarıdır. Bu sorunlara çözüm getirmek için uygulamada çeşitli kurumsal çözümler getirilmiştir.

1.1.3. İl Özel İdareleri

County'ler, province'ler ve district'ler yerel yönetimlerin ara birimleridir. En iyi bilinen örnekleri arasında Fransa'da the departement ve arrondissement, İspanya'da provincia, Almaya'da Landkreise ve ABD'de county sayılabilir. Bunlar, merkezi idare ile temel yerel yönetim birimleri olan belediyeler arasında ara kademeyi veya kademeleri oluşturan, temsili özelliğe sahip olan veya olmayan yerel

² Halil Kalabalık, **Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 69.

³ A.e.,

yönetim birimleridir. Kural olarak, genel amaçlı ara birimler sınırları içerisinde iki veya daha fazla temel birimi (belediyeyi) içerirler.

Pek çok Avrupa ülkesinde ara birimlerin kaynağı feodal çağlara kadar uzanmaktadır. Nüfus ve büyüklük açısından ara birimler çok çeşitlilik arz etmektedir. Bazı Hindistan province'leri pek çok bağımsız ülkeden daha geniştir. Buna karşılık, bazıları ise oldukça küçüktür. Ara birimler, belediyelerden daha az yerinden yönetilmekte ve daha çok merkezi idarenin yetki genişliği ilkesine tabi olarak çalışmaktadırlar.

Ara birimlerin faaliyetleri dört geniş kategoriye ayrılabilir.

- Temel yerel yönetim birimleri olan belediyeler gibi, merkezi idare tarafından belirlenen politikalar çerçevesinde pek çok yerel hizmetleri yerine getirirler.

- Pek çok ara birimler, kendi alanlarında merkezi hükümet bakanlıklarının yerel faaliyetlerinin koordinasyonundan sorumludurlar.

- Anglo-Sakson ülkeleri hariç tutulursa, genellikle, sınırları içerisindeki yerel yönetim birimlerinin işlem ve eylemlerinin teftiş ve denetimden sorumlu tutulurlar.

- Yetki genişliğine dayalı yukarıdaki faaliyetler yanında, bu birimler yerinden yönetim faaliyetlerini organize eden temsili yerel organlara da sahiptirler.

Ara birimlerin çoğu temsili organlara sahip değildir ve merkezi faaliyetlerin ifasından sorumludurlar. Bunlara örnek olarak Fransa'daki arrondissement'leri, Finlandiya, Yunanistan ve Portekiz'deki illeri verebiliriz.

Bir ikinci ara kademe birimi türü daha var ki bunlar temsili nitelikte olmayan yerel yönetim birimlerine benzemekle birlikte, temsili organlara sahiptirler. Bu birimlerin yerinden yönetim yetkileri oldukça sınırlıdır ve meclisleri yönetim sürecinin önemli tamamlayıcıları durumundadır. 1982 öncesi Fransız departemen'ları ve Türkiye'nin il genel idareleri bu tür ara birimlerin bilinen örnekleridir. Bu tür kurumlar, merkezi idarenin bir birimi gibi bazı hizmetleri yerine getirirler. Ayrıca, vali (prefet) ildeki bütün merkezi idare birimlerinin yasal denetleyicisi ve kamu

hizmetlerinde koordinasyon sağlayıcısı durumundadır. Temel yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini yakından denetleyen il idareleri, aynı zamanda, valinin yönetim altında, merkezden il meclislerine devredilen yerinden yönetim fonksiyonlarından bazılarını yerine getirirler.⁴

Üçüncü tür ara birimler, yerel yönetim faaliyetlerini yerine getiren ve örnekleri İsveç ve İtalya'da bulunan illerdir. Her iki ülkede de aynı alan ve nüfusa hizmet veren her il iki yönetim teşkilatına sahiptir. Bunlardan birincisi temsili olmayan bir yerel birimdir. İkincisi ise yerel temsili meclise sahip bir birimdir.

1.1.4. Köyler

Köy, hakim iş-güç biçimi tarımsal, halkının doğal çevre ile sıkı bir ilişkisi olan küçük bir topluluk biçiminde kırsal bölgede yerleşmiş, seyrek bir nüfusa, büyük bir toplumsal homojenliğe sahip ve halkında iç farklılaşma ve tabakalaşmanın az olduğu yerlerdir.⁵

Köyler, belediye sınırları içerisinde ya da belediye sınırlarına bitişik, bir belediyenin coğrafi ve idari altı olan, fakat onun yerini tutamayan birimlerdir. Köyler, insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama içgüdüleri ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik bir olgudur. İnsanlar, tarihin bilinmeyen yıllarında, doğal şartlarda ve başka topluluklarda korunmak düşüncesiyle bir araya gelerek, belirli bir alanda yerleşim birimi oluşturmuşlardır. Bu yerleşim yerleri kimileri nüfus bakımından kimileri ise ekonomik güç olarak büyümüş, şehir ve kasabalara dönüşmüştür. Kimileri ise bu gelişmeyi gösterememiş küçük yerleşim birimleri yani köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir.⁶

Köy yönetimleri de belirli bir alana, nüfusa ve ücretli ya da gönüllü çalışan bir veya daha fazla personele sahiptir. Bunlar, pek Anglo-Sakson belediyelerinde

⁴ A.e.,

⁵ Fethi Aytaç, **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, Erk Yayıncılık, 1995, s. 17.

⁶ Doğan Canman, **Köy Yönetim ve Sorunları**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2002, s. 282.

ward'larda olduğu gibi, daha çok belediyelerin coğrafi seçim bölgeleri niteliğindedir. Pek çok hizmeti yerine getirmekle yükümlü tutulmuş yine de belediyelere oranla daha sınırlı sorumluluklara sahiptirler.

İngiliz Belediye-altı birimler ile Hollanda'nın kırsal belediyeleri çeşitli açılardan birbirlerine benzemektedir. Hollanda kırsal belediyeleri çok geniş sorumluluklara sahiptirler ve temel yerel birim üniteleri olarak kabul edilmektedirler. Hollanda kırsal belediyeleri ile karşılaştırıldığında, İngiltere'de İngiliz geleneğinin tipik bir sonucu olan, işe yaramadığı için kullanılmayan tarihi birimler olmayan parish'ler (köyler) çok sınırlar fonksiyonlara sahiptir.⁷

Gelişmekte olan ülkelerde köyler genellikle tek kişi tarafından yönetilmekte ve bir de bazı durumlarda istişari nitelikte role sahip meclis bulunmaktadır.⁸

Ülkemizde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ilk defa köy organlarından söz ederek bunların kuruluş şekilleriyle görevlerini göstermiştir. 1876 tarihinde yürürlüğe konulan İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile hane nüfusu 200'den az olan yerlerin köy olarak kabul edilmiştir. 17 Mart 1924 tarihinde, 442 Sayılı Köy Kanunu kabul edilerek köy idaresinin bugünkü esasları yürürlüğe konulmuştur. Köy idaresi, açıkça tüzel kişilik olarak idari yapımızda yerini bu kanunla almıştır.

1.2. Demokrasi ve Yerel Demokrasi

1.2.1. Demokrasi

Demokrasi eski Yunanca demos (halk) ve kratos (yönetim veya otorite) sözcüklerinden oluşmaktadır.⁹ Demokrasi kavramının modern kullanımı Batı toplumlarında 18. yüzyıl sonlarındaki devrimci değişimlere dayanmaktadır.¹⁰

⁷ Kalabalık, **Yerel Yönetim Hukuku**, s. 84.

⁸ **A.e.**

⁹ Robert A. Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınları, 1993, s.3.

¹⁰ Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, 1993, s. 3.

Demokrasi; basit anlamıyla, halkın kendi kendini yönetmesidir. Diğer bir tanıma göre; demokrasi kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararları, tüm halkın pozitif ya da negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasal sistem olarak tanımlanmaktadır.¹¹

Demokrasi kişilerin, grupların, sınıfların vb. kendilerini ilgilendiren ya da ilgilendirebilecek konularda alınacak kararların oluşumuna katılmalarıdır.¹²

Yine de dar anlamda siyasetle sınırlı olan demokrasi kavramı devletin yöneldiği amaçları da kapsadığından ölçütleri son derece genişlemekte ve bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın memurları üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve toplumsal refah gibi değerleri de içine almaktadır.¹³

Çağdaş demokrasi tarihinin kimi düşünürlere göre ilk, kimi düşünürlere göre ikinci veya üçüncü dönüm noktası Fransız devrimidir. İlk olduğunu savunan düşünürlere göre Fransa devrimi en az beş yüz yıllık ekonomik ve toplumsal bir gelişme ve değişimin ürünü ve sentezidir. Her ne kadar İngiliz ve Amerikan devrimleri daha önce gerçekleşmişlerse de, orta çağ karanlığını zorlayan insan düşüncesinin yarattığı toplumsal ve siyasal anlayışın, hızla yayılan bir ideoloji biçimine bürünebilmesi Fransa devrimi sonrasında mümkün olabilmektedir. Aynı şekilde insan emeğinin ve zekâsının yarattığı büyük iktisadi patlamanın sonuçlarının tüm dünyaya yayılması da ancak Fransa devriminden sonra görülmüştür.¹⁴

Demokrasi terimi ilk olarak dolaysız demokrasi yani doğrudan temsil anlamında kullanılmıştır.¹⁵ Ancak nüfusun ve yerleşme alanlarının büyümesiyle doğrudan temsil imkânı ortadan kalkmış bu nedenle yerel halk temsilciler vasıtasıyla

¹¹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003, s. 233.

¹² Toktamış Ateş, **Demokrasi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991, s. 2.

¹³ Leslie Lipson, **Demokratik Uygarlık**, Çev. H. Gülalp-T.Alkim, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1984, s. 56-58; Hill, **Democratic Theory and Local Government**, George Allen&Unwin Ltd., London 1974, s. 20-22.

¹⁴ Toktamış Ateş, **Siyasal Tarih**, İstanbul, Der Yayınları, 1994, s. 95

¹⁵ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s. 231.

yönetime katılmıştır.¹⁶ Bu durum ise Doğrudan Demokrasiden Temsili Demokrasiye geçiş süreci olarak ortaya çıkmıştır.

Temsili demokrasinin sonucu olarak siyasal erki ele geçiren çoğunluğun, azınlık haklarını yok sayması ya da ele geçirdiği gücü kötüye kullanmasını önlemek için Çoğulcu Demokrasi fikri geliştirilmiştir. Çoğulcu demokrasi anlayışı demokrasiyi mutlak ve sınırsız bir çoğunluk rejimi olarak kabul etmemektedir. Demokrasi çoğunluğun yönetimi ilkesine dayanmakla birlikte azınlığın diğer bir ifade ile muhaliflerin haklarını da garanti eden rejimdir.¹⁷ Yine çoğunlukçu demokrasiye göre genel irade ya da milli iradenin, her zaman kamunun iyiliğine yöneldiğini ve çoğunluğun çıkarlarının toplumun genel çıkarları ile çatışmadığını savunmaktadır.¹⁸

Teknoloji ve kitle iletişim araçlarının gelişmesiyle temsilciler vasıtasıyla iradesini kullanan kitleler karar sürecine katılmak için katılımcı demokrasi fikrini geliştirmişlerdir.¹⁹ Buna göre temsilciler yanında bizzat halkın kendi sorunlarını dile getirmesi, bunlara çözüm üretmesi ve bu çözümlerin hayata geçirilmesi konusunda katkıda bulunması hedeflenmektedir.²⁰

1.2.2. Temsili Demokrasinin Siyasi Kurumları

- Seçilmiş temsilciler,
- Özgür, adil ve sık sık yapılan seçimler,
- İfade özgürlüğü,
- Alternatif bilgilendirme kaynakları,
- Kurumsal özerklik,

¹⁶ Cevat Geray, **Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara, 14-15 Nisan 1995, s.14; Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, s. 403.

¹⁷ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 34.

¹⁸ **A.e.**

¹⁹ Geray, **Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, s. 14.

²⁰ Esra Siverekli, "Yerelleşme ve Yerel Demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.73, S. 431, Haziran 2001, s. 130.

- Vatandaşların dahil edilmesi,²¹

Seçilmiş Temsilciler : Politikalarla ilgili hükümet kararlarının kontrol etme işi anayasa tarafından vatandaşların seçimle belirlediği temsilcilere verilmiştir. Yurttaşların seçimler vasıtasıyla kanunları yapma yetkisine sahip olan temsilcileri seçebilmeleri ya da reddedebilmeleridir. Bu yüzden büyük ölçekli demokratik hükümetler temsildir. İlke olarak, temsili demokrasiyi benimseyen batı demokrasisi, milli iradenin seçilmiş parlamentoda temsil edileceği düşüncesine dayanmaktadır. Esas itibariyle şu üç boyut demokrasi açısından oldukça önemlidir. Bunlar temel haklara saygı, yurttaşlık ve yöneticilerin temsiliçiliğidir.²² Büyük topluluklarda herkesin bir araya gelerek karar almasının imkânsızlığı sonucunda gelişen temsili demokrasi, demokratik seçimler için ülke yönetimine talip olan ve buna ehil en az iki siyasi partinin varlığını gerektirir.²³

Özgür, adil ve sık sık yapılan seçimler : Demokratik eşitlik için, her yurttaşın oy kullanmak için eşit ve etkin fırsatı olmalı ve her oy eşit sayılmalıdır. Oy kullanmada eşitlik sağlamak için seçimlerin özgür ve adil yapılması gerekir. Özgür olması, yurttaşların seçimlere bir misilleme korkusu olmadan gidebilmeleri, adil olması da bütün oyların eşit olarak sayılmasıdır. Ancak, özgür ve adil seçimler yeterli değildir. Yurttaşların gündem üzerinde nihai kontrol sahibi olabilmeleri, seçimlerin aynı zamanda sık sık yapılması gereklidir. Demokraside asıl olan, çoğunluk kadar muhalefetin de eşit haklara sahip olduğunun kabul edilmesidir. Azınlığa iktidar olabilme şansının tanınması, demokrasinin gereği ve temel şartlarından biridir. Siyasetin genel gidişi her ne kadar çoğunluk tarafından belirlenirse de demokrasilerde azınlığın çoğunluğu denetleme ve uyarma yetkisi vardır.²⁴

İfade özgürlüğü : Yurttaşların sert bir biçimde cezalandırılma tehlikesi ile karşı karşıya olmadan, politik konularda memurları, hükümeti, rejimi, sosyal-

²¹ Robert A.Dahl, **Demokrasi Üstüne**, Çev.Betül Kadioğlu, Ankara, Phonix, 2001, s. 89.

²² Alain Touraine, **Demokrasi Nedir?**, Çev. Oktay Kunal, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 45.

²³ Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul, Der Yayınları, 1990, s. 363.

²⁴ Mehmet Turan, **Anayasa ve Siyaset**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1995, s. 129.

ekonomi düzeni ve hakim ideolojiyi eleştirmek de dahil olmak üzere kendilerini ifade etmek haklarının olmasıdır. Aynı zamanda yurttaşların siyasi etkin olarak katılması için gereklidir. Özgür ifade sadece sesini duyurmak olduğu gibi aynı zamanda başkalarının söyleyeceklerini de duyma hakkı demektir. Özgürlükten amaç, insanın her istediğini yapabilmesi değildir. Başkalarının özgürlüklerini kısıtlamadan eğitim, çalışma, yaşama, haberleşme, düşüncelerini açıklayabilme gibi haklardan yararlanmayı ifade eden özgürlük, herkesin hakkıdır.²⁵ İnsanların özgür iradeleri demokratik siyasi sistemlerin esasını oluşturur. Özgürlük ilkesi, din, ırk, düşünce farkına bakmadan insanların eşit oldukları inancına dayanır.²⁶

Alternatif bilgilenme kaynakları : Alternatif ve görece bağımsız bilgi kaynaklarının varlığı da temel demokratik kriterlerin pek çoğu açısından gereklidir. Yurttaşların diğer yurttaşlardan, uzmanlardan, gazetelerden, dergilerden, kitaplardan, telekomünikasyon araçlarından ve bunlara benzer bilgi kaynaklarından alternatif ve bağımsız kaynaklar arama hakları olmalıdır. Alternatif bilgi kaynakları kanunlar tarafından etkin olarak korunmalıdır.²⁷

Kurumsal özerklik : Demokratik politik kurumların etkin olarak çalışması için gerekli olanlarda dahil olmak üzere pek çok hakları elde etmek için yurttaşların bağımsız kurumlar ya da organizasyonlar kurmaya hakları olmalıdır. Bu kurumlar bağımsız siyasi partiler ya da çıkar grupları olabilir. Bağımsız kurumlar yurttaşlık eğitiminin ve aydınlanmanın da kaynağıdır. Yurttaşlara sadece bilgi değil, tartışma, görüşme ve siyasi yetenek kazanma fırsatlarını da sunarlar.²⁸

Vatandaşların dahil edilmesi : Bir ülkede sürekli olarak ikamet eden ve o ülkenin kanunlarına tabi olan herkesin politik gelenek için gerekli olan haklara dahil edilmesidir. Bu gelenekler arasında özgür ve adil seçimlerde seçilecek memurlar için oy kullanmak, seçimlerde aday olmak, bağımsız politik organizasyonlar oluşturup bunlarda görev almak, bağımsız bilgi kaynakları erişimine sahip olmak, büyük

²⁵ Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, 8. bs., İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1996, s. 39.

²⁶ Kemali Saybaşı, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Ankara, Doruk Yayıncılık, 1999, s. 31.

²⁷ Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, s. 101.

²⁸ A.e., s. 102.

ölçekli demokrasinin siyasi kuramlarının etkin olarak işleme için gerekli olabilecek özgürlüklere ve fırsatlara sahip olmasıdır.²⁹

1.2.3. Yerel Demokrasi

Yerel demokrasi, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilciler vasıtasıyla etkin katılımını ifade etmektedir. Tarihi açıdan bakılınca yerel demokrasinin ulusal demokrasiden daha eski olduğu ve demokrasi fikrinin hareket ya da başlangıç noktası olduğu görülmektedir.³⁰

Yönetim geleneğiyle ilgili kullanılan aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya kavramları, gerek ulusal gerekse yerel demokrasi kavramları açıklanırken yaygın olarak kullanılmaktadır. Yerel yönetim geleneği ulusal demokrasinin oluşumu için bir zorunluluktur.³¹ Yerel yönetim alanında kullanılan aşağıdan yukarıya terimiyle yerel yönetimlerin Batı'da yavaş yavaş gelişerek olgunlaşması ve kökleşmesi sonucu bu geleneğin siyasal, toplumsal, yönetsel ve kültürel kurumsallaşmaya 19. yüzyılda vesile olduğu, merkezi yönetimlerin bu oluşumu zorunlu olarak kabul etmek zorunda kaldıkları ifade edilmektedir. Yerel sistemdeki bu gelişimin ardından, yerel yönetimlerde kabuk değiştirerek yerel demokrasiden ulusal demokrasiye geçişi sağlayarak siyasal yönetsel yapıyı biçimlendirdiği görülmektedir. Buna karşın yönetme geleneğinin yukarıdan aşağıya doğru olması deyimiyle ise kurumların devlet tarafından tepeden inme bir şekilde düzenlenmesi daha doğrusu dayatılması ifade edilmektedir.

Gelişmiş demokrasilerde kendini yönetme geleneği tabandan yukarı doğru olmasına karşın gelişmemiş demokrasilerde yukarıdan aşağıya doğru oluşmaktadır. Bu nedenle de verilen hakların büyük bir çoğunluğu kullanılamamaktadır.

Yerel demokrasi; uygarlığın, bir toplumun sağlıklı yapısının ve tarihi

²⁹ A.e., s. 103.

³⁰ Jeah-Michel De Forges, **Droit Administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. bs., PUF, Paris, 2002, s. 104.

³¹ İlber Ortaylı, "Mahalli İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine", **Türkiye Günlüğü**, S.26-31, Ocak-Şubat 1994, s. 5.

ayrıcalıklarının algılanır hale gelmesi olarak belirtildiğine göre demokrasi ve yerel yönetimlerle yeni tanışan bu ülkelerin tarihi, kültürel, milli değerlerinin göz önüne alınarak dizayn edilmesi gerekmektedir.³²

Uygun seçim çevrelerinin oluşturulamamasının demokrasi bakımından ciddi bir handikap olduğu söylenmektedir. Aslında bu tür sorunlar ulusal demokrasi bakımından da tartışılmaktadır. Zira eski Yunan da birkaç onbin kişiden oluşan nüfus ve alanın ideal olduğu fikrine karşın onsekizinci yüzyılın sonlarından itibaren demokrasi savunucuları, demokrasinin doğal mekânının ulus-devlet ya da daha genel bir deyişle ülke olduğunu belirtmişlerdir.³³

Buna karşın, yinede demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için uygun seçim çevresi büyüklüğü ve temsilci sayısı göz ardı edilmemelidir. Zira bir kentin küçüklüğü halkın doğrudan katılımına daha çok fırsat vermektedir.³⁴ Küçük sınırların yerel demokrasiyi artıracığı, çünkü küçük ölçekli alanların toplumsal duyarlılığı artıracığını, yöneten ve yönetilenlerin karşılıklı etkileşiminin daha yoğun olacağı ve bunun doğru tercih ve faaliyetlere neden olacağı belirtilmektedir.³⁵

Yerel demokrasinin gerçekleşmesinin önündeki bir başka engel ise yoğun ya da sert parti disiplini olan Türkiye gibi ülkelerde yerel temsilcilerin yerel taleplerden çok bağlı oldukları parti politika ve yönlendirmelerinin olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetici ve temsilcilerin parti organlarıncaya yine yerel tercihler önemsenmeden belirlenmesi de yerel demokrasinin oluşumunu olumsuz etkilemektedir. Bu engel ve sıkıntılar ulusal demokrasi içinde ciddi eksiklikler ve aksaklıklar olarak gözükmektedir.

Yerel yönetimlerin var oluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır.

³² Ortaylı, “Mahalli İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine”, **Türkiye Günlüğü**, s. 5.

³³ Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, s. 5.

³⁴ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVIII, S.4, Aralık 1985, s. 45.

³⁵ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 149.

Demokratik olma yerel yönetimlerin evrensel özelliğidir. Yerel idareler, çoğulcu demokrasinin sağlanmasının ilk basamağını ve olmazsa olmazını oluşturmaktadır. Bu nedenle mahalli idareler demokrasinin temel kurumlarından sayılmakta ve yerel yönetimler ile demokrasi arasında zorunlu ilişki bulunmaktadır.³⁶ Yerel yönetimler, demokrasinin en kolay hayata geçirilmesini sağlayan yönetim birimleridir. Zira demokrasi geleneği olmayan ve gelişmekte olan ülkelerde bile mahalli küçük toplulukların, demokratik yönetim mekanizmasının işleyişini öğrenmelerine ve yönetim sürecine katılmalarına imkân vermektedir.³⁷ Bu manada gelişmekte olan ülkelerde merkezi idarenin çalışmalarına parlamento üyesi ya da yüksek kademe yöneticisi olarak katılanların, daha önce mahalli idare düzeyinde benzeri çalışmaları yapmış olmaları halinde bu tecrübeye sahip olmayan kimselere oranla daha başarılı olacakları varsayılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler için demokrasinin beşiği ve okulu tabiri genel kabul görmekte ve yaygın olarak kullanılmaktadır.

Yine özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olarak görüldüğünden korunması ve geliştirilmesi gereği vurgulanmaktadır.³⁸ Zira birey haklarının korunması ve geliştirilmesi için önemli bir ortam sunmak suretiyle politik eğitim sağlamaktadır.³⁹ Zaten ulusal rejimin demokratik, otoriter ya da totaliter olması yerel yönetimlerin özerkliği, görev ve yetkilerini doğrudan etkilemektedir.⁴⁰ Bu nedenle yerel yönetimlerde demokrasinin hayata geçirilebilmesi için yerel özerkliğin sağlanmış olması gerekmektedir. Hatta çoğu kez yerel özerklikle yerel demokrasi kavramları iç içe geçtiğinden birbirinden

³⁶ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 7. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2001, s. 27.

³⁷ W. Howen, A Van den Elshout, **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Çev. Selçuk Yalçındağ, Ankara, TODAİE Yayınları, 1972, s. 5-6.

³⁸ Ruşen Keleş, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.IV, S. 6, Kasım 1995, s. 3.

³⁹ Hill, **Democratic Theory and Local Government**, s.21.

⁴⁰ Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, s. 55

ayırt edilememektedir.⁴¹ Böylece güçlü, özerk ve demokratik yerel yönetimlerin o ülkedeki demokrasinin sağlıklı işleyip işlemediğinin tespit edilmesinde önemli göstergelerden biri olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimler, yerel konularla ilgili tartışmalarda farklı fikirlere saygı duymayı ve sonuçlarını olgunlukla karşılamayı öğrenebilecekleri ve bunu en yakınlarında hissedebilecekleri birimlerdir. Belli bir bölgede kendi yöneticilerini seçmeyi ve yaptıkları tercihlerin sonucuna katlandıklarını gören sakinlerin ulusal düzeydeki yönetici ve temsilci seçimini daha olgun ve daha bilinçli olarak yapabilecekleri belirtilmektedir.⁴²

Yerel yönetimler, çoğulcu demokrasinin hayata geçirildiği ve bunun çok sınırlı bir alanda görerek ve yaşayarak öğrenilme imkânı sağladığı görülmektedir. Zira demokrasi kamusal politikaların belirlenmesi ve beğenilmemesi durumunda, bunların değiştirilmesi için seçmene düzenli fırsatlar vererek istikrara da katkıda bulunmaktadır.⁴³ Yine uygulama ve icraatlar çok sınırlı bir alanda olduğundan, uygulamalar, toplumun gözünden kaçmamakta ve halk denetimi yakından sağlanabilmektedir. Bölge sakinleri yaptıkları tercihlerle, uygulama ve icraatlara katıldıklarından, katılımcılık daha yoğun olarak yaşanabilmektedir. Doğal olarak yerel yönetimler de beldede oturan sakinleri her an dinlemeye hazır durumda olmalı ve görüşme-etkileme kanallarını açık tutmalıdırlar.⁴⁴ Çünkü günümüzde temsilcilerin görevlendirilmesi yanında bizzat halkın kendi sorunlarını dile getirmesi, önerilerde bulunması ve çözüme katkıda bulunması, katılımcı demokrasinin gereklerindedir.⁴⁵ Hem demokrasi ve hem de demokrasi kültürü toplum içinde öğrenilmekten ziyade yönetime katılmak yoluyla daha iyi anlaşılmakta ve kavranılmaktadır.

⁴¹ Mustafa Ökmen, "Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri", **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Nisan 2006, s. 56.

⁴² Metin Günday, **İdare Hukuku**, 6.bs., Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002, s. 65.

⁴³ Huntington, **Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, s. 25.

⁴⁴ Mary Rose Woltering-Oremus, "Hollanda Yerel Demokrasisi'nin Yapılanması ve İşleyişi", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s. 74.

⁴⁵ Siverekli, "Yerelleşme ve Yerel Demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, s. 130.

Bir ülkede demokrasinin sağlıklı işleyip işlemediğinin en önemli göstergelerinden birisi, o ülkede özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim birimlerinin durumuyla ölçülebilir. Bu anlamda güçlü yerel yönetim kurumunu oluşturan niteliklerin demokratik değerler ve ilkelerle de yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Zira yerel hizmetler üzerinde karar verme, kaynak bulma ve uygulama yetkilerinin merkezi yönetimin sultası altında olmayan yerel yönetimlere bırakılması bir başka açıdan bakıldığında, yerel demokrasiye inancın, yerel seçmen ile politikacıya güveninin ifadesi olduğu söylenebilir.⁴⁶ Yerel düzeyde temsil hem halkın sesini duyurabilmesi, hem de temsilcilerin halka karşı duyarlı ve sorumlu olması yönünden önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin demokratik olduğundan bahsedebilmek için ilk şart halkın katılımın gereği gibi sağlanmış olmasıdır. Seçmenlerin yerel düzeydeki kendileri ile ilgili hizmet ve kararlara değişik düzey ve platformlarda müdahale edebilmeleri gerekmektedir. Yurtttaşların yönetimde söz hakkının bulunması ve yürütülen faaliyetler konusunda kendisine danışılması ve uygulamalar konusunda aydınlatılması gerekir.⁴⁷ Bu manada Almanya'da yerel yönetimler, demokratik düzenin temel taşları, siyasal güçler ayrımı sisteminin tamamlayıcısı ve basamaklar biçiminde örgütlenmiş demokratik bir toplumda katılım, siyasal ilgi ve çoğulculuğun geliştirilmesinde vazgeçilmez kuruluşlar olarak kabul edilmektedir.⁴⁸

Yerel ve bölgesel özerk yönetimler vatandaşa yakın yönetim anlayışına denk düşmekte, ayrıca kamusal gücün dikey düşey bölüşümünün bir aracı olarak da demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamaktadır.⁴⁹

Demokratik yerel yönetimler açısından ikinci önemli şart halk denetimi olarak ortaya çıkmaktadır.

⁴⁶ Selçuk Yalçındağ, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE, 1992, s.17.

⁴⁷ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s. 60.

⁴⁸ **A.e.**, s. 18.

⁴⁹ Heinrich Hoffschulte, "Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı", **Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s. 168.

Yerel demokrasinin hayata geçirilmesiyle salt yerel düzeyde fayda elde edilmemekte aynı zamanda ulusal demokratik kurumların oluşması sağlanmak ve ulusal demokrasi pratiği yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin doğasından kaynaklanan farklılıklar ulusal politikaların gelişmesine önemli ölçüde yön verebilmektedirler. Yerel düzeyde kavgasız ve gürültüsüz en iyi yöneticileri seçmeyi öğrenen vatandaşlar ulusal düzeydeki temsilcilerini de aynı şekilde seçme becerisini kazanabilmektedirler.⁵⁰ Yerel politikaları tartışmak ve birbirlerinin görüşüne saygı duymak ve alınan kararlara uymak suretiyle demokrasi kültürünü edinmektedirler.⁵¹ Bu suretle bireyler ortak çalışma, ortak sorumluluk almayı öğrendikleri gibi karşılıklı tolerans ve aşırı görüşlerin törpülenmesi suretiyle politik eğitimden geçmiş olurlar.⁵²

Yerel yönetimlerin bir takım yerel hizmetleri yerine getirmekten ziyade bireyi özgürleştirmenin ve vatandaşları yönetime katmak yoluyla özgür bir toplum meydana getirmenin aracıdır.⁵³

Halk katılımı sağlanmış özerk yerel yönetimlerin ulusal düzeyde demokratikleşmeyi, demokrasi kültürü ve geleneğini hayata geçirmeye yardımcı olduğunu ve yerel düzeyde de bilinçli ve duyarlı tercihler yapmayı sağladığını söyleyebiliriz.⁵⁴

Çağımızda doğrudan demokrasinin devlet yönetiminde uygulanmasının zor olduğu gerçeğinden hareketle, 18. yy.'dan itibaren düşünceler temsili demokrasi üzerinde yoğunlaşmıştır ve temsili yönetimde de özgürlük, eşitlik ve kardeşlik düşüncesi etkili olmuştur.

Temsili yönetimde (kuruluşlarda) özgür seçimlerin, çoğunluk kuralının,

⁵⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s. 65.

⁵¹ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.V, S. 5, Eylül 1996, s. 5.

⁵² M. Dilys Hill, **Democratic Theory and Local Government**, London, 1974, s. 22.

⁵³ Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori Uygulama**, s. 148.

⁵⁴ Geray, **Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, s. 19.

azınlık haklarının korunmasının temeli olduğu, yönetimde kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekir.⁵⁵

Yerel yönetimle demokrasi arasında çok yakın ilişki olduğu hep söylenir. Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır.

1.2.4. Yerel Demokrasinin Temel İlkeleri

Karar Organlarının Oluşumu, Karar Alma Süreci ve Yerel Demokrasi : Yönetim gücünün halkta olması ve halkın yönetimi kontrol etmesi demokratik bir toplumun temelidir.⁵⁶ Demokrasinin olduğu gibi, yerel demokrasinin de temel koşullarından biri karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, seçimle oluşmasıdır. Karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, yerel demokrasinin oluşması için gerekli fakat yeter koşul olmayıp, seçimle gelen organların yerel hizmetlerin görülmesi için bağımsız karar alma yetkisine de sahip olmaları gerekir. Bu süreçte halk katılımının sağlanması, mümkün olduğu sürece katılım kanallarının, gerek yasal, gerekse psikolojik yollardan açılması da önemlidir. Çünkü çağımızda demokrasi temsili olma niteliğinden, katılımcı olmaya doğru yönelmiştir.⁵⁷

Amerika Birleşik Devletleri, yerel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu bir ülkedir. Amerikan demokrasisi de gücünü yerel yönetimlerin demokratikliğinden almaktadır. Amerikan yerel yönetimini demokratik kılan durum sadece yöneticilerinin seçimle işbaşına gelmesi değildir. Çağımızda demokrasinin temel niteliği olan katılımcılık, ABD yerel yönetimlerinde görevden düşürme, halk girişimi gibi önemli yöntemlerle yaşatılmaktadır.⁵⁸

Görev ve Gelir Bölüşümü ve Yerel Demokrasi : Yerel yönetimlerin, yerel

⁵⁵ Hill, **Democratic Theory and Local Government**, s. 22.

⁵⁶ Benjamin Baker, **Urban Government**, D. Von Nostrand Company, 1957, s. 155.

⁵⁷ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi Yayınları, 1997, s. 72.

⁵⁸ **A.e.**, s. 72-73.

demokrasi olarak nitelendirilebilmelerinin temel gerekçelerinden biri de yerel yönetimlerin yerel halkın gereksinimlerini karşılamada görev ve yetki sahibi olabilmesidir. Fransız Hukukçu Duguit, egemenliğin artık kamu hizmeti olarak algılanması gerektiğini söylerken, “yerel yönetimler de kamu hizmeti görürken egemenlik ilişkisi içerisine girerler ve egemenlik kullanırlar” diyordu. Bu açıdan bazı temel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi yerel yönetimleri güçlü kılacaktır. Bu safhada parasal özerkliğe sahip olma önemli bir noktadır. Hatta kendi gelir kaynaklarını, matrah ve oranını kendi tespit edeceği vergilerle ve kendi kuracağı işletmeleri aracılığı gibi yollarla sağlaması önemlidir.

Çünkü merkezi yönetimden aktarılan bağış ve yardımlar yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Özellikle gelir, servet ve emlak vergileri gibi vergilerin yerel yönetim geliri olması parasal özerklik de çok önemlidir.

Güçlü yerel yönetimler için emlak, gelir, işletme, reklam, spor vergileri doğrudan yerel yönetimlerce toplanmalıdır.⁵⁹

Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Arasındaki İktidar İlişkileri ve Yerel Demokrasi : Bütün ülkelerde yerel yönetimler egemen kuruluşlar olarak anlaşılmadığı için az veya çok merkezi yönetimin denetimine tabi olmaktadır. Bu denetim genelde yönetsel vesayet şeklinde kendini göstermektedir.

Merkez-yerel yönetim ilişkileri denilince akla gelen vesayet üç biçimde belirmektedir. Bunlar genel vesayet denetimi, önleyici vesayet ve yerine geçmedir.⁶⁰ Bunların ilk ikisi uygulamada sık görülmesine rağmen üçüncüsü nadir görülen vesayet tipidir.

Yönetsel vesayet iki nedene bağlanabilir: Bunlar, merkez ile yerinden

⁵⁹ George Blair, **Government at the Grass-Roots**, Third Edition, California, 1981, s. 257.; Charles Andrian, **State and Local Government**, Fourth Edition, 1976, s. 388; Anmaria Walsh, **The Urban Challenge to Government**, New York, 1969.

⁶⁰ Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**”, s. 65.

yönetim kuruluşlarının aralarında bir ilişki kurarak çelişkileri önlemek ve devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamaktır.⁶¹ Vesayet bu açıdan alınırse yerel demokrasiyi ya da demokratik yerel yönetim anlayışını zedeleyen bir uygulama olarak görülmeyebilir. Ancak çoğu ülkelerde Türkiye’de olduğu gibi seçilmiş yerel yönetim organları atanmış merkez organlarınca denetlenmektedir ve genelde amaç, yerel yönetimlere olan güvensizlikten dolayı onları yakından kontrol etmek, belediyeleri siyasetle uğraştırmamak, egemenlik paylaşmamak, seçilmişlerin ulusal çıkarlara ters düşeceğini düşünerek onları atanmış kişilere kontrol ettirmek olmaktadır.⁶² Böyle olunca da belediyeler başta olmak üzere bütün yerel yönetimlerin merkezi yönetimce denetlenmesi ve onların yaratıcı çaba ve girişimlerinin kısıtlanması sonucu doğmaktadır. Halbuki yol gösteren ve çıkarları uzlaştırıcı bir vesayet yerel yönetimleri güçlendirebilir.

Başka bir denetim yolu ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bazı yardımlar alması ve yardımlar dolayısıyla denetime konu olması durumudur ki,⁶³ bütün ülkelerde görülmektedir.

Yerel demokrasinin en gelişmiş olduğu ABD’de, yerel yönetimler kural olarak eyaletlerin yetki alanında ve eyaletler tarafından denetlenirler. Örgütsel yapıları eyalet yasalarınca belirlenir.⁶⁴ Ancak belirli bir nüfusa erişmiş kentlerin özel kuruluş anayasaları vardır. ABD’de yerel bütçelerin onaylanması, harcamaların denetimi ve borçlanma gibi konularda eyaletlerin yetkili olduğunu görüyoruz.

İngiltere, üniter devlet olması dolayısıyla yerel yönetimler merkezi devletçe daha ciddi denetlenmektedir. Ancak bu denetim yerel yönetimlerin demokratik niteliğini yok edecek ölçüde değildir.

⁶¹ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 3.bs., Ankara, TODAİE, 1988, s. 14.

⁶² Ergun Türkcan, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, Ankara, Türkiye İdareciler Derneği, 1982, s. 120-121.

⁶³ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, AİTİA, 1978, s. 148.

⁶⁴ Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, s. 66.

Genel olarak, yerel yönetimler, iŖe alma, son verme ve ücret konularında bağımsız olmakla birlikte, uygulamada bazı sınırlamalar vardır. Merkezi yönetim yine bazı kanunlarla polis, itfaiye, eğitim ve toplumsal hizmetleri uygun zamanlarda denetlemektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi (1855-1923) Dönemi

2.1.1. Belediyeler :

Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişi çok eskilere dayanmamaktadır. Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir sürecin sonucunda, belli bir birikimle ortaya çıkarken, Osmanlı'da ıslahat çalışmalarının bir parçası olarak halkın talebi ile değil, yöneticilerin dayatması ile uygulamaya geçmiştir. Ancak bu dayatmalar halkın sorunlarına yeterince çare olmadığı için sık sık yasal değişiklikler yapılmıştır.¹

Tanzimat'a kadar olan dönemde kentte yaşayan vatandaşların ortak sorunlarını çözmek için kadı ve vakıf müesseselerinin varlıklarını görmekteyiz.² Belediye hizmetleri, imar işleri ve diğer bütün sorunlarla kadı ilgilenmekteydi.³ Kadılar Tanzimat'a kadar olan dönemde kentin en büyük yetkilisi konumundaydı. Belediye işleri, yargıçlık gibi görevleri yanında vakıflarında teftişini yapmaktaydılar. Ayrıca noterlik işlerini yürütmek yine kadıların göreviydi.⁴ Bu dönemlerdeki kadıların belediye bakımından üstlendikleri görevler günümüzdeki fiyat denetimi, şikâyetler gibi konulara bakan zabıtalardan görevlerini anımsatmaktadır.⁵ Tanzimat'a kadar kent yönetimindeki bir diğer etkili kurum ise vakıflardır. Vakıflar, hastane, sebil, yurt gibi işleri yürütme görevini üstlenmişleridir.⁶ Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'a kadar günümüzdükine benzer yerel yönetim anlayışına sahip olmamıştır.⁷ Özellikle de katılım, demokrasi gibi kavramlar bu dönemde hiç gündeme

¹ Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul, Anahtar Yayınları, 1999, s. 100.

² Veysel K. Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 1998, s. 37.

³ Fehmi Yavuz, **Şehircilik Ders Kitabı**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1953, s. 29-30.

⁴ İlber Ortaylı, **Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2007, s. 127.

⁵ Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, s. 101

⁶ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Yayınları, 1994, s. 37.

⁷ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s. 15.

gelmemiştir.

3 Kasım 1839'da ilan edilen ve 1840 yılında uygulanmaya başlanan Tanzimat Fermanı, Osmanlı'nın artık tam anlamıyla batıya açıldığını ortaya koymuştur. Birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi de bu değişimden etkilenmiştir. Belediyelerin kurulması bu dönemde yabancıların yoğun olarak yaşadığı şehirlerde görülmüştür. Osmanlı Yönetimi bu tür çalışmaları olumlu karşılıyordu.⁸ Ancak Tanzimat'ın öngördüğü meclis sisteminde tüm halk kesimleri temsil edilemiyordu. Meclisler daha çok ulema, büyük toprak ve mülk sahiplerinin elindeydi.⁹

19. yüzyıl ortalarında İstanbul'un nüfusu beş yüz bin civarında idi. Şehrin temizliği, ulaşımı, aydınlatma ve diğer kentsel hizmetleri yürütecek, İstanbul'u modernleştirecek bir örgüte gereksinim duyulmuştu. 13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan resmi tebliğ ile İstanbul ve bağlı semtlerinde İstanbul Şehremaneti kuruldu.¹⁰ Şehremaneti; şehirde gıda maddelerinin temini, narh koyma ve uygulama, yol ve kaldırım yapma ve onarma, temizlik işleri, esnafı kontrol, vergi toplama gibi görevler verilmiştir.¹¹ Merkezi yönetim tarafından atanan Şehremini ve Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayı ile göreve gelen Şehremaneti Meclisi bulunmaktaydı. Meclis Şehremanetinin karar ve istişare organı idi. Bu örgütün, 12 kişilik bir Şehir Meclisi vardı. Meclise Şehremini başkanlık ediyordu. Şehremininin iki yardımcısı olup, bunlar da Şehir Meclisi'nin doğal üyeleri idiler. Şehir Meclisi üyelerinin göreve gelmeleri atamayla oluyordu. Ancak, meclis üyelerinin, İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın güvenilir ve saygın kişilerden olmaları gerekiyordu. Aranılan koşullar arasında özellikle esnafın güvenilir ve saygın kişilerden olmaları koşulunun bulunması dikkati çekmekte ve Şehir Meclisi oluşmasındaki seçkinci anlayışı yansıtmaktadır. Meclis üyelerinden üçte ikisinin her yıl yenilenmesi gerekiyordu.¹²

⁸ Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, s.101.

⁹ B. Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2000, s. 74.

¹⁰ Oya Çifçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1989, s. 59.

¹¹ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2000, s. 133,135.

¹² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.

İstanbul'da, üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu kimseler olan bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştu. Bu kurulun görevi, kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktı. Yapmış olduğu önerilere uyularak, 1858 yılında, azınlıkların yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında, hükümetin atadığı bir Daire Müdürü ile yine hükümetçe seçilip atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi vardı. Daire-i Belediye Meclisine üye olabilmek için; Altıncı Daire sınırları içinde en az 100 bin kuruşluk taşınmazı bulunmak ve en az 10 yıldan beri İstanbul'da oturmak şartı vardı. Bu belediye meclisi yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabiliyordu. Resmi dili de Fransızca idi.¹³ Meclis; mahalle, çarşı ve dükkanların temizlik ve düzenine ilişkin kararları alıp, talimatnameler hazırlayıp yasaklar koyabilirken, yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlayıp sözleşmeler yapabiliyordu. Alınacak personel için de meclis karar verirdi.

1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Şehreminliği örgütü, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı. Alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire) modeline benzer bir biçimde, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire bulunuyordu. Bu dairelerin, yarısı her yıl yenilenen birer Daire Meclisi ile, hükümetin Meclis üyeleri arasından atadığı birer Daire Başkanı bulunuyordu. Üst düzeyde ise, hükümetçe atanan bir Şehreminin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri Meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye de yer alıyordu.¹⁴

1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, eski belediye örgütünü olduğu gibi koruyarak, İstanbul'daki 14 belediye dairesi sayısını 20'ye çıkartmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun İstanbul'daki belediye dairelerini kaldırmış, yerine belediye şubelerini koymuştur. Şehremaneti

¹³ Sıddık Tümerkan, **Türkiye'de Belediyeler**, İstanbul, İçişleri Bakanlığı, 1946, s. 20.

¹⁴ Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, s. 133.

Meclisi'nin yerini Encümen'in aldığı bu düzenlemede 9 Belediye şubesi kurulmuş yerel örgütün başında bulunan Şehremini ise atanmaya devam edilmiştir.

1868'den itibaren taşrada Belediye örgütü kurmaya başlanılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi, Vilâyet (İl), Sancak ve Kaza (İlçe) merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır. Nizamnameye göre belediye başkanları hükümetçe atanacaktır. Belediye meclisleri ise, mahalli ihtiyar kurullarınca, bu kentte taşınmazı bulunan ve devlete yılda en az belirli miktarda vergi ödeyen erkek hemşehrileri arasında seçilecektir.¹⁵

1877 Vilâyet Belediye Kanunu, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. Belediye Başkanı, meclis üyeleri arasından hükümetçe atanacak, meclisin üyelerini halk seçecek, kentin genel kurulu olarak çalışacak Cemiyet-i Belediye ise, Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisi'nin birleşmesinde oluşacaktır.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112.maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesi ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri taşra olmak üzere iki kanun çıkarıldı. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanunun yerine, 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kalacak olan, Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat aldı. Bu kanunda taşra belediyeleri için seçimle gelen meclis, onun seçtiği belediye reisi ve cemiyet-i belediye organlardan oluşan bir sistem öngörülmüştü.

2.1.2. İl Özel İdareleri

1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesi ile eyalet yönetiminden vilâyet (il) yönetimine geçilmiştir.¹⁶ Nizamname; vilâyeti sancaklara (liva), sancakları kazalara,

¹⁵ İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhuriyet 50. Yılında Mahalli İdareler, 1973, s. 21.

¹⁶ Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, s. 134.

kazaları da karyelere (köy) ayırıyordu. Vilâyetin başına Vali, livaların başına Mutasarrıf, kazaların başına Kaymakamı getirilmiştir. Yönetim organı olarak da Vilâyet İdare Meclisi, liva idare meclisi ve kaza idare meclisleri kurulmuştur. Vilâyet İdare Meclisi; Vali, Defterdar, Umuru Ecnebiye Müdürü, Mektupçu, İki Müslim, İki Gayrimüslim dört seçilmiş üyeden oluşur. Meclis; Maliye, Bayındırlık ve Hazine mallarına ait konularda görüş ve karar organı olup, idari anlaşmazlıkları inceleyen ve memurlara disiplin cezası verme yetkisine sahipti. Vergi, salma ve toplama ile de görevlidir. Liva ve kaza merkezlerinde bulunması öngörülen belediye dairesi ve meclislerinin kararlarını, faaliyet ve giderlerini kontrol eden organ olarak da görevlendirilmişlerdi. Liva ve kaza idare meclisleri; vilayetlerin alt birimleri olan livalarda mutasarrıfın, kazalarda Kaymakam başkanlığında liva ve kaza idare meclisleri kurulmuştur. Osmanlı taşra yönetiminde vilâyetin alt kademesi olan livaların; idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerini ve idari uyumsuzluk sorunlarını görüşüp karara bağlayan organlardır. Kazanın hakimi, muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve gayrimüslim cemaatin ruhani reisleri meclisin tabi üyeleri olup, halk tarafından seçilen iki müslüman ve iki gayri müslüman üye meclisin kadrosunu oluşturmaktadır. Vilâyet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilâyetin yöneticilerine bildiren ve danışma görevini yerine getiren Meclis-i Umumi-yi Vilâyet de kurulmuştur. Meclis seçimle oluşan ve yılda bir kere vilâyet merkezinde toplanan bir organdı. Görevleri Vilâyet Nizamnamesinde vilâyetin özel işleri olarak belirlenmişti. Bu yeni düzenlemeye göre, illerde, genel yönetimin yanında bir de il özel yönetimi bulunması öngörülmüştür. Meclis-i Umumi adıyla kurulan bu meclisin başkanlığını Vali, Meclis-i Umumi'nin üyeleri ise, her sancaktan seçilip gönderilecek dörter üye oluşturuyordu. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, uygulama yaygınlaştırılmıştır. Rumeli de 10 vilâyet ve 44 sancak, Anadolu da 16 vilâyet ve 74 sancak, Afrika da 1 vilâyet ve 5 sancak yeni düzene göre teşkilatlandırılmıştır. Nahiyelerin kurulması öngörülmekteydi. Meclis-i Umumi'nin görev alanını genişletmiştir.¹⁷ 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat

¹⁷ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008, s. 498.

geçici kanunu ile İl Özel İdareleri yeniden düzenlemiştir. 1929'a kadar bu geçici kanun hükümleri ile İl Özel İdareleri yönetilmiştir.

2.1.3. Köyler

1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesine kadar köyler çok eski bir geçmişe sahip ise de yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine ilişkin hükümler bu Tüzüğe göre olmuştur. Bu Tüzüğe göre İl'ler livalara, livalar kazalara ve kazalar da köylere ayrılıyordu. Köy organları muhtar ve ihtiyar kurulundan oluşuyordu. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi kimi değişiklikler yapmışsa da, köye yine de tüzel kişilik tanınmamıştır. 1864 ve 1870 tarihli Tüzükler 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilâyat adlı geçici kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu'na kadar köylerin yasal dayanağı ve tüzel kişiliği bulunmamaktaydı.

2.2. 1923-1960 Dönemi

Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinde yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. 1921 Anayasası merkezîyetçi bir yapıyı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha, halkın yönetime katılması, yerel yönetim vurgusu ve ademi merkezîyet prensibi dikkat çekici gelişmeler olarak gözükmektedir.¹⁸ 1921 Anayasası'nın 11. maddesi "Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclisinin yetkisindedir." diyerek vilayetlerin tüzel kişilik ve özerkliğe sahip olduğunu belirtmektedir. İl'de yargı, askeriye, vergi gibi bir kısım görevler dışındaki birçok görev vilayet meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır. Vilayet meclisi 1921 Anayasası'nın 12. maddesine göre o yöre halkınca iki yıl için seçileceği hükmü altına alınmıştı.¹⁹

¹⁸ A. Şeref Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, TODAİE, 1967, s. 29.

¹⁹ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri*, İstanbul, İÜSBF, 1982, s. 123.

1921 Anayasası'nda kazalara özerklik tanınmamasına karşın nahiyelere kısmi özerklik tanınmıştı. Kazalar sadece bir mülki idari birim olarak düzenlenmesine karşın nahiye ve vilayetler aynı zamanda tüzel kişiliğe haiz mülki birim olarak tanzim edilmişti. Anayasanın 16. maddesine göre nahiye hususi hayatında, muhtariyete haiz bir manevi şahsiyet olarak belirtilmiştir. Nahiyelerin bütün yöneticileri halk tarafından seçilmiş olmasına karşın merkezi idarece yürütülmesi gereken bazı görevleri de yürüteceğinden merkezi idarenin bir cüzü olarak kabul edilmekteydi.²⁰

1924 Anayasası ile demokratik bir devlet olma ve modernleşme projesi bağlamında yapılan ve yapılacak olan devrimlerin çerçevesi çizilmiştir. Bu çerçeve hazırlanırken milli egemenlik, devletin ve milletin birliği, teklifi kaygıları göz önüne alınmak suretiyle yerel yönetim ve merkezi yönetim yapısını oluşturmaya çalışılmıştır.²¹

1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça temas edilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine işaret edilmekle yetinilmiştir. Anayasanın 91. maddesi "Vilayetler umuru, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif esası üzerine idare olunur" şeklinde hüküm getirmiştir. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkiler bakımından bir belirleme yapılmamış olmakla, merkezin bu alanda daha rahat hareket edebilmesi hedeflenmiştir.

1924 Anayasası vilayet, kaza, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim olduklarını hükme bağlamıştır. Anayasa bir yerel yönetim kuruluşu olarak vilayeti iktisadi ve coğrafi bir birlik olarak kabul etmekte, hudutlarını da bu esas dahilinde çizmekte ve faaliyet alanını da bu sınırlar olarak belirlemektedir.

2.2.1. Belediyeler

²⁰ Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri*, s. 121.

²¹ Turan Yıldırım, *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organların Organ Sıfatını Kaybetmeleri*, İstanbul Alkım Yayınevi, 1999, s. 6.

İmparatorluktan Türkiye Cumhuriyeti'ne kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet gösteriyordu. 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112.maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesi ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri taşra olmak üzere iki kanun çıkarılmıştır. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kaldı. 1930'lara kadar olan dönemde Ankara temel alınarak uygulamalar yapılmaya çalışılmıştır. 417 Sayılı Kanunla İstanbul Şehremaneti'nden esinlenerek Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 Sayılı Kanuna göre şehremaneti 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetilecek ve bu üyeler kentte oturan ve seçmenin niteliklerine sahip seçmenler tarafından seçilecektir.²²

417 Sayılı Kanuna göre Ankara Şehremini, fen, sağlık, muhasebe, hukuk müdürleri İçişleri Bakanı tarafından atanmakta olup, bütçesi Meclis tarafından onanmakta idi. Bu kanun 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 1.maddesinde “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir” şeklinde belediye tanımlanmaktadır.

1930 tarihinde 492 olan belediye sayısı 1960'a gelindiğinde 995 olmuştur.²³

Nüfusu ne olursa olsun İl ve İlçe merkezlerinde belediye örgütünün kurulması zorunludur.

Ülkemizde belediyelerin yapacağı hizmetler kanunlarla sınırlandırılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyenin görevleri sayılmıştır.

²² İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, TİD, 1978, s. 37.

²³ Sabri Yaşayan, “Belediyelerimiz”, **Türkiye Belediyecilik Derneği**, İçişleri Bakanlığı, 1987, s. 7.

Bütün belediyeler için zorunlu olan başlıca görevleri;

- Güncel durum haritası yaptırmak, yapı ruhsatı vermek (3194 Sayılı İmar Kanunu, imar planı yaptırmayı nüfusu 10.000'den yukarı olan belediyeler için zorunlu saymıştır.),

- Kentin Sokak ve meydanlarını bir plan ve izlenceye uygun olarak düzenlemek, düzeltmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirlemek, ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, dinlenecek yerler yapmak,

- Meydan ve pazaryerleri açmak,

- Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanması için iskele, köprü ve rıhtım gibi yerler yaptırmak,

- Su getirmek, suları temiz ve sağlıklı tutmak (1926 tarih ve 831 Sayılı Kanuna göre)

- Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,

- Belediye mezbahanesinden başka yerlerde hayvan kestirmemek,

- Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,

- Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,

- Yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,

- Halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,

- Halkın sağlık, huzur ve rahatını etkilemesi söz konusu olan işlerin, üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve izne bağlamak,

- Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır gibi genel yerlerin temiz tutulmasını, sulatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak,

- Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmesine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,

- Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme örgütünü kurmak,

- Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,

- Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,

- Her türlü inşaat, onarım ve eklemeler için ruhsat vermek, kanuna ve ruhsata aykırı yapı eylemlerin önlemek, yangın yerlerini mahalle durumuna getirerek düzenlemek,

- Halkın kullandığı ve gelip geçmesine ayrılmış yerlerden gelip geçmeyi aksatmayacak biçimde geçici işgaline izin vermek ve izinsiz işgalleri önlemek,

- Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak,

- İşyerleri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, fiyat denetimi yapmak, narh koymak, pazar yerleri kurmak ve işletmek,

- Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir karla satmak, gereksinime duyanlara dağıtmak, fonlar kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

Belediye tüzel kişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Bütün üyeleri halk tarafından seçilir. 1950 tarih ve 5669 Sayılı Kanunla belediye meclislerine 2 yılda bir seçilmesi esası getirilmiştir. 54. maddeye göre Ekim, Şubat ve Haziran ayları başında olmak üzere yılda üç defa toplanır. Belediye Kanununun 21. maddesine göre en az 12 üyeden oluşur.

- Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma izlencesinin görüşülüp karara bağlanması,

- Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme ve borç alma kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleriyle ilgili tarifelerin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyece alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,

- İmar planlarının, 3194 Sayılı Kanun gereğince onaylanması,

- Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar izlencelerinin, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,

- Belediye adına verilecek ayrıcalık sözleşmelerinin yapılması,

- Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması görevleridir.

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türdür. Birincilerin seçimle gelen üyelerdir. Sayıları 2’den az olmayan üyeleri her yıl belediye meclisi seçer. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasında seçtiği encümen üyelerinin sayısı, encümenin doğal üyelerinin yarısını geçmez. Belediye meclisi üyeliği sıfatı sona eren üyenin encümen üyeliği de sona erer.²⁴

Belediye Kanununun 88. maddesine göre doğal üyeler Yazı İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü, Sağlık İşleri Müdürü veya veteriner, Fen İşleri Müdürü, Hukuk İşleri Müdürü ve bulunan yerlerde Teftiş Kurulu Müdürü olarak saymıştır.

- Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesi,
- Aylık gelir ve gider “icmallerin” incelenmesi ve denetlenmesi, artırma ve eksiltme şartlaşmalarının, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirilmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi,
- Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi, kamu yararı bulunduğu encümenlerce karar verilmektedir.
- Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,
- Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,
- Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar çıkarılması,
- Taşıt araçları ücret tarifeleri ile zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narhların saptanması,
- Belediye taşınır mallarından gerekenlerin artırma ile satışa çıkarılması,
- Belediye cezalarının takdiri,

²⁴ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989, s. 157.

- Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması, terfi, ödüllendirme, cezalandırılmalarına ilişkin konuların karara bağlanması, belediye encümeninin görevleridir.

1963 yılına kadar, belediye meclisleri, belediye başkanlarını kendi üyeleri arasında ya da dışarda seçebilmekteydiler.²⁵

Belediyenin yürütme organı olarak belediye başkanının görevleri, hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Görevleri;

- En büyük mülkiye amirince tebliğ edilecek kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmek,

- Belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak buyruk ve kanunları uygulamak,

- Belediye meclisinin, encümenin ve üst organlarının kararlarını uygulamak,

- Belediyelerin görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,

- Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi ve düzenine ilişkin işleri izlemek, yerine getirmek,

- Belediye mallarını yönetmek,

- Belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek, elde etmek,

- Yetkili organ ve kurulların onayından geçmek koşuluyla, sözleşme yapmak, sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak,

- Mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,

- Belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama buyruklarını imzalamaktır.

1948 yılında Ankara, 1954 yılında İstanbul Valiliği ve Belediye Başkanlığı makamları birbirinden ayrıldı.

²⁵ A.e., s.180.

2.2.2. İl Özel İdareleri

Belediyeler ve köylerin yönetimi için, Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunların uygulanmasına karşın, il özel idarelerinin temel kanunun Osmanlı döneminde, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun) 74. maddesinden sonra gelen maddeler, bazı değişikliklerle 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı kanuna kadar uygulanmıştır. İl Özel İdaresinin kurulması için herhangi bir yasal formaliteye gerek olmadan İl'in kurulmasıyla İl Özel İdaresi de kurulmuş olur.²⁶

İl Özel Yönetimlerinin önce 1913 tarihli kanunla verilen ve bir yıl sonra 1914'te değişikliğe uğratılan görevleri; tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi ve ticaret, bayındırlık olarak aşağıdaki biçimde özetlenebilir:²⁷

- Örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, yabani ağaçları aşılama,
- Ziraat aletleri depoları kurmak, bu aletleri çiftçilere kiraya vermek,
- Damızlık hayvan depoları kurmak, at yarışları düzenlemek,
- Tarım müzeleri kurmak,
- Yeni ürün türleri yetiştirmek için parasız fidan ve tohum dağıtmak,
- Orman yetiştirmek,
- Tarım alanındaki gelişmeyi sağlamak üzere her türlü girişimlerde bulunmak,
- Hastane, düşkün evleri, yetim çocuklar için yuvalar, tımarhane, hayır kurumları açmak,
- Orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları açmak,
- İlköğretimin gelişmesi için okullar, gerektiğinde gezici okullar açmak,
- Tarım ve ehli hayvan sergileri açmak,
- Tarım kooperatifleri kurmak,
- Kredi müesseseleri kurmak, ya da kuracaklara izin vermek,
- Sanayi odaları açmak,
- Yerli malların özendirilmesi için yarışmalar düzenlemek, ödüller dağıtmak,

²⁶ A.e., s. 47.

²⁷ A.e., s. 48.

- Bölgede üretilen mallar için müzeler açmak,
- Ticaret Odaları, ticaret borsaları, sergiler açmak, panayır ve pazarlar kurmak,
- Ticaretin geliştirilmesi, kolaylaştırılması ve servetin artırılması için gerekli olan her girişimde bulunmak,
- İl sınırları içindeki bucaklara kadar, yönetim birimlerini birbirine bağlayan yolları yapmak, bunların sürekli onarımını sağlamak,
- Gerek devlet yollarının, gerek il yollarının şehir ve kasabalardan geçen kesimlerinin yapım ve bakımı, yerine göre Bayındırlık Bakanlığı, ya da İl'lerce sağlanacaktır.
- Göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması, İl'in olağan ve olağanüstü gelirlerinin yeterliği ölçüsünde, İl'ler tarafından gerçekleştirilecektir.

Bunların dışında, şehir içi ulaştırması, su, elektrik, havagazı gibi yerel kamu görevleri için kurulacak işletmelere, 40 yılı geçmemek üzere izin vermek yetkisi İl Özel İdaresi'ne bırakılmıştır.

Sayılan bütün bu işler 5 yıllık programlara göre yapılacaktır. Genel Meclisin hazırladığı programlar, ilgili Bakanlıkların görüşleri alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir.

İl Özel Yönetimlerinin üç organı vardır:

- Vali, yürütme organı,
- İl Genel Meclisi, karar ve danışma organı,
- İl Daimi Encümeni, karar ve danışma organı.

Vali, İl'de hem genel yönetimin başı, hem de özel idarenin yürütme organıdır. Vali İl Genel Meclisi'nin de başkanıdır. Vali üçlü kararname ile atanır.

Vali, İl Özel Yönetiminin görevlerini, Özel İdare Müdürlüğü ve merkezi yönetimin İl'deki örgütleri aracılığıyla bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlar, kanunların ve Vali'nin kendisine verdiği öteki görevleri yerine getirir. İl özel idare

müdürü, il özel yönetimi hizmetlerinin yürütülmesinden Vali'ye karşı sorumludur. Özel idare örgütünü Vali adına yönetir.

Kaymakamlar da, Vali'nin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar, Bu hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar.

İl Genel Meclis üyeleri seçimle kurulur. Seçim sonuçlandıktan sonra, Vali, İl Genel Meclisini toplantıya çağırır. İlk birleşimde 2 başkanvekili ile 2 katip seçilir. Bunların seçimi gizli oyla olur. Valinin bulunmadığı zamanlarda, meclis toplantılarına birinci başkan vekili, o da yoksa, ikinci başkanvekili başkanlık eder. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihlerinin İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi zorunludur.

İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarında 30'ar günü geçmeyen olağan toplantılarını yapar. Toplantı sonuçlandığında, gündemdeki konuların görüşülmesi bitirilememiş ise, İl Genel Meclisi, 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığı'na bildirir.

İl Daimi Encümeni, İl Genel Meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçer ve ivedi durumlarda meclis yerine kararlar alabilir. Görev süreleri 1 yıldır.

Encümen üyelerinin görev süresi 1 yıl olmakla birlikte, görevi sona eren üye yeniden seçilebilir.

İl Daimi Encümeni'ne ya vali, ya da görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Daimi encümen, başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez. Vali, İl Daimi Encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, Genel Meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı görürse, kararların alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda konunun yeniden görüşülmesini isteyebilir. Encümenin eski kararında 2/3 çoğunlukla direnmesi durumunda, encümen kararı kesinleşir. Kesinleşen encümen kararlarına karşı, vali idari yargıya başvurulabilir.

2.2.3. Köyler

Cumhuriyet'in ilanından sonraki dönemde köyler 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Kanunla yasal düzenlemeye konu olmuştur.

Köy idaresi, eski bir dayanışma modelidir. Vatandaş katılımına, doğrudan demokrasiye en çok yer veren yapıdır. Geleneklerin hala güçlü olduğu yerlerde imece usulü yaygındır.²⁸ Köy, 17 Mart 1924 tarihli ve 442 Sayılı Köy Kanununa göre nüfusu 2000 den az olan yerler olarak tanımlanmıştır. Ancak ilçelerin nüfusu 2000'den aşağı da olsa belediye teşkilatı varsa burası köy olarak kabul edilmemektedir.

Köy Kanunu doğrudan demokrasiye izin veren, katılımcılığın en üst seviyede sağlandığı ve hala günümüzde uygulanabilirliği olan önemli bir kanundur. Köy Kanununun 12.maddesine göre köyün işleri yapılması zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılmıştır. Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı işlerde köy derneğinin yarısından çoğunun isteği ve vilayete bağlı olan yerlerde vali, kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın onayı ile o iş bütün köylü için mecburi iş olur.

Köy idaresinin köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere 3 tane organı vardır.

Köy derneği, Köy Kanunu'nun 20.maddesinde köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme hakkı olan kadın ve erkek köylülerin teşkil ettiği topluluk olarak tanımlanmaktadır. Köy derneği ile köylünün doğrudan doğruya yönetime katılımı sağlanır. Bu, doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır.

Seçilme yeterliğine sahip olanlar arasında köy muhtar ve ihtiyar meclisi

²⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, 3.bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 1998, s. 176.

üyelerini seçmek,

Köy Kanununa göre, yapılması isteğe bağlı işlerin mecburi işleri arasına alınmasına karar vermek, köy derneğinin başlıca görevleridir.

İhtiyar meclisi köy derneği tarafından seçilir. Ayrıca köyün imamı, öğretmeni heyetin doğal üyesidir.

İhtiyar Meclisi en az haftada bir defa toplanıp, konuları görüşür. İhtiyar meclisini muhtar toplanmaya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisinin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir.

İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerini geriye bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

442 Sayılı Köy Kanunu'na göre İhtiyar Meclisinin görevleri şunlardır:

-İhtiyar Meclisi köylüye ait işleri görüşür ve hangi işlerin köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır.

- İhtiyar Meclisi bu kanunun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararı kesindir.

- Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz halinden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziyi köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.

- İhtiyar Meclisi köylünün kaçar gün çalışacağına karar verir.

- Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını karar verir.

İhtiyar meclisinin aldığı bazı kararlar bağlı oldukları vali veya kaymakamın onayı ile yürürlüğe girer. Bu duruma köy bütçesinin onaylanmasını örnek olarak verebiliriz.

Muhtar köy yönetiminin başıdır. Devletin köydeki temsilcisidir. Siyasi partiler seçimlerde muhtar adayı gösteremezler.

Köy muhtarının işleri köyle ilgili işler ve devlet işleri olmak üzere ikiye ayrılır. 442 Sayılı Köy Kanunu'na göre muhtarın devlet işleri ile ilgili görevleri şunlardır:

- Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek;

- Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak,

- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek;

- Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek;

- Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak;

- Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek;

- Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek;

- Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek;

- Asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek;

- Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak;

- Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek;

- Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak, (orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.);

- Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek;

- Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak;

- Bu kanunda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

Muhtarın göreceği köy işleri ise şunlardır:

- 13. maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;

- 14. maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek;

- İhtiyar Meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak;

- İhtiyar Meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak;

- Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek;

- Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek aybaşında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;

- Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğeri birini yerine (vekil) göndermek;

Köy kanununa göre muhtarın ücreti köy bütçesinden karşılanmaktaydı. Ancak çıkarılan kanun ile muhtarın maaşı genel bütçeden karşılanmaya başlanmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğine ters düşmektedir.

2.3. 1961-1981 Dönemi

1961 Anayasası; İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmünü koymuştur. Yerinden yönetim terimiyle ademi merkeziyet esasını kabul ettiğini belirtmiş²⁹ ve yerinden yönetim ilkesini Anayasal güvenceye almıştır. Anayasa; yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak üç tür yerel yönetim ile sınırlamış ve hizmet yerel yönetimleri bakımından ise bazılarının açıkça ismini saymak suretiyle Anayasal güvenceden yararlandırmıştır.

1961 Anayasası'nın 116. maddesinde, yerel yönetimler şöyle tanımlanmaktadır: "Mahalli İdareler, İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli İdarelerin seçimleri, kanununun gösterdiği zamanlarda ve 55'inci maddede belirtilen esaslara göre yapılır. Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmak ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli İdarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." Anayasa; yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak üç tür yerel yönetim ile sınırlamış ve hizmet yerel yönetimleri bakımından ise bazılarının açıkça ismini saymak suretiyle Anayasal güvenceden yararlandırmıştır. Özerk yani tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçileceği, organların organlık sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği ve tüzel kişiliğe haiz olduklarını da vurgulamıştır. Bu manada kanunla yapılmak kaydıyla yerel yönetimler üzerinde denetimin mümkün olduğunu fakat bu denetim yetkisinin de sınırsız olmadığını vurgulamıştır.³⁰

1961 Anayasası'nın, 1924 Anayasası'na göre yerel yönetim ilkelerine yer verme ve demokrasiyi geliştirme açısından güçlü özerk bir yapıyı hedeflediğini

²⁹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul, 1966, s. 819.

³⁰ Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, s.18.

görmekteyiz.

1961 Anayasasının 112. maddesinde de idarenin merkezi yönetim ve yerel yönetim tarzında örgütlendiği hüküm altına alınmıştır. Zira maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı gibi, 1961 Anayasasının 112. maddesi, merkezden yönetim ile idari merkeziyeti, yerinden yönetim ilkesiyle de ademi merkeziyeti kast etmiştir. Yine aynı amaçlara yönelmiş olmasına rağmen yerinden yönetim kavramının, İngilizlerin ve Almanların özerk yönetim kavramlarına ters olduğu belirtilmiştir.³¹ Bu görüşe göre yerinden yönetim kavramının merkezden çevreye bir erk aktarımını öngördüğünü ve üniter devlet geleneğine ait bir kavram olduğunu belirtmektedirler.³²

1961 Anayasası idari teşkilat ve yönetim ilkelerinin düzenlenmesi bakımından bir anayasada yer alabilecek en ayrıntılı düzenlemeyi getirmiştir.³³ Ancak çeşitli kanunlarla yapılan değişiklikler, yeni Anayasasının ilk zamanlarında yapılan uyarlamalar ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları dışında önemli bir düzenleme yapılmamıştır.³⁴ 1970'li yıllar ve sonrası kentleşmenin yoğun olarak yaşanması nedeniyle yerel yönetimler alanında da değişim talepleri gündeme gelmiş ancak 1980'lere gelinceye kadar ciddi bir değişim yaşanmamıştır.

2.3.1. Belediyeler

1963 yılına kadar, belediye meclisleri, başkanları kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçilebilmekteydiler ve seçilen belediye başkanının göreve başlayabilmesi, vesayet organlarının onayına bağlı bulunuyordu. 1580 Sayılı Kanunun, 1961 Anayasa'sıyla uyumlaştırılması için 307 Sayılı Kanunla değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla belediye başkanı seçiminin tek dereceli seçimle ve halk tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Belediye başkanının sahip olduğu yetkileri

³¹ Alain Delcamp, "Fransa'daki Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994, s.94.

³² A.e.

³³ Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, s.19.

³⁴ A.e., s.40.

dengelemek için belediye meclisine de gensoru ve yetersizlik kararı verebilme yetkisi tanınmıştır.³⁵

1580 Sayılı Belediye Kanununun 61. maddesinin 19.07.1963 tarih ve 307 Sayılı Kanunun değişik 3. maddesi ile belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya cevap verirler. Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görülmediği takdirde yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir. Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a sunar. Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer.

Anayasanın 116. maddesi akçal denkleştirme konusunda, devlete görev vermiş bulunmaktadır. Emlak Kanunu'nda 1972'de yürürlüğe giren değişiklikle belediye sınırları içinde toplanan emlak vergisi gelirinin %45'i belediye, %35'ini il özel idaresine, geriye kalan %20'si de, vergi toplama hizmeti karşılığında hazineye kalacaktı. Belediye sınırları dışındaki arazilerden elde edilecek vergi gelirinin %70'i il özel idaresi, bu gelirin %3'ü köy idareleri hesabına, iller bankasına yatırılacaktır. Belediyelerin 1960 öncesinde, kendi sınırları içinde toplanan Bina Vergisinin yalnız %25'ini aldıkları düşünülürse, 1970'lerdeki değişikliğin belediyeler lehine önemli bir adım olduğu ortaya çıkar.³⁶

Belediyelere pay ayrılan Hazine Vergileri, Gelir Ve Kurumlar Vergisi, (%5) Gümrük Resmi (%15), Tekel Maddeleri net gelirlerinde belediye payı (%2) Emlak Vergisi (%45), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Karayolları Trafik Kanununa göre

³⁵ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 18.

³⁶ Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s.178.

trafik zabıtalaraınca toplanan cezalar (%11) Akaryakıt Üretim Vergisi (%3) bu vergilerden alınan paylar İller Bankasında toplandıktan sonra %80'i belediyelere nüfuslarına göre dağıtılır.³⁷

2.3.2. İl Özel İdareleri

İdare-i Hususiye-i Vilayat geçici kanununda 19.07.1963 tarihli 306 Sayılı Kanunun 2. maddesi ile yapılan değişiklikle il genel meclisleri üyeleri ilçeler adına seçilir. Son nüfus sayımına göre nüfusu: 25.000 e kadar olan ilçelerde 1, 25.001 den 40.000 e kadar olan ilçelerden 2, 40.001 den 55.000 e kadar olan ilçelerde 3, 55.001 den 70.000 e kadar olan ilçelerden 4 üye seçilir. Bundan sonra her 25.000 nüfus için 1 üye eklenir.

2.2.1981 gün ve 2380 Sayılı Kanunla belediyelere ve il özel yönetimlere ayrılan paylar birleştirilmiş ve devlet bütçesinin vergi gelirlerinden %5'inin belediyelere, %1'inin İl Özel İdarelerine aktarılması kabul edilmiştir.

2.3.3. Köyler

2972 Sayılı Kanuna göre; Köy muhtarlığı (ve ihtiyar meclisi üyeliği) seçimlerde adaylık söz konusu değildir. Muhtar seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler. Seçmenler muhtar olarak seçmek istedikleri bir kişinin adı yazılı oy pusulasını, yüksek seçim kurulunca hazırlanmış özel zarfa koyarak oy sandığına atarlar. En fazla oy alan kişi muhtar olarak seçilmiş olur. Muhtarın yedeği yoktur.

1977 yılında kabul edilen 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy muhtarlarına köy derneğince takdir edilecek aylık ücretin ayda (100) göstergenin her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilecek katsayının çarpımı ile bulunacak miktardan az olmayacağı ve bu asgari ödeneğin karşılığının her yıl içişleri Bakanlığı

³⁷ Aydın Salih Kün, "Devlet Gelirlerinden Belediye Payları", **Maliye Dergisi** No:49, Ocak-Şubat ,1981, s. 84.

bütçesine konularak köy bütçelerine aktarılacak paralardan sağlanması öngörülmüştür. Aynı kanunun 7. maddesine göre de Köy Kanunu'nun bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Köy Kanunu yürürlüğe girdiği zaman, kanunun altıncı bölümünde (49-56. maddeler) "ihtiyar meclisinin göreceği davalar" başlığı altında köy ihtiyar meclisine bazı davaları bakıp kesin çözüme bağlama, bazılarında da uzlaştırma imkanlarını arama yetkisini vermişti.

Kanunun 49. maddesine göre ihtiyar meclisi:

- On liraya kadar ödünç para davaları ile,
- On liraya kadar alım satım ve icar ve ücret ve sairden doğan alacak davalarına bakar ve vereceği karlar kesin olup, derhal yerine getirilirdi.

Kanunun 50. maddesine göre ihtiyar meclisi:

- On liradan elli liraya kadar ödün para davaları,
- On liradan yukarı alım, satım, icar, ücret ve sairden doğan alacak davalarında tarafları uzlaştırmaya çalışır ve hakem gibi görev yapardı. Bu konuda meclisin vereceği karar da keza kesindi.

Ve kanunun 51. maddesine göre, yukarıda miktarları söz konusu davalarda önceden ihtiyar meclisine gitmedikçe hiçbir mahkemeye gidilmezdi.

Bu maddelerden 54, 55. maddeler, 1941 yılından yürürlüğe giren 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanunla;

49, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 ve 65. maddeler, 1963 yılında yürürlüğe giren ve Köy Kanununda bazı değişiklikler getiren 286 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırıldı. Ve böylece köy muhtar ve ihtiyar meclisi önemli bir görev ve yetkiden, Anayasa'nın öngördüğü yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağı ana ilkesi nedeni ile yoksun kaldı.³⁸

³⁸ Fethi Aytaç, **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, Feryal Matbaası, 1990, s. 239.

2.4. 1982-2004 Dönemi

1982 Anayasası, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, pekiştirmek ve geliştirmek için Devleti güçlendirmeye ve merkeziyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır. Bu nedenle merkezi yapıyı olabildiğince güçlendirmeye çalışmıştır.

Anayasanın 126. maddesine göre merkezi idare coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı son fıkrada ise birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği ifade edilmiştir. Ancak yetki genişliği esasına dayalı olarak faaliyet yürüten ve birden çok ili içine alan teşkilatlar (OHAL Bölge Valiliği hariç) henüz kurulmamıştır. 1982 Anayasasına göre iller 126. madde uyarınca yetki genişliği sistemi içinde merkezden yönetimin bir kademesi öte yandan Anayasa'nın 127. maddesine göre kamu tüzel kişiliğine ve idari özerkliğe sahip idari vesayete tabi bir yerel yönetim kuruluşu olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasası da yerel yönetimleri 1961 Anayasası'na paralel olarak düzenlemiştir. Bu Anayasada vesayete ilişkin hükümler açık ve net bir söyleme kavuşturulmasına karşın³⁹ yoğun bir vesayet yetkisi verdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir.⁴⁰

Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimleri “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” hükmünden yerel yönetimleri il özel idareleri, belediye ve köyler olduğuna işaret edilmiştir. Ayrıca 23.7.1995 tarih ve 4121 Sayılı Kanunun 12. maddesiyle değişik 127. maddenin 3. fıkrasının son

³⁹ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s. 168.; Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori- Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2004, s. 163

⁴⁰ Bilal Eryılmaz, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.XI., S.3, Temmuz 2002, s. 19.

cümlesinde “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmünü getirmek suretiyle Büyükşehir belediye ve alt belediyeler tarzında yeni yönetim biçimleri oluşturulabileceğini belirtmiştir. 1982 Anayasası döneminde getirilmiş olan en önemli yenilik 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun çıkarılmasıyla oluşturulan büyükşehir belediyeciliği statüsüdür.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, yerel yönetimlerin genel karar organları kavramı yerine karar organları kavramını kullanmış ve karar organlarının da seçimle işbaşına geleceği hükme bağlanmıştır. Genel karar organları, il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurullarıdır. 1982 Anayasası, genel karar organları terimi yerine, yalnız karar organı terimini kullanmayı yeğlemiş olduğuna göre il daimi encümeni ve belediye encümeni gibi müzakere ve karar organlarının da seçimle oluşturulacağı yolundaki bir ilkeye açıklık kazandırmış olabilir. Bu nedenle il daimi encümeni, il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürü gibi atanmış üyelerin girmesine olanak veren 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ilgili hükmü, 1988 yılında Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Belediye encümenine üye daire amirleri ve Büyükşehir belediye encümenlerinin oluşum biçimi de Anayasa’ya aykırı sayılabilir.⁴¹

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası’nın da yürütme organı konusunda açık bir düzenlemeye gitmemiş olması bu organların, seçimden başka yöntemlerle de yani atamayla da iş başına getirebilmeleri yolunu açık tutmaktadır.

Kanun koyucu 307 Sayılı kanunla Belediye Başkanının seçimle işbaşına geleceğini hüküm altına alarak bu sorunu çözmesine karşılık Belediye Encümenleri için bu sorun günümüze kadar devam ede gelmiştir.

İl Özel İdareleri konusunda durum daha sıkıntılı olarak devam etmiştir. 2005

⁴¹ Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s. 44.

yılında çıkarılan İl Özel İdareleri Kanununa kadar il özel idaresinin yürütme organı olan vali adeta tek yetkili olarak devam etmiştir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, bir yönetsel vesayet yetkisinin bulunduğu açıkça yazılıdır. Vesayetın amacının ise yerel hizmetlerin, yönetim bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinmelerin karşılanması olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasası yerel yönetimler üzerindeki vesayetın boyutları yönünde önem taşımaktadır. Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarını ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar, görevden uzaklaştırabilmektedir. Seçilmiş organların keyfi bir biçimde görevden alınmalarına da yol açabilecek böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda bulunmamaktaydı.

1961 ve 1982 Anayasaları'nda yer alan, merkez ve yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımını ilgilendiren ilke; “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” ilkesi ile “yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle orantılı yetkilerinin” yerinden yönetim ilkesine uygun olması biçiminde düzenlenmiştir.

2.4.1. Büyükşehir Belediyeleri

1982 Anayasası, 127. maddesinde, “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne yer vermiştir. 2972 Sayılı Yerel Seçimlerle İlgili Kanun, belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer Büyükşehir Meclisi ve ilçelerde birer İlçe Belediye Meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı kanun, hem büyükşehir için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. İstanbul, Ankara ve İzmir kanununa göre sınırı içerisinde birden çok ilçe bulunan illerimiz olarak Büyükşehir statüsünü kazanıyorlardı.

Yerel seçimlerle ilgili kanundan sonra, konu, Mart 1984'te kanun hükmünde kararname ile düzenlenmiştir. Daha sonra 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır.

Türkiye'de 16 adet Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bunların bir kısmında ilçe belediyesi bulunmamaktadır.

Büyükşehirlerde yerel kamu hizmetleri, bu düzenlemeler sonucunda ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün Büyükşehir belediyelerince bir bölümünün ise ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetlerin sağlanması ile ilgilidir. Büyükşehir düzeyinde görevleri:

- Büyükşehir için yatırım plan ve izlenceleri hazırlamak, büyükşehir düzeyinde finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.

- Büyükşehir nazım planlarını hazırlamak, onaylamak ve uygulamak; bu planlara uygun olarak ilçe belediyelerince hazırlanacak olan ilçe belediyelerinin planlarını onaylamak ve uygulanmasını gözetim altında bulundurmak.

- Meydanlar, bulvarlar, yollar ve sokaklar yapmak, bunların bakımını sağlamak, trafikle ilgili kanunların belediyelere vermiş oldukları yetkileri kullanmak, yolcu ve yük terminalleri, çok katlı park yerleri yapmak ve işletmek, meydanlara, yollara ve sokaklara ve üzerlerindeki yapılara isim ve numara vermek.

- Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, insan sağlığı ve refahı için zararlı olan sınai ve ticari kuruluşların kurulmasına izin vermek, çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, imha edilmeleri için gerekli tesisleri kurmak, yiyecek ve içecekleri çözümlenecek laboratuvarlar kurmak, mezarlıkların yerini belirlemek ve işletmek.

- Su, kanalizasyon, havagazı özeysel ısıtma ve kamu ulaşımı gibi hizmetleri

yerine getirmek.

- Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak, spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak.

- Toptancı halleri ve mezbahalar kurmak ve işletmek.

- Belediye kolluk hizmetlerini yerine getirmek, yangın söndürme hizmetlerini sağlamak, patlayıcı maddeler üreten tesislerin ve depoların kuruluş yerlerini belirlemek.

- İlçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlerin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak.

İlçe belediyeleri ise;

- Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde, özel kanun ile Büyükşehir belediyesine bırakılmamış görevler ve aynı zamanda yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevler de, ilçe belediyelerince yerine getirilebilecek yerel kamu hizmetleridir.⁴²

Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı, İlçe Belediyelerinin Başkanları ve İlçe Belediyelerinin Meclis Üyeleri sayısının 1/5'inden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi 5 yıl için oluşturulur. Meclis üyeleri halk tarafından doğrudan doğruya seçilir. Kasım, Mart ve Temmuz olmak üzere yılda üç defa toplanır.

Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir belediye başkanlığı'nda toplanır. Üyeleri Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri, imar, fen, hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimleri başkanlarından oluşur.

Büyükşehir Belediye Başkanı doğrudan doğruya halk tarafından 5 yıl süre için seçilir. Başkan, yalnız kanunların kendisine verdiği görevlerin yürütülmesi

⁴² Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s. 280.

yanında ilçe belediyelerinin hizmetleri arasında eş güdümün sağlanmasından da sorumludur.

2.4.2. İl Özel İdareleri

İl Özel İdareleri Kanunu bazı değişikliklerle Osmanlı döneminde çıkan kanun uygulanmaktaydı. Cumhuriyet Dönemi'nde 26 Mayıs 1987 tarihinde 3360 Sayılı Kanunla İl Özel İdarenin Temel Kanunu da çıkarılmıştır.

1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanunun 2. maddesinde, “İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve kurulması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür.” denildikten sonra “İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur” hükmüne yer veriliyordu.

Anayasa Mahkemesi, yapılan başvuru üzerine, bu son hükmü Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek mahkeme, gerekçe olarak, yerel yönetimlerin görevlerinin kanun ile belirlenmesi gerektiğini, oysa burada Bakanlar Kurulu kararının kanun yerini alabileceğini, hükmün, aynı zamanda, yerel özerklik ve yerinde yönetim ilkeleriyle çeliştiğini yönetsel vesayet yetkisiyle bağdaşmadığını, Anayasa'daki yönetim bütünlüğü ilkesine de ters düştüğünü öne sürmüştür.⁴³

1984 yılında çıkarılan 3004 Sayılı Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdarelerine ayrılan payı, 1987'ye değin kademeli bir şekilde arttırmıştır. Payın, 1984, 1985 ve 1986'daki oranını %1, 1987'de ise %2 olması öngörülmüştür. Daha sonra, 3239 Sayılı Kanun, payların miktarını yeniden değiştirmiştir. Buna göre paylar 1986 yılı için %1, 1987 yılı için ise %1,40 olarak belirlenmiştir.

⁴³ Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, No: 20001.

1987 yılında yapılan kanun değişikliği ile İl Genel Meclisinin kendi içinde seçtiği üyelere ek olarak, İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ve İl Bayındırlık ve İskan Müdürü İl Daimi Encümeni üyeleri olmuşlardı. Ancak Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Toplantı süreli ve en çok 30’ar gündür.

2.5. 2005- Sonrası Dönemi

2.5.1. Belediyeler

03.07.2005 tarihinde 5393 Sayılı Belediye Kanunu çıkartılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, “belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla çıkarılmış olup, belediyeleri kapsamaktadır. Kanunla, il ve ilçe merkezleri hariç, belediye kurulması için gereken nüfus sayısı 2000’den 5000’e çıkarılmıştır. Bununla hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzalarında, sit ve diğer koruma alanlarında, bu alanları daha etkin bir şekilde korumak amacıyla, “5000 metreden daha yakın belediye kurulamayacağı” hükme bağlanmıştır. Benzer şekilde, belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, bir belediyenin meskun sahasına 5000 metreden daha yakın yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir.

5393 Sayılı Kanunla mahalle kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, bölünmesine, adlarının ve sınırlarının tespitine ve değiştirilmesine yönelik düzenleme basitleştirilmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı yeterli görülmüştür.

Kanunun 11. maddesi ile, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine "müşterek kararname ile belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi" düzenlenmiştir. Böylece nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi ve meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak bu belediyeye katılması öngörülmüştür.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda, "her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir" şeklinde düzenlenen hemşehri hukuku, 5393 Sayılı Kanunla değiştirilmiş ve "Herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir" şeklinde düzenlenmiştir. Hemşehrilere belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı verilerek katılımı ve açıklığı sağlayacak bir hemşehri hukuku öngörülmüştür. Belediyeler de hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, bu çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımının sağlanması da öngörülmüştür.

Kanunun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır. 1580 Sayılı Kanunda, belediyenin görevleri 81 maddede tek tek sayılarak belirlenmişken, 5393 Sayılı Kanunda ise, belediyenin görevleri iki maddede genel olarak sayılmıştır. Buna göre, belediye "mahalli müşterek nitelikte olmak" şartıyla;

a) 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, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını

yapabilir veya yaptırabilir; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir veya işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye organlarından belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşmaktadır. 5393 Sayılı Kanun, meclis toplantılarıyla ilgili farklı düzenlemelere yer vermiştir. 1580 Sayılı Kanunda meclisin yılda üç defa olağan ve belli şartların oluşması durumunda olağanüstü toplantı yapacağı öngörülmüşken; 5393 Sayılı Kanun, meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanmasını karara bağlamıştır. 5393 Sayılı Kanunda da meclis toplantılarının açık olması benimsenmiş; 1580'den farklı olarak ise, "gizli toplantı" yerine, başkan veya üyelerin gerekçeli önerisiyle toplantıya katılanların salt çoğunluğunun onayı üzerine "kapalı toplantı" yapılması öngörülmüştür. Meclisin gündemi ise, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilecek ve halka duyurulacaktır. Bunun yanında, meclis üyeleri de gündeme ilave yapılması için öneride bulunabilecektir.

5393 Sayılı Kanun, meclis kararlarının kesinleşmesi için yeni bir düzenleme öngörmüştür. Buna göre, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü kararı gerekçesiyle birlikte bir daha görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade etme yetkisi vardır. Başkanın iade etmediği ya da yeniden görüşülmesini isteği kararın meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda karar kesinleşir. Bununla birlikte, belediye başkanının on gün içinde karar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı vardır. 5393 Sayılı Kanunda, 1580 Sayılı Kanundan farklı olarak, meclis kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onay şartı kaldırılmıştır. Bunun yerine kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi

gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği öngörülmüştür. Belediye başkanı gibi, vali ve kaymakamların da hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmeleri düzenlenmiştir. Bu uygulamayla, belediyeler üzerindeki vesayet uygulaması hafifletilmiştir.

İhtisas komisyonlarının düzenlendiği 24. maddede belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Ayrıca katılımı sağlamak amacıyla, "mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri"nin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılmaları ve görüş bildirmeleri öngörülmüştür. Halkın denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Burada dikkat çeken, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır.

5393 Sayılı Kanunda, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üç ila beş kişiden oluşan bir denetim komisyonu oluşturulması öngörülmüştür.

5393 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye meclisinin feshine ilişkindir. 30. madde ile fesih nedenleri sınırlandırılmıştır. Buna göre, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri zamanında yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması ile meclisin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması

durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim ve Danıştay'ın kararı üzerine meclis feshedilir. Yeni düzenlemeyle, 1580 Sayılı Kanundaki fesih nedenlerinden belediye meclisinin kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ile yasanın belirlediği yerler dışında toplanması, fesih nedenleri olmaktan çıkarılmıştır.

Yeni kanunla belediye encümeni de yeniden düzenlenmektedir. Yeni düzenlemeye göre, belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşacaktır. Diğer belediyelerde ise, yine belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere beş kişiden oluşacaktır. 1580 Sayılı Kanunda, encümene girecek daire amirleri sayılarak belirtilmişken, 5393 Sayılı Kanunda encümene girecek daire amirlerini belirleme görevi belediye başkanına verilmiştir. 34. maddede ise, encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği belirginleştirilmiştir. 1580 Sayılı Kanunda düzenlenen encümenin meclis yerine karar alma yetkisi kaldırılmıştır. 34. maddeyle encümene, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek gibi görevler verilmiştir. Ayrıca encümenin, haftada en az bir kere, önceden belirlenen gün ve saatte üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanması ve toplananların salt çoğunluğuyla karar alması öngörülmüştür. Encümen gündeminin belediye başkanı tarafından hazırlanması ve encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif edebilmesi düzenlenmiştir.

5393 Sayılı Kanunda, belediye idaresinin başı olan ve tüzel kişiliğini temsil

eden belediye başkanının, görevine devam ettiği sürece, siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacağı ve yönetiminde yer alamayacağı öngörülmüştür. Kanunla belediye başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak; meclise ve encümene başkanlık etmek; belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek gibi görevlerin yanında, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; şartsız bağışları kabul etmek; bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak gibi yeni görevler verilmiştir.

5393 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programının hazırlanmasıdır. Stratejik plan ve performans programıyla, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde belediyelerde stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmüştür.

Söz konusu Kanunla, belediyelerin denetim sistemi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Denetimin kapsamı ve türlerini belirleyen 55. maddede, belediyelerde iç ve dış denetim yapılması ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaması karara bağlanmıştır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacak iç denetimin, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından; yine aynı Kanun hükümlerine göre yapılacak dış denetimin ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. İç ve dış denetimin yanında, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmesi

kararlaştırılmıştır. Denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması öngörülmüştür. Ancak meclisin denetim sonuçlarına ilişkin herhangi bir işlemede bulunmasına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu çerçevede meclisin denetim sonuçlarıyla ilgili olarak grevlendirilmediğini, sadece bilgilendirildiğini söylemek mümkün olmaktadır.⁴⁴

5393 Sayılı Kanunda belediyelerin denetimine yönelik diğer bir düzenlemede, belediye başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporudur. Belediye başkanı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde; “stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu” hazırlamakla görevlendirilmiştir. Belediye başkanının nisan ayı toplantısında faaliyet raporunu meclise sunması, raporun kamuoyuna açıklanması ve bir örneğinin İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi öngörülmüştür. Faaliyet raporunun mecliste tam sayının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmaması durumunda ise, bir tutanak hazırlanması ve meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmesi karara bağlanmıştır.

Belediyelerin denetlenmesine yönelik öngörülen yeni bir yöntem de “müdahale sistemi”dir. Buna göre; “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hkimi tarafından belirlenmesi durumunda” İçişleri Bakanının, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini istemesi öngörülmüştür. Söz konusu aksamanın giderilmemesi durumunda, İçişleri Bakanının o ilin valisinden hizmetin yerine getirilmesini istemesi kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemenin amacı da, aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerini kesintisiz sunmak ve merkezi idarenin harekete geçmesine imkan sağlamak olarak ifade edilmiştir.

⁴⁴ Hüseyin zgr, Muhammet Kösecik, **Yerel Yönetimler zerine Güncel Yazılar-I Reform**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 78.

Ancak düzenlemede dikkat çeken, hizmetlerdeki ciddi aksamanın ve makul sürenin belirlenmesine ilişkin kıstasların belirtilmemiş olmasıdır.⁴⁵

76. maddedeki kent konseyi uygulaması da Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biridir. Maddeye göre kent konseyi, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini” hayata geçirmekle görevlidir. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, varsa üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi partileri, kamu kurum ve kuruluşları ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Belediyeler de kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli şekilde yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülmüştür.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. madde ile belediyelere; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlülere, yoksul ve düşönlere yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmiştir.

2.5.2. Büyükşehir Belediyesi

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla

⁴⁵ A.e., s. 80.

çıkarılan 5216 Sayılı Kanun, büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsamaktadır.

5216 Sayılı Kanunla, 3030 Sayılı Kanundan farklı olarak, büyükşehir belediyelerinin kurulması yeni esaslara bağlanmıştır. 3030 Sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için kent sınırları içinde birden çok ilçe bulunması yeterliyken, 5216 Sayılı Kanunla en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini içeren ve belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinde büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Ayrıca, fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de dikkate alınması kararlaştırılmıştır.

Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin usulün değiştirilmesi, 5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biridir. 3030 Sayılı Kanunda meclis, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinden beşte bir oranında gelen üyelerden oluşmaktayken, yeni düzenlemede büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür. Ayrıca, büyükşehir içindeki diğer belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olması düzenlenmiştir. 5216 Sayılı Kanunla yeni bir düzenleme de meclis toplantılarına yönelik gerçekleştirilmiştir. 3030 Sayılı Kanunda, meclisin yılda üç defa olağan toplanması ve belli şartların gerçekleşmesi durumunda olağanüstü toplanması öngörülmüşken, 5216 Sayılı Kanunla olağanüstü toplantı sistemi kaldırılmış ve meclisin her ayın ikinci haftası mutlak toplantı yerinde toplanması kararlaştırılmıştır.

5216 Sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik de, meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkindir. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesiyle birlikte yedi gün içinde yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilecektir. Belediye başkanının yeniden görüşülmesini istemediği kararlar veya görüşülmesini istediği fakat büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edilen kararlar kesinleşmiş olacaktır. Meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine, büyükşehir

belediye başkanı on gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Ayrıca Kanunla, kararların kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onayı şartı kaldırılarak, kararların sadece mülki idare amirine gönderilmesi gerekliliği öngörülmüştür. Mülki idare amirine ise, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararlarının kesinleşmesi ise, bütçe ve imarla ilgili olan kararlar ve bunların dışındaki kararlar için farklı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olan kararları, doğrudan büyükşehir belediye meclisi gündemine getirilerek mecliste aynen veya değiştirilerek kabul edilebilecektir.

5216 Sayılı Kanunla ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenerek Büyükşehir belediye meclisinin her dönem başı toplantısında üyeleri arasından seçeceği beş ila dokuz kişiden oluşan bir ihtisas komisyonu kurması öngörülmüştür. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonu kurulması zorunlu tutulmuştur. Katılımı ve etkinliği sağlamak amacıyla, gündemdeki konularla ilgili kişi veya kurum temsilcileriyle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerlerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı bulunmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılmasına ve görüş bildirmesine olanak sağlanmıştır.

3030 Sayılı Kanunda atanmış üyelerden oluşan encümenin yapısı 5216 Sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Bunun yerine, meclis üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere atanmış beş üyeden oluşan bir encümen öngörülmüştür.

İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı,

büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, şeffaf ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı şekilde sunulması amacıyla esnek bir teşkilat yapısının öngörülmesidir. Buna göre, büyükşehir belediyesi teşkilatı norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacaktır. Ayrıca 3030 Sayılı Kanunda yeni birimlerin kurulmasında benimsenen İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek; ihtiyaç duyulması halinde büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi usulü benimsenmiştir. Başkan yardımcılığı kurumunun bulunmadığı büyükşehir belediyesinde, başkana yardım edecek, onun adına ve onun sorumluluğu altında faaliyet gösterecek genel sekreter ve yardımcıları birimleri oluşturulmuştur. Genel sekreterlik başkanı güçlendiren bir kurumdur ve genel sekreter de, belediye teşkilatında başkandan sonra en yetkili kişidir.⁴⁶

5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri bütçe sürecine yöneliktir. Yeni düzenlemeyle bütçenin kesinleşmesi için gereken valinin onay şartı kaldırılarak bütçenin onaylanmasında tek yetkilinin büyükşehir belediye meclisi olması kabul edilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulması ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi öngörülmüştür.

2.5.3. İl Özel İdaresi

İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı” adlı geçici kanun, 74 yıl yürürlükte kalmış ve il özel idarelerine ilişkin uygulamalara zemin oluşturmuştur. 1987 yılında 3360 Sayılı kanun ile geçici

⁴⁶ A.e., s. 101.

kanunun adı “İl Özel İdareleri Kanunu” olarak değiştirilmiş ve geçici kanun temel alınarak çeşitli değişiklikler yapılmıştır.⁴⁷ Daha sonra kamu yönetimi ve yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler arasında il özel idareleri de ele alınmıştır.

22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl özel idarelerinde köklü değişikliğe gidilmiştir.

5302 Sayılı Kanun “il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla hazırlanmıştır. İl özel idaresi: “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. 5302 Sayılı Kanunla getirilen en önemli düzenlemelerden biri, il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 6. maddede yer almaktadır. 6. maddeye göre, il özel idaresi mahalli müşterek nitelikteki,

“a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir belediyeler hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içerisinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında” yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Görüldüğü gibi, maddede özel idarelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmamış, bunun yerine hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla açıkça başka bir kurum ve kuruluşu verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmet özel idarelere bırakılmıştır. Bir geçişkenliğin ortaya çıkması da önlenmek

⁴⁷ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 180.

istenmiştir.⁴⁸ 7. maddede özel idarelerin görev ve sorumluluklarını tamamlayıcı şekilde, özel idarelere tanınan yetki ve imtiyazlar sıralanmıştır.

Kanunla getirilen yeniliklerden biri de özel idarenin organlarına ilişkindir. 5302 Sayılı Kanunla özel idarenin organları il genel meclisi, il encümeni ve vali korunmakla birlikte, organların yetkilerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bunun yanında, köy muhtarları, kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarına oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılma ve görüş belirtme hakkı tanınmıştır.

Kanunla valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmiş ve başkanın meclis üyeleri arasından iki ve üç yıllık süreler için gizli oyla seçilmesi benimsenmiştir. Yine meclis üyeleri arasından seçilen birinci ve ikinci başkan vekillerinin, başkanın bulunmaması durumunda meclise başkanlık etmesi kabul edilmiştir. Kanun, toplantı zamanlarında da değişiklik yapmıştır.

İl genel meclisi mayıs ve kasım olmak üzere yılda iki kez toplanırken, yeni Kanunla belirlenen aylık tatil hariç, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmüştür. İl genel meclisinin dönem başı toplantısı olan kasım ayı toplantısının en fazla yirmi gün, aylık olağan toplantıların ise en fazla beş gün sürmesi benimsenmiştir.

İl genel meclisi gündeminin meclis başkanı tarafından belirleneceği, ancak valinin de önerdiği hususların gündeme alınacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca gündem, çeşitli yollarla halka duyurulur.

Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe

⁴⁸ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 161.

girmesine ilişkindir. Önceki Kanuna göre, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayı gerekirken yeni Kanunda kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Valiye de kararların bir daha görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir. Kesinleşen kararlar için, valinin on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmesi öngörülmüştür. 15. madde ile getirilen bir başka yenilik de, meclis karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulmasıdır.

İhtisas komisyonlarının kurulması, Kanunun getirdiği yeni düzenlemelerden biridir. 16. maddeye göre, il genel meclisi üyeleri arasından seçilen üç ila beş kişiden oluşacak ihtisas komisyonları kurulacaktır. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonlarının kurulması zorunludur. Bunların yanında meclisin ihtiyaç duyacağı alanlarda komisyon kurulabilecektir.

Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden biri de, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonlarının kurulmasıdır.

5302 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri meclisin feshini gerektiren sebeplere ilişkindir. Önceki Kanunda meclisin feshini gerektiren dört sebep öngörülürken yeni Kanunla fesih sebepleri ikiye indirilmiştir. 22. maddeye göre, il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması ile il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi feshedilecektir. Önceki Kanunda yer alan yasal toplantıları dışında ya da toplantı yeri dışında toplanması⁴⁹ ifadesi yeni Kanunda yer almamıştır. Ayrıca, önceki Kanundaki “siyasi konuları görüşmek” şeklindeki fesih nedeni yeni Kanunda “kendi görev alanına

⁴⁹ A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998. s. 112.

girmeyen siyasi konuları görüşmek” olarak yumuşatılmış şekliyle kullanılmıştır.⁵⁰

5302 Sayılı Kanunun yeni düzenlemeler yaptığı alanlardan biri de il daimi encümenidir. Öncelikle, il daimi encümeninin adı, il encümeni olarak değiştirilmiş ve il encümeninin yapısında değişiklik yapılmıştır. Önceki Kanunda, encümen meclis üyeleri arasından seçilmiş beş kişiden oluşurken; yeni Kanunla meclis üyeleri arasından seçilmiş beş kişi ile vali tarafından birim amirleri arasından seçilmiş beş kişinin encümen üyesi olması öngörülmüştür. Valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık yapacaktır. Bir karar organı olan encümende atanmış üyelerin bulunması il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyebilecek bir durumdur.⁵¹ 1987 yılındaki değişiklikte benzer bir durum olmuş ve il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan il müdürünün encümenin tabii üyesi olması öngörülmüştür.⁵²

Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. madde ile encümenin yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmiş ve eski Kanunda yer alan meclis yerine karar alma yetkisine son verilmiştir. Encümene, stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal alım satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı aşmamak üzere kiralanmasına karar vermek gibi yeni görev ve yetkiler verilmiştir. 5302 Sayılı Kanunun getirdiği bir diğer yenilik gündemin belirlenmesine ilişkindir. Eski Kanuna göre, encümen vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemezken, yeni düzenlemeye göre valinin yanında encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme hakkı verilmiştir.

5302 Sayılı Kanun, valinin il genel meclisi başkanı olmasına son vermenin yanında, valiye yönelik başka değişiklikler de getirmektedir. “İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi” olarak valiye “mahalli idare seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak

⁵⁰ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 188.

⁵¹ **A.e.**, s. 189.

⁵² **A.e.**, s. 163. ve Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 113.

stratejik plan⁵³ ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp” il genel meclisine sunma görevi verilmiştir. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde il özel idarelerinde stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmüştür.

5302 Sayılı Kanunla yeni düzenlemelerin yapıldığı alanlardan bir diğeri denetimdir. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre şekillenen denetimin amacı 37. maddede, il özel idarelerinin “faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek duyurmak” şeklinde düzenlenmiştir. İl özel idarelerinde denetimin iç ve dış denetim yollarıyla gerçekleştirilmesi ve hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamı öngörülmüştür. İç ve dış denetim 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince yapılacaktır. Bunun yanında il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilecektir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun iç denetimi düzenleyen 63. maddesine göre iç denetim, il özel idareleri bünyesinde yer alan, alanıyla ilgili özel bir eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışma imkânı sağlanan⁵⁴ iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetimin amacı, “kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak”tır. 5018 Sayılı Kanunda iç denetimin yanında bir de “iç kontrol” sisteminden bahsedilmektedir. 55. maddeye göre iç kontrol,

⁵³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu’nda stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. (md. 3/n)

⁵⁴ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 167.

“kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir.” Buradan hareketle, iç denetimin verimlilik ve etkinlik denetimi, iç kontrolün de mevzuata uygunluk denetimi olduğunu söylemek mümkündür.⁵⁵

5018 Sayılı Kanun’un dış denetimi düzenleyen 68. maddesine göre, dış denetim Sayıştay tarafından yapılır. Harcama sonrası yapılan dış denetimin amacı, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.” Sayıştay tarafından yapılan dış denetim, mali işlemlere ilişkindir.

5302 Sayılı Kanun’la öngörülen denetim yollarından biri de faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporu, vali tarafından Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41. maddesine göre hazırlanacaktır. Buna göre faaliyet raporu; “stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini” açıklayacak şekilde hazırlanacaktır. Vali tarafından hazırlanan faaliyet raporu mart ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır.

5302 Sayılı Kanun, il özel idaresinin gelirlerinde ve giderlerinde de çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Kanunla yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılmıştır.

Bu nedenle, Anayasa’nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki ilkelere uygun olarak il özel idarelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlamak amaçlanmıştır. Buna göre il özel idaresinin gelirleri, kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma

⁵⁵ A.e.

payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; özel idare mallarından elde edilecek gelirler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve diğer gelirleri; hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler şeklinde düzenlenmiştir. İl özel idaresinin giderlerini düzenleyen 43. madde ise, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar; yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan otak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-költürel ve diğer bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri; danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler şeklinde önceki Kanundan farklı gider kalemleri sıralamıştır.⁵⁶

Kanun'un getirdiği yeniliklerden biri de özel idare bütçesinin onayına ilişkindir. Bütçenin onayı İçişleri Bakanlığı tarafından yapılırken, 5302 Sayılı Kanun'la bütçenin il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi öngörölmüştür. Buna göre, vali tarafından stratejik planlara uygun olarak hazırlanan bütçe, encümen ve mecliste görüşölerek kabul edilecektir.

Bunların yanında, 5302 Sayılı Kanun'la il özel idarelerine; dış borçlanma yapabilme, sermaye şirketi kurabilme, özel idarenin borç ve alacakları için takas ve mahsup usul, özel idarelerin afet ve acil durum planları yapması gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir.

⁵⁶ A.e., s. 188.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YEREL DEMOKRASİ

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemi ve Yerel Demokrasi

Yerel yönetimler, Osmanlı Devleti'nde 19. yy.'daki Tanzimat ve Islahat Hareketlerinin bir sonucudur. Dolayısıyla demokrasiyi ve yerel yönetimleri amaçlamıyordu. Ancak, modern merkezîyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin de çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların yönetime katıldığı görülmektedir.¹

İlk yerel meclisler, akçal sorunların çözümü amacıyla “Muhassıl Meclisleri” olarak, her bölgenin ileri gelenlerinin ve Müslüman olmayan halkın temsilcilerinin de katılımıyla oluşturuldu. Bu meclislerin, bugünkü anlamda herhangi bir yerel yönetim işlevi yoktu. Ancak, muhassıl meclisleri tanzimatla birlikte gelen yerelleşme çabalarının ilk uygulamalarıdır.²

1864 ve 1870 İdare-i Vilayet Nizamnameleri ile Osmanlı yönetim sistemi yeni bir örgütlenme dönemine girdi. Rumeli'de 10 vilayet, 44 sancak, Anadolu'da 16 vilayet, 74 sancak ve Afrika'da da 1 vilayet ve 5 sancak bu düzene göre örgütlendi.³ Bu nizamnamelerle merkezin yükünü hafifletmek, yerel halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla, daha da genişletilerek uygulanmak istenmiştir. Katılım daha çok ön plana çıkmış ancak, seçimlerde belirleyici olan yine merkez olmuştur. Merkezi hükümet görevlileri bazı isimleri belirlemekte, bunları alt meclislere sunmakta, sunulan isimler de merkezi hükümet memurlarının çoğunlukta olduğu kurullarla seçilmekte ve son sözü vali söylemekteydi. Ayrıca bu seçimlerde din ayrımı

¹ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 21.

² İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara, TODAİE, 1974, s. 13.

³ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 155.

gözetilmezdi. Ancak, çoğunlukla seçim yapılan beldenin ekonomik ve sosyal yönden ileri gelenleri seçilmekteydi.⁴

1870 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesinin yedinci faslı doğrudan belediyelerle ilgili düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenleme doğrudan belediyelerin kurulmasını sağlamamakla birlikte yerel yönetimlerin kurulmasında yine de önemli rol oynamıştır. Bu kanun bile 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin yayınlanmasına kadar önemli değişiklikler yaratmamıştır. Ancak 1876 Kanun-i Esasi ve ardından Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye örgütleri kurulmaya başlanmıştır.

1877'de yayınlanan Vilayet Belediye Kanunu'na göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır.⁵ Kasabanın büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir değişecekti.⁶ Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup, kentin imar, su, itfaiye gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır.

Anılan kanuna göre seçmen olabilmek için “o daire sınırları içerisinde oturmak ve 25 yaşını geçmiş olmak, Osmanlı vatandaşı ve medeni hakları kullanma hakkına sahip olmak, belediye dairesi sınırları içerisindeki emlâki için senede en az elli kuruş vergi vermek” şartı getirilmiş ve yine bu kanuna göre üyeliğe seçilebilmek için yüz kuruş vergi vermek şartı konulmuştur.⁷

Bu kanuna göre belediyelere verilen görevler zaman içinde merkezi yönetimce yerine getirilirken, belediye gelirleri ve muhasebesi de önemli ölçüde merkezi yönetimce denetlenmiştir.⁸

1877 Belediye Kanununun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından da

⁴ Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, s. 16.

⁵ Bazı kaynaklarda 1876, bazılarında ise 1877 yazılmaktadır.

⁶ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, s. 186.; Osman Nuri Ergin, **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1936, s. 132.; Tümerkan, **Türkiye’de Belediyeler**, s. 55,

⁷ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 191.

⁸ A.e., s. 191-192.

önemli bir kanundur. Kanuna göre seçimler gizli oy, açık sayım esasına dayanıyordu. Ayrıca kanunla seçmenleri belirleyecek bir kurul oluşturulurken, kurulun kararlarına karşı (seçmen listelerine) mahkemelere itiraz edilebiliyordu.⁹ Bu düzenlemeye rağmen bu dönemde de seçimle işbaşına gelen belediye başkanı olmamıştır. Bu kanunda daha sonra yapılan bir düzenleme ile seçimle gelen belediye başkanlarının Dahiliye Nazırı namına denetim ve soruşturma yapan mülkiye müfettişlerince işten el çektirilebileceği hükmü getirilmiştir.¹⁰

Bu dönemde, meclis toplantılarına halkın özellikle de eşrafın bazen katıldığı ve bazı önemli kararlardan önce mecliste tartışıldığı da görülmektedir.¹¹ Belediye başkan ve üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi kuralına paralel olarak belediyelerin mali özerkliklerine kavuşamadıkları ve özellikle bütçelerinin, merkezi hükümetin kontrolünde olan “Cemiyet-i Belediye”ce görüşülüp, kabul edildiği görülmektedir. Aynı dönemde belediye maliyesi devletin genel mali yapısı dışında değildir. İmar işleri genelde merkezi hükümetçe yapılıyor olup mali yönü, İstanbul’da Şehremini tarafından karşılanmaktadır. Sadece Altıncı Daire-i Belediye’de, Nafia (Bayındırlık) Vekaleti’nden bağımsız bir kurumlaşma bulunmaktaydı.¹² Bu dönemde kolluk hizmetleri de merkezi yönetim teşkilatınca yapılmaktadır.

1877 Vilayet Belediye Kanunu istisnalar dışında, 1930 Belediye Kanunu yayınlanıncaya kadar yürürlükte kaldı. İstanbul, 1912 yılında çıkarılan bir kanunla “İstanbul Şehremaneti” olarak tek belediye haline getirildi ve dokuz şubeye ayrıldı. Her şubeye hükümet tarafından bir müdür tayini yapılarak yeniden merkeziyetçiliğe dönüldü. Zaten 1876 sonrasında Osmanlı bürokrasisinde güçlü merkeziyetçilik eğilimleri görülmekteydi.

Osmanlı Belediye örgütü, 1913 yılında yeni bir düzenlemeye daha sahne olmuştur. 1913 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu yerinden yönetim ilkesine

⁹ A.e., s. 174.

¹⁰ Tümerkan, **Türkiye’de Belediyeler**, s. 112.

¹¹ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 172.

¹² A.e., s. 179.

yer veren bir düzenleme olmasına karşın merkeziyetçi anlayış bu kanunda da baskın görülmüştür.

1877 Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile tüzel kişilik kazanan belediye, Türk Belediyeciliği'ne demokratik anlayışı, yerel demokrasiyi getirmiyordu. Yerel demokrasiden ziyade, merkezi yönetimin uzanamadığı hizmetleri görece ve harap olan kentleri imar edecek bir kurum gerekiyordu. Bu yapılmaya çalışıldı. Ayrıca liman kentlerindeki batılılaşma arzuları ve devrin bürokratlarının modern kentlere sahip olma isteği belediyenin kurumsal bir varlık olarak oluşmaya başlamasına katkıda bulundu.¹³

Bu dönem de yerel düzeyde meclislerin oluşmaya başladığı, temsile dayalı bir yönetim kurulmaya başlandığı bir dönemdir. Bu dönem genel otorite yapısının değişime uğraması için en azından bir potansiyel ortaya çıkmıştır. Temsil ilişkisinin ortaya çıkması, karar alma mekanizmasına yavaş yavaş katılımın gerçekleştiği, Müslüman olan ve olmayan halkın edilebilirliğin kabulü, geniş kesimlerin siyasetle tanışmasına olanak sağlamış ve bu kesim isteklerini meclislere yansıtabilmiştir. Halk, siyasal yaşamın bir parçası haline gelmeye başlamış ve birey ortaya çıkmıştır. Siyasal sistemden beklentileriyle ve siyasal sistemi etkilemeye çalışmasıyla birey, cemaatin dışında, tek başına özerk bir değer olarak önem kazanmaya başlamıştır.¹⁴

Ancak gerek Osmanlı bürokrasinin merkez dışı güçlere güvenmeyişi, gerekse uzun süren savaşlar ile yurdun iktisadi ve sosyal yapısı, yerel demokrasinin gerçekleşmesine engel oldu.

Her ne kadar seçimle işbaşına gelme gibi bazı demokratik göstergeler kanunlarda ve diğer düzenlemelerde yer aldıysa da, bunun gerçekleşmediği ve halkın yönetime katılımının görülmediğini söyleyebiliriz. Yerel demokrasinin şartlarından biri olan mali özerkliğin belediyelerimiz açısından var olduğunu, Osmanlı dönemi

¹³ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 94.

¹⁴ Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay, *Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme*, İstanbul, Der Yayınları, s. 25.

için söylemek mümkün değildir. Altıncı Daire-i Belediye, kısa süre için bu konuda örnek olmuşsa da, daha sonra bu dairenin de özerkliği yok edilmiştir. Görüldüğü gibi, Türkiye’de batı, özellikle de Fransız belediye sistemi örnek alınıp belediyecilik uygulaması başlatılmasına rağmen özerklik ve yerel demokrasi gibi hususların dikkate alınmadığı görülmektedir. Bunda, Osmanlı İmparatorluğu’nun yapısı, imparatorluğu oluşturan çeşitli din, ırk ve kültürlere sahip toplulukların varlığının etkilerini de belirtmek gerekir. Ayrıca özerklik ve demokrasi konusunda, halkın isteksizliği, katılımsızlığı gibi etkenler de rol oynamıştır.¹⁵

3.2. 1923-1960 Dönemi Ve Yerel Demokrasi

Osmanlı İmparatorluğu, Türkiye Cumhuriyeti’ne merkeziyetçi bir yapıyı miras bıraktı. 1877 Vilayet Belediye Kanunu, 1930 yılında Belediye Kanunu çıkıncaya kadar uygulanmakla birlikte dönemin temel belgesi olarak, Cumhuriyet belediyeciliğini etkileyen düzenlemelerin başında Anayasalar gelmektedir. Bunlardan ilki 1921 Anayasası’dır.

1921 Anayasası, Türkiye’de yerel yönetim ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören eşi bulunmaz bir statü getirmiştir.¹⁶ 1921 Anayasası’nın 11. maddesinde Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi ve bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclislerinin yetkisindedir diyerek, vilayetlerin yerel konularda özerkliği olduğunu, seçimle oluşan vilayet meclislerinin pek çok konuyu kendi iradeleri ile düzenleyip yönetebileceği hükmünü getiriyordu.¹⁷ Aynı anayasa ile nahiyelere de tüzel kişilik tanınmış olup, nahiye meclisinin nahiye halkınca doğrudan seçilen üyelerden kurulacağı ve idare heyeti ve nahiye müdürünün de nahiye meclisi tarafından seçileceği belirtilmektedir.¹⁸

¹⁵ Yıldızhan Yayla, “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, **Onur Armağanı**, İstanbul, 1977, s. 1015-1016.

¹⁶ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 207.; Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 1977, s. 42.

¹⁷ Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1985, s. 93.

¹⁸ **A.e.**, s. 94.

1921 Anayasası'na göre yerel yönetimler, yerel demokrasinin gereklerinden olan, karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi, buna ek olarak da bazı ekonomik, mali ve adli yetkilere de sahiptiler.¹⁹

1924 sonrası yönetimi merkezileşmeye ve bürokrasi egemenliğini hissettirmeye başlamıştır. Özellikle ikinci mecliste, birinci mecliste var olan yerinden yönetimci görüşler kaybolmuş ve bürokratik gelenek başta meclis olmak üzere yeniden yerleşmeye başlamıştır.

1924 Anayasası'nın en önemli özelliği, 1921 Anayasası'nın yerinden yönetimci özelliğini terk etmesidir. 1924 Anayasası'nın 90. maddesinde "Vilayetlerde, şehir, kasaba ve köylerin" tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilip bir sonraki maddede "Vilayetler umuru tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esası üzere idare olunur" denilmektedir.²⁰

Ankara Şehremaneti, İstanbul Şehremaneti'nden esinlenerek 417 Sayılı Kanunla kurulmuştur. Bu kanuna göre Şehremaneti 24 üyeli "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" tarafından yönetilecek²¹ ve bu üyeler kentte oturan ve seçmenlik niteliklerine sahip seçmenler tarafından seçilecektir. Ancak Ankara Şehremaneti'nde, İstanbul Şehremaneti'nden farklı olarak, seçmenler ve seçilecek adaylar için öngörülen emlak vergisi ödeme şartı kaldırılmıştır. Bu durum İstanbul Şehremaneti'nin yapısına bakılırsa oldukça demokratik bir adım sayılabilir.²²

417 Sayılı kanuna göre Ankara Şehremini, İçişleri Bakanlığı'nca atanmakta olup, Şehremaneti'nin bütçesi meclis tarafından onanmakta idi.

İstanbul Şehremaneti'nin hukuki yapısına göre daha geri bir düzenleme de,

¹⁹ Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, s. 128.

²⁰ **A.e.**, s. 134.

²¹ Tümerkan, **Türkiye'de Belediyeler**, s. 209.; Fehmi Yavuz, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, Siyasal Bilgiler Yayınları, 1952, s. 13-14.

²² Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 38.

Ankara Şehremaneti'nde belediyeyi ilgilendiren bazı görevlerin polise devredilmesidir.²³ Yine bu kanuna göre Ankara Şehremaneti'nin, Fen, Sağlık, Muhasebe ve Hukuk Müdürlerinin, İçişleri Bakanı tarafından tayin edilmesi de belediyelerin demokratik kuruluşlar olma özelliğini yok etmektedir.

Bu kanun 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.

Belediyelerle ilgili önemli düzenlemelerinden birisi de 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'dur. Belediye özerkliğinin ya da demokratik belediyeciliğin şartlarından birisi belediyelerin kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmalarıdır.²⁴

423 Sayılı Kanunla belediyelere ciddi miktarda parasal kaynak yaratılmış, pek çok yerel vergi kanunla belediyelere verilmiştir. Ancak, belediye hesapları bu dönemde kurulan “Dahiliye Vekaleti, Umumi Mahalliye-i Vilayet Müdüriyeti”, “Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi” uyarınca kontrol altına alınmıştır.²⁵

Dönemin önemli düzenlemelerinden biri de, 16 Nisan 1924 gün ve 486 Sayılı “Umuru Belediye'ye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu”dur ki bu kanunla, Osmanlı Belediyesinin sahip olduğu ceza verme yetkisi, Cumhuriyet döneminde de böylece belediyelere tanınmış ve belediyelerin esnaf üzerindeki kontrolü artmaya başlamıştır.²⁶

1882 tarihli Ebniye Kanunu'nu değiştiren ve belediyelere plan yapma ve kent düzenleme imkanı veren 22 Nisan 1925 tarihli ve 642 Sayılı Kanun'dur. 10 Mayıs 1926 tarih ve 831 Sayılı Sular Kanunu ise kent içindeki suların yönetimini belediyelere vermesi bakımından önemlidir.

²³ Tümerkan, **Türkiye'de Belediyeler**, s. 210.

²⁴ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 106.

²⁵ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 33.

²⁶ Bilindiği gibi İttihat ve Terakkililer esnaf üzerinde önemli etkiye sahiptiler. Kanunun bu etkiyi kırmak için çıkarıldığı da söylenmektedir.

22 Mayıs 1926 gün ve 844 Sayılı bir düzenleme ile inşaat işlerine kredi vermek amacıyla Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilanı sonrasında Cumhuriyet Hükümetinin Ankara belediyeçilik deneyimi ve bu arada yeni Cumhuriyetin kurumlarının oturmaya başlaması, 1930'lu yıllarda belediyelerle ilgili üst üste kanunların çıkmasını getirdi. Önce Belediye Kanunu ardından Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı. Üç yıl gibi kısa bir sürede çıkarılan bu kanunlar uzun süre Türk belediyeçiliğini düzenleyen temel kanunlar olarak yürürlükte kaldı.²⁷

Belediye Kanunu Cumhuriyet döneminin belediyeçilikle ilgili en temel düzenlemesidir. Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarının günün şartlarına uyum sağlayamamış ve yenileştirilememiş olması, batı dünyasında belediyeçilik konusundaki gelişmeler, ülkemizdeki rejim değişikliği yeni bir belediye kanunu çıkarmayı gerekli kılmıştı. Ayrıca 1923-1930 Ankara belediyeçilik deneyimi de bu kanun üzerinde oldukça etkili oldu.

1580 Sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeçiliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeçiliği deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız belediyeçiliğinden etkilenmiştir.²⁸

Gerek Osmanlı merkezîyetçiliğinin Cumhuriyet'e yansıyan yönü, gerekse Fransız sistemindeki güçlü merkezîyetçi yapı, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nu önemli ölçüde etkilemiştir. Her ne kadar kanunun gerekçesinde "büyük beldelerin tarihi, milli benliklerinin istibdat idarelerine karşı millet serbestisini ve muhtariyetini müdafaa ve istihsal için başladığı milli mücadelelerin izleri hadiselerin şiddetli

²⁷ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 108.

²⁸ Ergin, *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, s. 135.

tezahüratı ile doludur” şeklinde²⁹ eski belediye kanunlarının merkeziyetçi anlayışın bir ifadesi olduğu³⁰ vurgulanmasına rağmen, 1580 Sayılı Belediye Kanunu da merkeziyetçi bir nitelik arz etmektedir.

Belediye Kanunu'nun en temel özelliklerinden birisi Ankara ve İstanbul Belediyeleri dışındaki bütün belediyeleri eşit kabul etmesidir. İkinci özelliği kanunla, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetimi altında tutulması olarak gösterilebilir. Üçüncü bir özellik ise merkezi yönetimin, belediyeler üzerindeki denetim yetkisine rağmen belediyelere yine de bir etkinlik özgürlüğü tanınmasıdır.

Çok önemli bir özellik olarak da, bu kanunla belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisinin belediyeye devredildiğini söyleyebiliriz,³¹ Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan belediye kanunları içerisinde belediye hizmet sınırlarının bu derece geniş tutulduğu bir yasa olmamıştır.

Bu görevleri yapmak için belediyeler gerekli gelirlerle donatılmamıştır. Ama yine de bu görevlerin 1930'lu yıllarda belediyelere verilmesi yerelleşme ve demokratikleşme açısından önemli bir adımdır.

1580 Sayılı Kanuna göre belediye meclisi, dört senede bir doğrudan doğruya, seçme hakkına sahip vatandaşlarca seçilen üyelerden oluşmaktadır ve meclis üye sayısı nüfusa göre değişiklik göstermektedir. Bu kanunda seçmen yaşı 18 olarak belirlenmiş olup seçilmek için 25 yaşını doldurmak gereklidir.

1580 Sayılı kanun güçlü meclis ilkesiyle hareket etmiştir. Buna göre, belediye başkanı, halk tarafından doğrudan değil, meclis tarafından seçiliyordu. Güçlü meclis yapısı belediyelerde etkin bir siyasi katılımı sağlıyor, denetimi güçlendiriyordu. Bu atılım, demokrasinin kökleşmesine önemli katkılar sağlamıştır. Örneğin bu

²⁹ Tümerkan, **Türkiye’de Belediyeler**, s. 246.

³⁰ **A.e.**, s. 247.

³¹ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 51-56.; Tümerkan, **Türkiye’de Belediyeler**, s. 247-248.

yapılanma, büyük şehirlerde hükümet tarafından atanan belediye başkanları üzerinde de etkili olmuş, meclis tartışmaları tek parti dönemlerinde bile basın ve kamuoyunun ilgisini çekmiştir. İzmir’de, efsanevi belediye başkanı Dr. Behçet Uz başkanlığı sırasında meclisin sıkı denetiminden bunalmıştır. Aynı dönemlerde İstanbul’da belediye başkanlığı yapan Dr. Lütfi Kırdar ise Dr. Behçet Uz’dan farklı bir tutum sergilemektedir. Aylık basın toplantıları ile kamuoyunu aydınlatmaya çalışmıştır.

Belediye meclisinin demokratik uzlaşma yöntemlerini geliştirerek kentsel sorunları çözmeye ne denli başarılı olduğunu gösteren örneklerden biri, 1950-1960 döneminde Kayseri’de yaşanmıştır.

Osman Kavuncu’nun başarısı, demokratik yönetim anlayışına dayanmaktadır. O dönemde belediye başkanı meclis tarafından seçilmektedir. Bu nedenle belediye başkanı, belediye meclisiyle iyi bir işbirliği içinde çalışmak zorundadır. Belediye meclisinin 32 üyesinin 16’sı üniversite mezunudur. Belediye’nin başarısında demokratik anlayış yanında, iyi eğitilmiş kişilerin belediye yönetiminin başına gelmesi de önemli rol oynamıştır.

Osman Kavuncu, belediye meclisi üyeleriyle yürüttüğü ortak karar alma sürecine esnaf derneklerini, ticaret odasını ve girişimcileri de dahil etmiştir. Dönemine göre, Osman Kavuncu belediyeciliği demokratikleşme anlayışının Türkiye’deki en iyi örneğidir.³²

Belediye Kanunu'nun ilerici yeniliklerinden birisi de Kanunun 13. maddesidir. Bu madde Hemşehri Hukuku başlığı altında, yurttaşla belediye arasındaki ilişkiyi belirliyordu. Burada sözü edilmesi gerekli yenilik, yurttaşın belediyenin kararlarına katılma hakkıdır. Bu madde, yurttaş, seçimden seçime oy vererek görüşünü belirten bir varlık olmasından çok sürekli olarak belediye kararlarına katılarak onun etkin birey haline gelmesini hedefliyordu.

³² Fikret Toksöz, **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2008, s. 42.

Tek parti döneminde “genel seçimlerde çift dereceli seçimin yapıldığı ve kadınların oy hakkı olmadığı zamanda seçmen yaşını 18 olarak belirleyerek katılımı artırmak” yerel demokrasi açısından önemli sayılabilir.³³

Kanunun 53. maddesiyle getirilen ve bugünlerde de sık sık tartışılan “siyasi konuları görüşür ve siyasi temennilerde bulunursa” meclisin feshedilmesi hükmü, oldukça yoruma açık ve öznel nitelikler taşıyan bir hükümdür. Yine aynı kanuna göre “belediye meclislerinin çalışma yöntemi İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmenlikle belirlenir” denilmekte ve kanunun 56. maddesiyle belediye meclisinin açık ve gizli toplantılarında alınan kararların özetinin en büyük mülki amire verilmesi gerektiği bildirilmektedir. Bu kanuna göre mülki amirlerin meclis toplantılarına katılabilecekleri de belirtilmektedir.³⁴

53. maddede belirtilen hallerde belediye meclislerinin, İçişleri Bakanlığı’nın bildirmesi ve Danıştay’ın kararı ile feshedilebileceği de ifade edilmektedir.

Yine kanunun getirdiği belediye encümeni yapısı da, pek demokratik bir nitelik arz etmemektedir.³⁵

Kanuna göre belediye başkanları meclisten ya da bu kanuna göre seçim hakkına sahip hemşehriler ve dışardan, dört sene için meclis üyelerince ve “çoğunluk” yöntemiyle seçilmekte olup, il merkezi olmayan yerlerde valinin onayı, il merkezlerindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığı’nın öneri ve Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşiyordu. Kanunda valinin ya da İçişleri Bakanı’nın onaylamaması halinde seçimin yenileneceği de belirtilerek, bu onayın bir formalite olmadığı da ısrarla vurgulanmakta ve halkın değil merkezi yönetimin kararlarının asıl ve bağlayıcı olduğu özellikle belirtilmektedir. Özellikle parti il başkanlarının vali olduğu dönemler düşünülürse bu hükmün zararları daha iyi anlaşılabilir. Aynı şekilde

³³ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 55.

³⁴ Ali Dinçer, “Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi”, **XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**, Mayıs 1981, s. 45-58.

³⁵ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 111.

92. maddede belediye başkanlarının vali ve İçişleri Bakanı'nca işten el çektirilebileceği ve Memurun Muhakematı Kanunu hükümlerinin uygulanacağı da belirtilmektedir. 93. maddede de Belediye Başkanı'nın yeniden seçimi gerektiği takdirde, vali tarafından belediye meclisinin toplantıya çağrılıp yeniden belediye başkanı seçiminin yapılacağı belirtilmektedir. Kanun, Ankara Belediye Başkanının Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağını da belirtmekte ve "Bakanlar Kurulunca görülecek lüzum üzerine belirlenecek bazı yerlerde il merkezi olanların belediye başkanları İçişçileri Bakanlığınca", "İl merkezi olmayan yerlerde valilerce, başkanlıktan alınabilir" hükmünü de getirmekteydi. Yine aynı kanunda belediye başkanlığının gerekirse vali ve kaymakamlara verilebileceği hükmü yer almaktadır.

Belediye Kanunu'nun 19, 110, 117, 159. maddeleri belediye gelirleri ile ilgili hükümleri içermektedir. Özellikle belediye girişimlerinden gelir kalemi olarak söz edilmesi bu dönem için önemli sayılabilecek bir olgudur. Ancak kanunda gösterilen gelirler tamamıyla toplanılabilsen bile, belediyelerin öngörülen hizmetlerini karşılayacak yeterlilikte değildir.³⁶ Konu ile ilgili bir diğer husus da belediye bütçelerinin yerel mülki amirin onayı ile yürürlüğe girmesidir ki, bu durum merkezin belediyeler üzerinde denetim araçlarından biridir.

Belediye Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden biri de İstanbul için öngörülen yeni düzenlemedir. Bu kanun "İstanbul Belediyesi ile İstanbul ili yerel yönetimini" birleştirmiştir ve yine aynı kanunla İstanbul Belediye Başkanlığı'nın, İstanbul Valiliği'nce yürütülmesi de kararlaştırılmıştır.³⁷

1930'larda başlayan yasalaşma döneminde yerel demokrasi, tek parti yönetiminin vesayetçi anlayışı içerisinde çok önemli bir gelişme göstermemiştir. Belediye Kanunu, belediyelerin, merkezi yönetimce belediyenin organları, belediye memurları, belediye işlemleri ve parasal kaynaklar üzerinde yoğun bir denetimini getirmiştir. Ama yine de bu dönemde demokratikleşme konusunda önemli

³⁶ Ömer Celal Sarç, "Türkiye'de Komün Maliyesi", **Komün Bilgisinin Esas Meseleleri**, Ed. F. Neumark, İstanbul, 1936, s. 134.

³⁷ 1580 Sayılı Belediye Kanunu; Düstur, 3. Tertip, C. II, s. 116-117.

adımlardan biri Belediye Kanunu'dur.³⁸

Belediyeler Kanunu'nun hemen ardından 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun da “adeta bir Belediye Kanunu niteliğinde olup”³⁹ belediyelere önemli görev ve yetkiler vermiştir.⁴⁰ Bu kanunla kent ve kasabalardaki sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi görevi, belediyeler ve il özel idarelerine verilirken, özellikle çevre sağlığı konusu, belediyelerin görevi olarak gösterilmiştir.⁴¹

Yerel demokrasinin gelişmesinde önemli sayılabilecek bir aşamada 1934 yılında çıkarılan belediyelerce yapılacak İstimlak Hakkındaki Kanun'dur.⁴²

1943 yılında kabul edilen Belediye Vergi ve Resimleri Hakkındaki Ek Kanun ile belediye sınırları içinde çalışan belirli tarifeli bütün nakil araçları bilet bedelleri ile, elektrik, havagazı ve telefon tarifelerine belediye meclislerinin kararı ve Bakanlar Kurulu'nun onayıyla, belediye payı zamlar yapılabileceği kabul edilmiştir.

1933 yılında çıkarılan ve 1944 yılında sermayesi 30 milyon liraya yükseltilen Belediye Bankası yerine 1945 tarih 4759 Sayılı kanunla İller Bankası kurulmuştur. İller Bankası başta belediyeler olmak üzere bütün yerel yönetim birimlerine, yerel hizmetleri yerine getirmesi için yardım amacıyla faaliyete başlamıştır.⁴³

26 Mayıs 1946 belediye seçimleri, daha önceki dönemin anti-demokratik kanunları yürürlükte olduğu gerekçesiyle⁴⁴ Demokrat Parti tarafından boykot edilmesine rağmen, seçimlerde adayların, eskisinden farklı olarak halk tarafından gösterilmesi açısından demokratik sayılabilecek bir gelişme olarak belirtilebilir.⁴⁵

Belediyelerin demokratikleşmesi yönünde dönemin en önemli düzenlemesi

³⁸ Can Hamamcı, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimleri”, **Yayınlanmış Doktora Tezi**, Ankara, 1981. , s. 46.

³⁹ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 81.

⁴⁰ TODAİE; **Belediyeler El Kitabı**, Ankara, 1963, TODAİE, s. 206-207.

⁴¹ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 204

⁴² Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 115.

⁴³ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 295.

⁴⁴ Kemal Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1967, s. 138.

⁴⁵ **A.e.**, s. 138.

1946 tarih ve 4878 Sayılı kanundur. Bu kanunla belediye seçimlerinin yapılma şekli değiştirilmiştir.

1580 Sayılı Kanuna göre belediye meclisi seçimleri Eylül başında başlayıp 20 Ekime kadar sürüyordu. 1946 yılında çıkarılan bu kanunla bu şekil değiştirilmiş ve seçimlerin bir haftalık bir sürede tamamlanması kararlaştırılmıştır. Bu değişiklikle de yetinilmeyip konu üzerinde 1950 yılında 5669 Sayılı Kanunla asıl önemli değişiklikler yürürlüğü konulmuştur. Bu kanunlara göre belediye meclisleri seçimi her iki senede bir eylül ayının ilk pazarına rastlayan günde yapılması hükmü getirilmiştir.⁴⁶

Dönemin diğer önemli düzenlemelerinden birisi de 1948 yılında Ankara, 1954 yılında ise İstanbul Valiliği ile Belediye Başkanlığı makamlarının ayrılmasıdır, Ankara ve İstanbul'da çok uzun süre zaman zaman valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmiştir.⁴⁷

Dönemin demokratikleşme konusundaki adımlarından birisi de, belediyelerin mali durumlarını düzeltme çabalarıdır. 1 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 5237 Sayılı kanun, belediyelerin gelirlerini eskiye oranla artırmıştır.

Bu dönemde sadece belediyelerin değil, il özel idarelerinin de gelirlerinin arttırıldığı görülmektedir. Belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranın 1945 yılında %7,8 iken, 1950'de %7,7'ye indiği, ama ardından 1955 yılında %12,2'ye çıktığı görülmektedir.⁴⁸ 5237 Sayılı kanun gelirleri arttırmasına ve merkezi idare gelirlerine göre oranını yükseltmesine rağmen, belediye gelirlerini merkezi idare gelirlerine bağımlı hale getirmiştir.⁴⁹ Bunların kullanımı da yine sıkı denetim altına alınmıştır. Ancak yine de belediyelere yeni gelir kaynakları bulunup, belediyelerin

⁴⁶ Düstur; Üçüncü Tertip, C. XXVII, s. 1056.

⁴⁷ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 127.

⁴⁸ Cevat Geray, "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. X, s. 2845.

⁴⁹ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, TODAİE, 1966, s.102.

eskiden aldıkları vergi payları da artırılmıştır.⁵⁰

1956 yılında 6785 Sayılı İmar Kanunu ile imar işlerinin yerinden yönetimlerin sorumluluğunda olması ilkesine ters düşebilecek hükümler getirmiştir. İmar planlama yetkisinin belediyelerde olduğunu kabul etmesine rağmen diğer birçok maddesinde merkeziyetçi bir görünüm arz etmektedir. Kanunun 29. maddesiyle getirilen imar ve yol istikamet planları, belediye meclislerince kabul edildikten sonra Nafia vekaletine gönderilir. Nafia vekaleti bunları 3 ay içerisinde inceleyip aynen veya değiştirerek onaylamak ve değiştirmek üzere geriye göndermek zorundadır hükmü merkezin imar planları üzerindeki kesin denetimini ortaya koymaktadır.⁵¹

1958 yılında kabul edilen İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 2. maddesinde yurdun bölge, şehir, kasaba ve köylerin harita ve imar planlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar için her türlü önlemi almak ve bunların gerçekleştirilmesini sağlamak bakanlığın görevi sayılmıştır.

3.2.1. İl Özel İdareleri

Cumhuriyetin kuruluş döneminde il özel idareleri ile ilgili yeni bir kanun çıkarılmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan 1913 tarihli geçici kanun günümüze kadar il özel idarelerinin yönetildiği kanun olmuştur. Kanun eski olmakla birlikte o günlerin ihtiyaçlarına cevap vermekteydi.

Cumhuriyetin ilk yıllarında özel idareler eğitimden de sorumluydu. Öğretmenlerin maaşları il özel idareleri tarafından ödeniyordu. 1930'da, dünyadaki ekonomik bunalım ve il özel idarelerinin gelirlerinin azlığı dolayısıyla maaşlar aylarca ödenemedi. Bu sistemden 1933'te vazgeçildi. İl özel idareleri merkezi yönetimin güdümündeydi. Halk tarafından seçilmiş bir genel meclis oluşturulmuştu,

⁵⁰ Belediye Gelirleri Kanunu, Düstur; 3. Tertip, C. XXIX.; Muzaffer Akalın, **Belediye Kanunu Gelirleri ve İzahları**, İstanbul, Türkiye Bilişim Derneği, 1956.

⁵¹ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 127.

ancak önemli bir etkinliği yoktu. İl Özel İdareleri Vali tarafından yönetiliyordu.

3.2.2. Köyler

Cumhuriyet yönetiminin ilk yaptığı işlerden biri Köy Kanunu'nu çıkarmak olmuştur.

O dönemde nüfusun yüzde 80'i köylerde yaşamaktaydı. Öncelikle köylerin kalkındırılması ve yönetilmesi gerekiyordu. Bu nedenle, Köy Kanunu öncelikli olarak ele alınmıştır. Köyde demokratik bir yönetim düşünülmüştür. Örneğin; köylerde kurulan Köy Dernekleri'ne 18 yaşını dolduran herkes doğal olarak üye olmakta, burada görüşlerini dile getirebilmektedir. Günümüz Kent Konseyleri'nin köy ölçeğindeki bir tür örneği olan Köy Dernekleri, demokratik yapıya geçişte rol oynamışlardır. Köy derneği ile köylünün doğrudan doğruya yönetime katılması sağlanır. Bu, doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır.

İhtiyar Meclisi en az haftada bir defa toplanıp, konuları görüşür. İhtiyar meclisini muhtar toplanmaya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisinin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. Bu da demokratikleşme açısından önemli bir gelişmedir.

1934 tarihinde kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınarak genel oy ilkesi yaşama geçirilmiştir. Bu, kadın erkek eşitliğini somutlaştıran bir eylemdir. Kadınlara oy hakkı tanınması dünya ölçeğinde erken bir girişim olmakla birlikte, seçilme hakkının kullanılması açısından sorun günümüzde de sürmektedir.

3.3. 1961-1981 Dönemi Ve Yerel Demokrasi

1961 Anayasası'nın 112 ve 116. maddeleri yerel yönetimlerle ilgilidir. 112. madde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtirken, 116. madde eskisinden farklı olarak, yerel

yönetimlerin, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarıyla donatılması hükmünü getirmiştir.

Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili yukarıdaki hükmünün uygulamada ne derece gerçekleştiği tartışmalıdır. Özellikle belediye gelirleri konusundaki hükmün tam olarak gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Aslında bu dönemde bir önceki dönemin özelliklerini değiştirecek uygulama ve düzenlemelerin yapıldığını söylemek güçtür.

Dönemin, önemli düzenlemelerinden biri, 27 Temmuz 1963 günü çıkarılan kanundur. 307 Sayılı bu kanun ile belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulünün benimsendiğini görüyoruz. Bu kanunla belediye seçimleri ile ilgili mevcut hükümlerin bazıları değiştirilmiştir. Mesela daha önce seçimden sonra mülki amirce onanarak göreve başlayan belediye meclisi üyelerinin bu kanunla il seçim kurullarınca onanarak göreve başlaması kararlaştırılmıştır. Belediye başkanlarının meclis tarafından seçileceğini belirten hüküm Belediye Kanununun 99. maddesi, bu kanunla yürürlükten kaldırılırken, belediye başkanlarının işten el çektirilmelerini düzenleyen 92. madde de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hükmün yürürlükten kaldırılması oldukça önemli bir adımdır. Belediye başkanlarının tek dereceli seçimi yanında, görevden alınmaları veya başkanlık sıfatlarını kaybetmeleri de yargı güvencesine bağlanmıştır. Meclislere de tanınan bu güvence, özerk belediyecilik açısından çok önemlidir. Ancak Belediye Kanunu'nda belediye başkanlarının Danıştay kararıyla başkanlıktan düşürülebileceği 91. madde ile yeniden düzenlenmiştir.

1961-1981 dönemi belediye gelirleri açısından da pek iç açıcı olmamıştır. Dönemde belediyelerin merkezi yönetime gelir açısından bağımlılığı artarken, belediye gelirlerini artırma çalışmaları sonuçsuz kalmıştır.

1966 yılında Anayasa Mahkemesi'nin 5237 Sayılı kanunun 21. maddesini iptal edişi belediyeler için önemli bir gelir kaybı getirmiştir. İptal edilen madde, ilan ve reklam vergisini düzenliyor ve özellikle büyük kentlerde belediyelere büyük

miktarlarda gelir getiriyordu.⁵² Emlak vergisi ile ilgili olarak 1970 yılında yapılan değişiklikle belediyelerin geliri arttı. Bu düzenleme ile belediye sınırları içerisinde toplanan emlak vergisi gelirin %45'ini belediyeler alacaktı.⁵³

1960'lı yıllarda çıkarılan bazı kanunlarla da yerel yönetimler gelir açısından rahatlatılmaya çalışılmıştır. Daha önce belediyelerin İller Bankası, Halk Bankası, Halk Sandığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ve İş ve İşçe Bulma Kurumuna ödediği paylar kaldırılmıştır.⁵⁴ Aynı dönemde belediyelerin İller Bankası'na olan bazı borçlarının silindiğini de belirtebiliriz.

1950'lerden 1980'lere kadar belediye gelirleri giderlerini karşılayamamıştır. Hatta devletin belediyelere vermesi gereken paylar da verilmemiş, bu açık sürekli olarak bağış ve yardımlarla ve borç silmelerle kapatılmış; bu durum ise belediyelerin merkeze bağımlılığını artırmıştır.

6785 Sayılı İmar Kanunu geçmiş dönemlere göre daha merkezîyetçi hükümler getiriyordu. Bu dönemde alınan kararlar ve yapılan düzenlemeler, imar planlaması konusunda merkezin yetkilerini daha da artırmıştır.⁵⁵

1966 yılında yürürlüğe giren 710 Sayılı kanunla belediyelerin imarla ilgili konularda teftiş ve denetlenmesi yetkilerinin İmar ve İskan Bakanlığı'na aktarıldığını görüyoruz.⁵⁶ Bu kanunla ayrıca İmar İskan Bakanlığı'nın Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun'a üç madde eklenmiştir. Bu maddeler belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili dairelerinde ve ayrı imar müdürlüklerinde çalıştırılacak müdür, amir ve tüzükle belirtilen diğer teknik personelin tayinleri, belediyelerin önerisi üzerine İmar ve İskân Bakanlığı'nca yapılır gibi merkezîyetçi hükümler getirirken, ayrıca belediyelerin fen ve imarla ilgili bütün işlerinin denetimini de bakanlığa

⁵² Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 94; Geray, "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, s. 2848.

⁵³ Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s. 134.

⁵⁴ **A.e.**, s. 184

⁵⁵ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 134..

⁵⁶ İm.İsk.Bkn.; Belediye ve Fen Elemanlarının İlgilendiren Mevzuat, Ankara, 1968, s. 71.

bırakmıştır.⁵⁷ Yine benzeri biçimde 1965 yılında bir Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarını hazırlanması yetkisi İmar İskan Bakanlığı'na kurulacak özel bürolara verilmiştir.

İmar planlamasında belediyelerin yetkilerini azaltarak merkezi yönetime yetki aktarmak konusunda son aşama, 1605 Sayılı kanundur. Bu kanunla merkezin imar planlaması konusunda yetkileri artırılmış belediye imar sürecinin dışına çıkartılmıştır.⁵⁸ Kanunun 29. maddesinin b bendi ile İmar ve İskan Bakanlığı'na yapılan veya yaptırılan veya birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında ve kabulünde ayrıca belediye meclislerinde karar alınmasına gerek yoktur hükmü getirilerek, imar işleri belediyelerin görevi olmaktan çıkarılmaktadır.⁵⁹ Yine aynı programlarının onayının İmar ve İskan Bakanlığı'na yapılacağı hükmünü getirerek, belediyeler üzerindeki denetimi artırmıştır.

1970 yılından sonra 1980'lere kadar, ülkemiz gündeminde belediyeler ve onların demokratikleşmesi önemli bir yer işgal etmiştir. Bunda kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin muhalefet partisine mensup belediye başkanlarına sahip olmaları etkili rol oynamıştır ve 1980'lere yoğun bir "demokratik belediyecilik" tartışması içinde girilmiştir.

Bu tartışmalara gelinmesinde, kentleşme hareketinin hızlılığı sonucunda gerek büyük kent nüfuslarının artışı, gerekse bu kentlerin sosyal ve kültürel yapısında ortaya çıkan değişiklikler olmuştur. Ayrıca 1973 seçimleri ile başlayan dönemde büyük kentlerin çoğunun belediye başkanlarının muhalefet partisi adaylarınca kazanılması da o yıllardaki ciddi tartışmalar üzerinde etkili olmuştur. Ancak bütün bu tartışma ve uğraşılara rağmen, bu dönemde de toplumda merkeziyetçi bürokratik kadroların ağırlığı hissedilmiş⁶⁰ ve yeni demokratikleşme

⁵⁷ İm.İsk.Bkn.: Elli Yılda İmar ve Yerleşme, Ankara, 1973, s. 34.

⁵⁸ Tuğrul Akçura, **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, Ankara, ODTÜ, 1982, s.35 ve Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 214.

⁵⁹ Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975.

⁶⁰ Toplumcu Düşün, "Bürokrasi, Belediyeler ve Belediye Gelirleri Yasası", **Demokrasi İçin Toplumcu Düşün**, Yıl 1979, S. 8.

hareketleri sınırlı kalmıştır.

Özerk belediyeçiliği desteklemek amacıyla 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı adında yeni bir bakanlık kuruldu. Bu bakanlığın kuruluş amacı; yerel yönetimleri güçlendirmek, idari vesayeti azaltarak özerkliği pekiştirmek ve yerel kalkınmaya katkıda bulunmaktır.

Yerel Yönetim Bakanlığı, Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü, Belediyeler Genel Müdürlüğü, Fon-Krediler Teknik Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü ve Eğitim Genel Müdürlüğü olmak üzere dört genel müdürlüğü olan bir bakanlık olup,⁶¹ işlerliğinin bulunduğu dönemde merkezîyetçi bir rol üstlenerek, belediyeleri “teftiş” bile etmiştir.

1970’lerde iyice yaygınlaşan sol söylem içinde en çok kullanılan kavramlardan birisi de devrimciliktir. Özellikle gençlik kendisini “devrimci” olarak tanımlamaktadır. Belediyeçilik hareketi de bu söylemin yaygınlığından etkilenmiştir. Yeni belediyeçilik hareketini tanımlamak için devrimci belediyeçilikten söz edilmeye başlanmıştır.

Burada devrimci belediyeçilikle iki hedef gözetilmiştir: Devrimcilik, geleneksel belediye hizmetleri anlayışı yanında yenilikçiliği ifade eder. Bugün, İngilizceden alıntıyla sözü edilen “inovasyon” (innovation), o günlerde devrimci belediyeçiliğin içeriğini oluşturuyordu.

O dönemde, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay kendisini “kentın ana-sı” ilan etmiştir. Bu, “baba devlet” anlayışına karşı olan bir kamu anlayışı demektir. Baba, otoriteyi simgeler ve zaman zaman da cezalandırır. Anne ise hiyerarşi yerine yatay ilişkileri ifade eder, bağışlayıcı ve koruyucudur.

Devrimci belediyeçiliğin yenilikçilik yanında asıl vurgulamak istediği halkla

⁶¹ Yahya Sezai Tezel, “Demokrasi ve Belediyeler”, **Demokrasi İçin Toplumcu Düşün**, Yıl 1979, S.8.

birlikte yönetmek ve karar vermektir. Halkla birlikte yönetme fikri, salt o dönemin devrimci anlayışından kaynaklanmamıştır. Devrimci belediyeçilik anlayışının ortaya çıkmasında sol ideolojinin etkisinden çok, belediyeler üzerinde baskı uygulayan sağ iktidara karşı halkı yanına alma stratejisi de rol oynamıştır.⁶²

Devrimci anlayış içinde ikili bir taktik uygulanmıştır: belediye hizmet ve etkinliklerinde doğrudan halk desteğini almak birinci amaç olmuştur. Bu amaç için mahalle örgütlenmesi yolunda adımlar atılmıştır. Halkla kahvehane toplantıları düzenlenmiş, bu toplantılarda belediye hedefleri anlatılmış ve iktidar doğrudan halka şikayet edilmiştir. Örneğin; hükümetin mali kısıtlamalarına karşı protesto olarak, o dönemde Ankara belediye binası satılığa çıkarılmıştır.

Bu girişimden sonra Cumhurbaşkanı konuyla ilgilenmek durumunda kalmış ve girişim, özerk belediyeçilik hareketini doğuran bir nitelik kazanmıştı.

Devrimci belediye anlayışı içinde uygulanan ikinci taktik, sivil toplum kuruluşları ile yakın işbirliği kurmaktır. O dönemde sivil toplum kuruluşları yerine “Demokratik Kitle Örgütü” terimi kullanılmaktaydı. Bu kuruluşların çoğu soldaydı. Bunların bir kısmı da radikal örgütlerdi. Bu örgütlerle iş birliğine gidilerek, katılımcı belediyeçiliğin ilk uygulamaları yapılmış; kurultaylar, kurullar toplanmıştır.

Devrimci belediye anlayışı uygulaması içerisinde çok tipik bir örnek “Terzi Fikri” olayıdır. 1977 seçimlerine gelindiğinde Fatsa’daki yerel seçimi bağımsız aday Terzi Fikri kazandı.

Terzi Fikri bağımsız ve radikal solun adayı olarak oyların yüzde 61’ini alıp belediye başkanlığına seçilmiştir. Belediye meclisi ise siyasi parti temsilcilerinden oluşmuştur. Terzi Fikri belediye meclisinde tek başnadır. Meclis, Terzi Fikri’yi başkanlıktan düşürmek için çeşitli yollar denemektedir. 1961 Anayasası’nın yerel yönetimlere getirdiği özerklik yaklaşımından dolayı belediye başkanını başkanlıktan

⁶² Toksöz, **İyi Yönetişim El Kitabı**, s. 48.

düşürmek kolay değildir. Bu durumda Terzi Fikri'ye halka başvurmaktan başka çare kalmamıştır. Terzi Fikri, halkı mahalle temelinde örgütlemiş, sonra da mahalle temsilcileriyle demokratik kitle örgütleri temsilcilerinden oluşan “Kent Meclisi” kurmuştur. Bu örgütlenme aracılığıyla da kentin sorunlarını çözmeye çalışmıştır.

Fatsa'da ilk iş olarak halk komitelerini kurmak olmuştur. Seçilen komite üyelerinin görevleri, halkın sorunlarının takipçisi olma, Belediye çalışmalarını denetleme, belediyece karşılanan ihtiyaç maddelerinin dağıtımı gibi işlerdi. Halkın belediye yönetimine katılımı komite üyeleriyle sınırlı kalmayarak 2 ayda bir yapılan halk toplantılarıyla Fatsalı'ların yönetime doğrudan katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu toplantılarda tartışılarak son şekli verilen Belediye Çalışma Programı doğrultusunda yapılan işler Belediye Başkanı ve görevlilerce halka anlatılarak yapılan eksiklikler ve yanlışlıklar açıkça tartışılıyordu. 20.000 nüfuslu İlçede bu komitelere yaklaşık 5.000 kişi katılıyordu. Belediye'nin aldığı tüm kararlar halkla tartışılıyor, halkın onayı olmayan hiçbir iş Belediye tarafından yapılmıyordu. İlçede yürütülen ilk büyük belediye çalışmasından biri Çamura Son Kampanyasıdır. Fatsa sokakları kanalizasyon çalışmaları nedeniyle caddeler köstebek yuvasına dönmüştü. Sokakların temizlenerek yeniden yapılması 2-3 yıl yerine halkın gönüllü katılımı ile 2-3 ay içinde ilçede çamur sökülüp atılarak 4 km.lik yeni bir cadde yapıldı. Fatsa'nın yol, su, kanalizasyon gibi sorunları, halkın katılımının sağlanması suretiyle çözümü doğrultusunda adımlar atıldı.⁶³

3.4. 1982-2004 Dönemi Ve Yerel Demokrasi

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi yerel yönetimleri geniş bir düzenlemeye konu ederken 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndan farklı bazı özelliklerin varlığı görülmektedir. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin tanımında “karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen” hükmünü getirerek, 1961 Anayasasından ayrılmıştır.⁶⁴ Halbuki 1961 Anayasasında bu madde

⁶³ Toksöz, *İyi Yönetişim El Kitabı*, s. 50.

⁶⁴ Attila Özer, *Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Ankara, Bilim Yayınları, 1984, s. 486-488.

“karar organları halk tarafından seçilen” hükmünü taşıyordu. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da yürütme organı konusunda açık bir düzenlemeye gitmemiş bu konuda kanun koyucuya takdir yetkisi tanımıştır.

1982 Anayasası, 1961’den farklı olarak “büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünü getirerek, kent yönetimi ile ilgili uygulamaları, Anayasa hükmü ile kanuni güvenceye kavuşturmuştur. 1982 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, kanunda belirtilen yöntemler çerçevesinde yönetsel vesayet yetkisine sahip olduğunu ve “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir” hükmünü getirmiştir.

1983 sonrasında genel olarak yerel yönetimlerin sorunlarının çözülmesi konusunda önemli adımlar atıldığı, bu konuda merkezi hükümet katında tavır değişikliği olduğu belirtilmektedir.⁶⁵ Özellikle belediyelere gelir ve görev aktarımı konusunda merkezi yönetimin oldukça cömert davrandığı ve büyük belediyelerin kaynak açısından merkeze bağımlılığının azaldığı belirtilmektedir.⁶⁶ 1983-1987 yılları arasındaki dört yıllık süre içinde yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok kanunun üst üste çıkarılması bile merkezin, yerel yönetimlere ilgisini ortaya koymaktadır.

Dönemin en çok tartışılan konularından biri büyükşehir belediyesi konusudur. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğinden söz ediyordu. 1984 yılının 25 Mart’ında yerel yönetim seçimleri yapılmasını öngören 2972 Sayılı Kanun ile belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde büyükşehir belediyesi oluşturulacağını, büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının ayrı ayrı seçilmesi ilkesini benimsemiştir.⁶⁷

⁶⁵ Metin Heper, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu ve Bazı Öneriler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 6, S. 1-8, s. 171.

⁶⁶ A.e., ve Korel Göymen, “Yerel Seçimlere Doğru” **Sosyal Demokrat Dergisi**, Nisan 1988, s. 19.

⁶⁷ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 204

3030 Sayılı kanunla Türkiye’de Büyükşehir belediyeçiliğine geçilirken genel olarak “hizmetlerin etkinliği” ve “yerel demokrasi” amaçlanmıştır⁶⁸ denilebilir.

Ancak diğer belediyeler gibi Büyükşehir belediyelerinin de bu uygulamaya rağmen özerklikleri gerçekleşmemiş ve yerel demokrasi amacına tam olarak ulaşamamıştır. Mesela büyükşehir belediyesinin üç temel organından biri olan belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmamaktadır. Halbuki yerel demokrasi, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasıyla etkin katılımını ifade eder. Yukarıda belirtilen oluşum ise buna imkan tanımamaktadır.⁶⁹

Yine büyükşehir belediyesinin çoğu yetkilerini başkan adına kullanan Genel Sekreterin İçişleri Bakanı’nın onayı ile atanması, seçilmişlere güvensizliğin bir başka göstergesidir. Büyükşehir belediye başkanlarına tanınmış bulunan, meclisin kararlarını yeniden gözden geçirmesini isteme hakkı da yerel özerklik ve demokrasi ile bağdaşmaz şekilde yorumlanmaktadır.⁷⁰

Ülkemizde büyükşehir belediyesi uygulamasının demokratikleşme açısından önemli katkılarının olduğunu da belirtmek gerekir. Daha önce büyükşehirlerde merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlüklerinin belediyelere bağlanması olumlu gelişmelerden biri sayılabilir.

Ancak büyükşehir belediyeleri de diğer belediyeler gibi mülki amirlerin vesayet denetimi altındadır. Yalnız, büyükşehir belediyelerinin, bakanlık, kamu kuruluşları ve diğer bazı kurum ve kuruluşlarla, ilçe belediyelerinin de kendi aralarında ve büyükşehir belediyesi ile yazışmaları 3030 Sayılı kanunla kabul edilmiştir.

Büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerinden farklı olarak iki

⁶⁸ Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye*”, **Amme İdaresi Dergisi**, s. 53.

⁶⁹ A.e., ve Ruşen Keleş, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği, 1988, s.29.

⁷⁰ Ruşen Keleş, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **AİD**.,C. XVIII, S. 2, s. 69-82.

ayrı vesayete tabi tutulmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler almak yetkisine sahip olup, ayrıca büyükşehir belediye meclisi de ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesi ile uyuşmazlık durumunda düzenleyici ve yol gösterici rol oynarlar.⁷¹ Bu hükümler yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine aykırıdır.

1984 sonrasında demokratikleşme için adımlar atılsa da merkezîyetçi anlayış ve dolayısıyla merkezîyetçi yapıda ciddi bir değişiklik olmamıştır. Nitekim “yerinden yönetimci” olarak görülen uygulamalar yanında, 1987 yılında çıkarılan 19472 Sayılı kanun hükmünde kararname ile 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun 93. maddesi değiştirilerek Belediye Başkanlıklarına merkezi yönetimce atama yapılabileceği bir kere daha vurgulanmıştır. Bu kanun hükmünde kararname aynen kanunlaşmıştır.⁷²

1984 yılından itibaren sürekli olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği ve güçlendirileceği savunulmuştur. Bu konuda uygulama olarak gösterilecek ilk örneklerden biri, kent imar planlarını yapma ve onaylama yetkisinin belediyelere devredilmesi olmuştur. Gerçekten de 3030 Sayılı kanun ile 3194 Sayılı İmar Kanunu merkezi yönetimin imar planları üzerindeki onaylama yetkisini kaldırılmıştır. Bu yerel demokrasinin gelişmesi açısından çok önemli bir adımdır. İleri sürülebilecek karşı gerekçelere rağmen bu durum demokratikleşme yönünde önemli bir adım sayılabilir. Ancak daha önceki İmar Kanununa eklenen ve bakanlığı pek çok konuda yetkili kılan imar planlarında bakanlığın yetkisi konusu, 3194 Sayılı kanunda 9. madde olarak yeniden hemen hemen aynı içerikle düzenlenmiştir.⁷³

1984 yılından sonra, belediyelerin görevlerini gelir artışı dolayısıyla daha etkince yapmaya başladığı yıl olmuştur. Eskiden görev olarak belediyelere verilmiş fakat gelir yetersizliği dolayısıyla belediyelerce yapılamayan görevler, belediye

⁷¹ Yıldızhan Yayla, “Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri, İdari Vesayet! ve Mali Denetimi”, **1984 Sonrasında Belediye Uygulamalarını Görünümü ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi Seminer Bildirileri**, İzmir, Nisan 1987, s. 10-11.

⁷² Resmi Gazete; 12 Ağustos 1988, S. 19897.

⁷³ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s. 146.

gelirlerindeki artışlar nedeniyle yerine getirilmeye başlanılmıştır. Belki de bu gelişme belediyelere yönelik bakış açısını değiştirmiştir.

1984 sonrasında imar konusunda yerelleşme ve bazı yatırım kararlarının belediyelerden alınması dışında, görev bölüşümü konusunda çok önemli değişikliklerin olmadığını söylemek yanlış olmaz. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi parasal kaynakların artışı, daha önce belediyelerce yapılması gereken ve parasızlık dolayısıyla yapılamayan görevlerin yapılmasını sağlamıştır.

Yerel demokrasinin temel göstergelerinden, ülkemiz için belki de en önemli göstergelerinden birisi, belediyelerin kendi gelir kaynaklarına sahip olabilmeleridir. Bu açıdan bakıldığında 1984 sonrasında önemli gelişmelerin olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu dönemde de gelirlerin artırılması yine merkezi yönetimin denetiminde olmuştur. Yani oranlarını, matrahını bizzat belediyenin belirleyip, belediyenin toplayacağı vergi yok gibidir. Yerel yönetimler, yine kendi kaynaklarını yaratabilecek duruma getirilmemişlerdir. Yine de bu dönem incelendiğinde belediye gelirlerinde hissedilir ölçüde artışların olduğu görülebilir. Belediye gelirleri ve belediye yatırımlarında ciddi artışlar gözlenmiştir. Bu durum ise, demokratik belediyecilik anlayışının oluşmasına katkıda bulunabilecek gelişme olarak gösterilebilir.⁷⁴

3.5. 2005- Sonrası Dönemi ve Yerel Demokrasi

3.5.1. Belediyeler

Belediyelerin en üst düzeyde karar organı olan belediye meclisi ile belediyenin icra ve temsil organı olan belediye başkanı o belde sınırları içinde oturan seçmenler tarafından seçilmektedir. Bu usul belediyelere daha demokratik bir yapı kazandırmaktadır.⁷⁵

⁷⁴ A.e, s. 149.

⁷⁵ Selçuk Hondu, "Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.64, S.395, Haziran 1992, s. 19.

5393 Sayılı Kanunla mahalle kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, bölünmesine, adlarının ve sınırlarının tespitine ve değiştirilmesine yönelik düzenleme basitleştirilmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı yeterli olarak görülmüştür. Kanunun 9/1 maddesinin 2. fıkrasında mahalle ihtiyaçlarını tespit etmeye yönelik katılımcı bir anlayış benimsenmiştir. Bu doğrultuda mahalle muhtarı daha aktif hale getirilerek; “mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla” yükümlü kılınmıştır. Belediyenin de imkanları ölçüsünde mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi öngörülmüştür.⁷⁶

1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda, “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” şeklinde düzenlenen hemşehri hukuku, 5393 Sayılı Kanunla değiştirilmiş ve “Herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir” şeklinde düzenlenmiştir. Hemşehrilere belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı verilerek katılımı ve açıklığı sağlayacak bir hemşehri hukuku öngörülmüştür. Belediyeler de hemşehrililer arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, bu çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımının sağlanması da öngörülmüştür.

1580 Sayılı Kanunda, belediyenin görevleri 81 maddede tek tek sayılarak belirlenmişken, 5393 Sayılı Kanunda ise, belediyenin görevleri iki maddede genel olarak sayılmıştır.

⁷⁶ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 69.

1580 Sayılı Kanunda meclisin yılda üç defa olağan ve belli şartların oluşması durumunda olağanüstü toplantı yapacağı öngörülmüşken; 5393 Sayılı Kanun, meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanmasını karara bağlamıştır. Böylece mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclisin etkin bir denetim yapmasını sağlamak amaçlanmıştır. Ayrıca meclisin her ay toplanması nedeniyle olağanüstü toplantı sistemine son verilmiştir. 1580'den farklı olarak ise, "gizli toplantı" yerine, başkan veya üyelerin gerekçeli önerisiyle toplantıya katılanların salt çoğunluğunun onayı üzerine "kapalı toplantı" yapılması öngörülmüştür. Meclisin gündemi ise, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilecek ve halka duyurulacaktır. Bunun yanında, meclis üyeleri de gündeme ilave yapılması için öneride bulunabilecektir.

5393 Sayılı Kanun, meclis kararlarının kesinleşmesi için yeni bir düzenleme öngörmüştür. Buna göre, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü kararı gerekçesiyle birlikte bir daha görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade etme yetkisi vardır. Başkanın iade etmediği ya da yeniden görüşülmesini isteği kararın meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda karar kesinleşir. Bununla birlikte, belediye başkanının on gün içinde karar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı vardır. 5393 Sayılı Kanunda, 1580 Sayılı Kanundan farklı olarak, meclis kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onay şartı kaldırılmıştır. Bunun yerine kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği öngörülmüştür. Belediye başkanı gibi, vali ve kaymakamların da hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmeleri düzenlenmiştir. Bu uygulamayla, belediyeler üzerindeki vesayet uygulaması hafifletilmiştir.

İhtisas komisyonlarının düzenlendiği 24. maddede belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. Ayrıca katılımı sağlamak amacıyla,

“mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri”nin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılmaları ve görüş bildirmeleri öngörülmüştür. Halkın denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır.

5393 Sayılı Kanunda, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üç ila beş kişiden oluşan bir denetim komisyonu oluşturulması öngörülmüştür. Bu düzenleme ile meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilebilmesi amaçlanmıştır Komisyonun her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanmasıyla oluşturulması öngörülmüştür.

5393 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye meclisinin feshine ilişkindir. 30. madde ile fesih nedenleri sınırlandırılmıştır. Buna göre, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri zamanında yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması ile meclisin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı’nın bildirim ve Danıştay’ın kararı üzerine meclis feshedilir. Yeni düzenlemeyle, 1580 Sayılı Kanundaki fesih nedenlerinden belediye meclisinin kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ile kanunun belirlediği yerler dışında toplanması, fesih nedenleri olmaktan çıkarılmıştır.

Kanunun 34. maddesi ile encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği belirginleştirilmiştir. 1580 Sayılı Kanunda düzenlenen encümenin meclis yerine karar alma yetkisi kaldırılmıştır.

5393 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programının hazırlanmasıdır. Belediye başkanının stratejik planı, varsa üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini alarak hazırlaması ve böylece kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması öngörülmüştür.

Denetimin kapsamı ve türlerini belirleyen 55. maddede, belediyelerde iç ve dış denetim yapılması ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaması karara bağlanmıştır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacak iç denetimin, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından; yine aynı Kanun hükümlerine göre yapılacak dış denetimin ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. İç ve dış denetimin yanında, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmesi kararlaştırılmıştır. Denetim sonuçlarının etkin olarak takibini sağlamak amacıyla denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması öngörülmüş ancak meclisin denetim sonuçlarına ilişkin herhangi bir işlemde bulunmasına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu çerçevede meclisin denetim sonuçlarıyla ilgili olarak görevlendirilmediğini, sadece bilgilendirildiğini söylemek mümkün olmaktadır.⁷⁷

76. maddedeki kent konseyi uygulaması da Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biridir. Maddeye göre kent konseyi, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini” hayata geçirmekle görevlidir. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, varsa üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi partileri, kamu kurum ve kuruluşları ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Belediyeler de kent konseyinin

⁷⁷ A.e.

faaliyetlerinin etkili ve verimli şekilde yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülmüştür.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. madde ile belediyelere; belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15. maddesinin 4. fıkrasında “Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir” şeklinde düzenlenmiştir. Benzer düzenlemeye yeni İl Özel İdaresi Kanununun 7. maddesinin 2. fıkrasında da yer verilmiştir. Bu düzenlemelerle getirilen yenilikler, yani gerek kent konseyleri ve gerekse kamuoyu yoklamaları sonucu çıkan sonuçlar, bağlayıcı olmasa da halkın katılımı açısından son derece olumlu gelişmelerdir. Ancak bunların yeterli olmadığı hatta kamuoyu bakımından bazı sakıncalar da doğurabilmektedir. Zira kamuoyu yoklamalarının, bazı başkanlar ya da valiler tarafından manüple edilmek suretiyle tartışmalı bazı konularda durumu meşrulaştırma vasıtası olarak kullanılması mümkündür. Diğer bir ifadeyle kamuoyu yoklamalarının organize ve salt kendi yandaşlarının katılımına göre tasarlamak suretiyle kamu yararıyla çelişebilecek uygulamalara yol açılabilecektir.⁷⁸

Temsili demokrasinin uygulandığı sistemlerde halkın katılımını ve denetimini sağlayan önemli enstrümanlardan biri olan referandumun; geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerel yönetimler tarafından da uygulanması gündeme gelmiştir. Ancak doğrudan demokrasinin bir örneği olarak nitelenebilecek bu sistemin, ulusal

⁷⁸ Ali Ulusoy, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s. 190.

boyutta da nadiren uygulandığı görülmektedir.⁷⁹ Yerel referandum; yerel yönetim kuruluşlarının yetkilerine giren konularda karar ya da karar tasarılarını kendi inisiyatifleri ve referandum yöntemiyle seçmenlerin kararına sunmak suretiyle kamuoyu denetimini ve yerel demokrasinin gereklerini yerine getirmektedirler.⁸⁰

Referanduma gitme kararı, doğal olarak yerel yönetimlerin karar organları olan meclislerce verilmektedir. Yerel referandum konusunda değişik şartlar getirilmesi ve değişik sistemler oluşturulması mümkündür.

3.5.2. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin usulün değiştirilmesi, 5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biridir. 3030 Sayılı Kanunda meclis, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinden beşte bir oranında gelen üyelerden oluşmaktayken, yeni düzenlemede büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür. Ayrıca, büyükşehir içindeki diğer belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olması düzenlenmiştir. 5216 Sayılı Kanunla yeni bir düzenleme de meclis toplantılarına yönelik gerçekleştirilmiştir. 3030 Sayılı Kanunda, meclisin yılda üç defa olağan toplanması ve belli şartların gerçekleşmesi durumunda olağanüstü toplanması öngörülmüşken, 5216 Sayılı Kanunla olağanüstü toplantı sistemi kaldırılmış ve meclisin her ayın ikinci haftası mutlak toplantı yerinde toplanması kararlaştırılmıştır.

5216 Sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik de, meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkindir. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesiyle birlikte yedi gün içinde yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilecektir. Belediye başkanının yeniden görüşülmesini istemediği kararlar veya görüşülmesini istediği fakat büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edilen kararlar

⁷⁹ Hellmut Wollmann, **German Local Government under the Impact of NPM Modernization and Direct Democratic Citizen Rights**, s.15, (Çevrimiçi) <http://www.uni-stuttgart.de/soz/aups/rlg/papers/Germany-wollmann.pdf>

⁸⁰ Jean Rivero, Jear Walne, **Droit Administratif**, 1992, 20. édition, Dalloz, Paris, 2004, s. 98.

kesinleşmiş olacaktır. Meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine, büyükşehir belediye başkanı on gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Ayrıca Kanunla, kararların kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onayı şartı kaldırılarak, kararların sadece mülki idare amirine gönderilmesi gerekliliği öngörülmüştür. Mülki idare amirine ise, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir.

5216 Sayılı Kanunla ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenerek büyükşehir belediye meclisinin her dönem başı toplantısında üyeleri arasından seçeceği beş ila dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonu kurulması öngörülmüştür. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonu kurulması zorunlu tutulmuştur. Katılımı ve etkinliği sağlamak amacıyla, gündemdeki konularla ilgili kişi veya kurum temsilcileriyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerlerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı bulunmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılmasına ve görüş bildirmesine olanak sağlanmıştır.

3030 Sayılı Kanunda atanmış üyelere oluşan encümenin yapısı 5216 Sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Bunun yerine, meclis üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere atanmış beş üyeden oluşan bir encümen öngörülmüştür. Yeni kanunda kısmi iyileştirme olmasına rağmen atanmış beş üyenin olması Anayasaya ve idari özerklik ilkesine aykırılık sorununu devam ettirmektedir. Atanmış encümen üyelerinin idari özerklik ilkesini ihlal etmesinin nedeni başkanın hiyerarşik astı olan atanmış encümen üyelerinin, ast üst ilişkisi sebebiyle kurul ortamında tartışmalara yeterince katılamamaları ve bağımsız, sağlıklı karar verme güvencesinden mahrum olmaları

sebebine dayanmaktadır.⁸¹

5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri bütçe sürecine yöneliktir. Yeni düzenlemeyle bütçenin kesinleşmesi için gereken valinin onay şartı kaldırılarak bütçenin onaylanmasında tek yetkilinin büyükşehir belediye meclisi olması kabul edilmiştir.

İdari işlemler üzerinde vesayet denetimi eski Büyükşehir Belediye Kanununda yoğun bir şekilde alt belediyeler üzerinde mevcuttu. Eski Büyükşehir Belediye Kanununa göre ilçe belediye meclisinin tüm kararları büyükşehir belediye başkanının onayına tabiydi. Bu denetim ilçe belediyeleri için son derece sınırlayıcıydı. Büyükşehir belediye başkanının onaylamadığı kararlar meclis tarafından tekrar görüşülerek 2/3 ile kabul edildiği takdirde kesinleşiyordu. Ancak büyükşehir belediye başkanının onaylamama ve tekrar görüşülmesini isteme kararına karşı ilçe belediye meclisinin yetkili idari yargı merciine başvurma hakkı vardı.⁸² Aynı şekilde geri gönderilen kararların ilçe belediye meclisinde aynen kabul edilmesi durumunda da büyükşehir belediye başkanı yetkili idari yargı merciine başvurma hakkına sahipti.

Yine ilçe belediye meclisi tarafından yapılan ilçe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen ya da bazı noktalarda değiştirilmek suretiyle kabul edilmekte⁸³ ve ilgili vali tarafından onaylanmaktaydı. Yeni düzenleme de vesayet denetimi aşağıda açıklanacağı üzere en azından vali için tamamen kaldırılmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediye Kanununun 14. maddesine göre ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar dışındaki tüm kararları büyükşehir belediye

⁸¹ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, s. 25.

⁸² Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, Bursa, Ekin Yayınları, 2006, s. 417.; Gürsel Kaplan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Yıl. III, S.6, SBarD, Eylül 2005, s.242.

⁸³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 421.

başkanı tarafından onaylanmakla kesinleşip yürürlüğe girer. Onaylanmayan kararlar, yedi gün içinde ilgili meclise geri gönderilerek yeniden görüşülmesi istenebilir. Salt çoğunlukla ısrar edilen kararlar kesinleşir ve yürürlüğe girer.

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imar ve bütçe ile ilgili olan kararları ise büyükşehir belediye meclisinin onayına tabidir. Burada gerek bütçe gerekse imarla ilgili olarak öngörülmüş olan denetim, vesayet denetiminin sınırlarını aşmakta, değiştirerek kabul yetkisini de içermektedir.⁸⁴ Her iki durum için öngörülmüş olan denetim yerel yönetimlerin özerkliğiyle çelişmektedir.

3.5.3. İl Özel İdareleri

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen yeniliklerden biri özel idarenin organlarına ilişkindir. 5302 Sayılı Kanunla özel idarenin organları il genel meclisi, il encümeni ve vali korunmakla birlikte, organların yetkilerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bunun yanında, köy muhtarları temsilcileri, kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarına oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılma ve görüş belirtme hakkı tanınmıştır. Bu uygulamayla, “katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılık, sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması” düşüncelerinin gerçekleştirileceği bir sistem öngörülmüştür.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmiş ve başkanın meclis üyeleri arasından iki ve üç yıllık süreler için gizli oyla seçilmesi benimsenmiştir. Eski düzenlemede vali, il genel meclisinin başkanı sıfatı ile meclis gündemini tek başına belirleme ve kendi istediği konuların müzakere

⁸⁴ Kaplan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, s. 246.

edilmesini ve ancak bu konularda karar alınmasını sağlayabildiğinden il genel meclisinin gündemi ve kararları üzerinde mutlak egemenliğe sahipti.⁸⁵

Yeni kanun, toplantı zamanlarında da değişiklik yapmıştır. Eskiden il genel meclisi mayıs ve kasım olmak üzere yılda iki kez toplanırken, yeni Kanunla belirlenen aylık tatil hariç, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmüştür. İl genel meclisinin dönem başı toplantısı olan kasım ayı toplantısının en fazla yirmi gün, aylık olağan toplantıların ise en fazla beş gün sürmesi benimsenmiştir. Meclisin sık toplanmasının “mahalli hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesi” açısından faydalı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum açısından da gereklidir.

İl genel meclisi gündeminin meclis başkanı tarafından belirleneceği ancak valinin de görüşünün alınacağı, Kanunun 13. maddesinde düzenlenmiştir. Bunun yanında, gündemin belirlenmesinde meclis üyelerine de öneri hakkı verilerek katılımcı bir yönetim öngörülmektedir.

Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesine ilişkindir. Önceki Kanuna göre, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayı gerekirken yeni İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesinde il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin en geç beş gün içinde valiye gönderileceğini ve valinin hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesi ile birlikte yedi gün içinde tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebileceği şeklinde düzenlenmişti. Meclise iade edilip de yeniden görüşülmesi istenen kararlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilmekle kesinleşmekteydi. Ancak Anayasa Mahkemesi İl Özel İdaresi Kanunu’nun 15. maddesinin 2. fıkrasındaki meclisin ısrar yetkisine ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir. Böylece vali tarafından onaylanmayan hiçbir karar yürürlüğe giremeyecektir. Kesinleşen kararlar için, valinin on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmesi öngörülmüştür. 15. madde ile getirilen bir başka yenilik de, meclis karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulmasıdır. Bu düzenlemeyle, kamuoyunun ve halkın

⁸⁵ Metin Günday, “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi” **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005, s. 166.

denetiminin arttırılması amaçlanmaktadır.

İhtisas komisyonlarının kurulması, Kanunun getirdiği yeni düzenlemelerden biridir. 16. maddeye göre, il genel meclisi üyeleri arasından seçilen üç ila beş kişiden oluşacak ihtisas komisyonları kurulacaktır. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonlarının kurulması zorunludur. Bunların yanında meclisin ihtiyaç duyacağı alanlarda komisyon kurulabilecektir. İhtisas komisyonları ile meclis üyelerinin kararlara etkin bir şekilde katılımı amaçlanmaktadır.

Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden biri de, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonlarının kurulmasıdır. Üç ila beş kişiden oluşacak denetim komisyonları ile meclisin bilgi edinme ve denetim yolları daha etkili işletilmektedir.

5302 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri meclisin feshini gerektiren sebeplere ilişkindir. Önceki Kanunda meclisin feshini gerektiren dört sebep öngörülürken yeni Kanunla fesih sebepleri ikiye indirilmiştir. 22. maddeye göre, il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması ile il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi feshedilecektir. Önceki Kanunda yer alan yasal toplantıları dışında ya da toplantı yeri dışında toplanması⁸⁶ ifadesi yeni Kanunda yer almamıştır. Ayrıca, önceki Kanundaki "siyasi konuları görüşmek" şeklindeki fesih nedeni yeni Kanunda "kendi görev alanına girmeyen siyasi konuları görüşmek" olarak yumuşatılmış şekliyle kullanılmıştır.⁸⁷

Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. madde ile encümenin yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmiş ve eski Kanunda yer alan meclis yerine karar alma yetkisine son verilmiştir.

⁸⁶ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 112

⁸⁷ Özgür, Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, s. 188.

5302 Sayılı Kanunun getirdiği bir diğer yenilik gündemin belirlenmesine ilişkindir. Eski Kanuna göre, encümen vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemezken, yeni düzenlemeye göre valinin yanında encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme hakkı vardır.

5302 Sayılı Kanun, il özel idaresinin gelirlerinde ve giderlerinde de çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Kanunla yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılmıştır.

Bu nedenle, Anayasa'nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelere uygun olarak il özel idarelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlamak amaçlanmıştır. Buna göre il özel idaresinin gelirleri, kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; özel idare mallarından elde edilecek gelirler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve diğer gelirleri; hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler şeklinde düzenlenmiştir. İl özel idaresinin giderlerini düzenleyen 43. madde ise, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar; yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve diğer bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri; danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler şeklinde önceki Kanundan farklı gider kalemleri sıralamıştır.⁸⁸

Kanun'un getirdi yeniliklerden biri de özel idare bütçesinin onayına ilişkindir. Bütçenin onayı İçişleri Bakanlığı tarafından yapılırken, 5302 Sayılı Kanun'la bütçenin il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Özerklik açısından 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu değerlendirildiğinde,

⁸⁸ A.e., s. 197.

Kanun'un eskisine göre daha özerk bir düzenleme öngördüğü görülmektedir.⁸⁹

⁸⁹ A.e., s. 195.

SONUÇ

Yerel yönetimler, demokrasinin yerleşmesinde ve temiz toplum idealinin gerçekleşmesinde katkı payı en yüksek olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, insan hak ve hürriyetlerine, toplumsal sorunlara ve sosyal yaşama duyarlı bireylerin yetiştirilmesinde ve demokratik toplum düzeninin oturtulmasında birer temel eğitim kurumu işlevine sahiptirler.

Türkiye’de yerel yönetimlerin geçmişi çok eskilere dayanmamaktadır. Avrupa’da yerel yönetimler uzun bir sürecin sonucunda, belli bir birikimle ortaya çıkarken, Osmanlı’da ıslahat çalışmalarının bir parçası olarak halkın talebi ile değil, yöneticilerin dayatması ile uygulamaya geçmiştir. Ancak bu dayatmalar halkın sorunlarına yeterince çare olmadığı için sık sık yasal değişiklikler yapılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel yönetimlerin kurulmasının altında yatan nedenlerin başında taşrada merkezi denetimin sağlanması, vergilerin düzenli toplanabilmesi, batılı devletlerin liman kentlerindeki yerel hizmetlerin daha iyi sunulması baskıları ve beledi hizmetlerin günün şartlarında kentlerde yerine getirecek kurum ve kuruluşların olmamasından dolayıdır. Yerel yönetimlerde demokrasi amaçlanmıyordu.

1921 Anayasası merkezîyetçi bir yapıyı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha, halkın yönetime katılması ve yerel yönetim vurgusu dikkat çekici gelişmeler olarak gözükse de, 1924 sonrası yönetimi merkezileşmeye ve bürokrasi egemenliğini hissettirmeye başlamıştır. Yerel yönetim anlayışının geliştirilmesinden çok, yönetimde bütünlük ve merkezîyetçiliği sağlamaya çalışıldığı söylenilebilir.

1930'lu yıllarda belediyelerle ilgili üst üste birçok kanun çıkarıldı. Önce Belediye Kanunu ardından Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve

Belediyeler İmar Heyeti kuruluş Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı. Üç yıl gibi kısa bir sürede çıkarılan bu kanunlar uzun süre Türk belediyeciliğini düzenleyen temel kanunlar olarak yürürlükte kaldı.

Gerek Osmanlı merkeziyetçiliğinin Cumhuriyet'e yansıyan yönü, gerekse Fransız sistemindeki güçlü merkeziyetçi yapı, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nu önemli ölçüde etkilemiş ise de, bu kanunla belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisi belediyelere devredilmiştir.

Belediye başkanları, 1963'e kadar halk tarafından doğrudan değil, meclis tarafından seçiliyordu. Bu da güçlü meclis yapısı ile belediyelere etkin bir siyasi katılımı sağlıyor, denetimi güçlendiriyordu. Bu yapı, demokrasinin kökleşmesine önemli katkılar sağlamıştır. Bu yapılanma, büyük şehirlerde hükümet tarafından atanan belediye başkanları üzerinde de etkili olmuş, meclis tartışmaları tek parti döneminde bile kamuoyunun ilgisini çekmiştir.

1950-1960 Döneminde Belediye meclisinin demokratik uzlaşma yöntemleri geliştirilerek kentsel sorunları çözmeye başarı elde edilmiştir. Bu demokratik yönetim anlayışına dayanmaktadır. Bu dönemde belediye başkanı meclis tarafından seçilmektedir. Bu nedenle belediye başkanları, belediye meclisiyle iyi bir işbirliği içinde çalışmak zorunda kalmışlardır.

1970 yılından sonra 1980'lere kadar, ülkemiz gündeminde belediyeler ve onların demokratikleşmesi önemli bir yer işgal etmiştir. Bunda kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin muhalefet partisine mensup belediye başkanlarına sahip olmaları etkili rol oynamıştır. 1980'lere yoğun bir "demokratik belediyecilik" tartışması içinde girilmiştir. Belediye hizmet ve etkinliklerinde doğrudan halk desteğini almak birinci amaç olmuştur.

1980 sonrasında genel olarak yerel yönetimlerin sorunlarının çözülmesi konusunda önemli adımlar atıldığı, bu konuda merkezi hükümet katında tavır değişikliği olduğu görülmektedir. Özellikle belediyelere gelir ve görev aktarımı

konusunda merkezi yönetimin oldukça cömert davrandığı ve büyük belediyelerin kaynak açısından merkeze bağımlılığının azaldığı söylenilebilir.

2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerde ciddi bir mevzuat değişikliğine gidilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu yerine 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerine 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3360 Sayılı Özel İdare Kanunu yerine 5302 Sayılı kanun çıkartılmıştır.

Bu mevzuat değişikliği ile kısmen de olsa yerel yönetimler alanında yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Yerel hizmetlerle ilgili kararların alınması, karar ve hizmetlere katılma, saydamlık, hesap verebilirlik, sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması, kaynak yaratılması ve bu kaynakların kullanımı konusunda yetkiler yerel yönetimlere azımsanmayacak oranda aktarılmış ve idari vesayet yetkisi oldukça hafifletilmiştir.

Demokratik yerel yönetimlerin ülkemizde gelişmemesinin nedenleri olarak;

Ülkemizde yerel yönetimler demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok yerel düzeyde kamu hizmetlerini halka kolay, ucuz ve etkin sunmanın bir aracı olarak görülmesi, halkın katılımını sağlamayı amaçlayan demokratik kurumlar olarak düşünülmemesi,

Kendisini sistemin temel taşı olarak gören bürokrasinin temel felsefesi, halka güvenmeme, halktan gelecek tehlikelere karşı sistemi kollama ve koruma görevi üzerine oturtması,

Yerel yönetimleri demokratik bir noktaya doğru zorlayacak yerel topluluk baskısının yeterli olmaması olarak sayabiliriz.

Demokratik yerel yönetim kurumunun oluşabilmesi için öncelikle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün rasyonel esaslara

bağlanması ve yerel yönetimlerin sahip oldukları hak ve yetkilerin anayasal ve yasal güvence altına alınması geniş bir özerklik anlayışı içinde hayata geçirilmesi gerekir.

Yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilecek gelir kaynaklarının sağlanması gerekir. Gelir kaynağı hükümetçe belirlenen bir yerel yönetimin özerk olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Bu amaçla, öncelikle yerel yönetimlere kendi sınırları içerisinde vergi toplama yetkisinin verilmesi gerekir.

Yurttaşların yerel yönetimle ilgili istek ve şikayetlerini iletebileceği kişi veya kurullardan oluşan bir yöntem demokratik bir yerel yönetim için önemlidir.

Demokrasinin tabandan tavana doğru yapılanmasında devlete önemli sorumluluklar düşmesine rağmen esas görev vatandaşlara düşmektedir. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde vatandaşların yönetime katılımı etrafında odaklaşan bu görevler farklı yol ve yöntemlerle kullanılmalıdır.

Yurttaşların seçilmiş kamu görevlilerinden memnun olmadıkları durumlarda, bu kişilere uygun bir yolla güvensizliklerini bildirmeleri ve görevden azledilmelerine imkân tanıyan bir müessese olan geri çağırma yöntemi hayata geçirilmelidir.

Gelişmiş demokrasilerin en önemli niteliklerinden biri sivil toplum örgütlerinin yönetimde ciddi bir ağırlığının olmasıdır. Değişik yollarla karar alma süreçlerine sivil toplum örgütleri dahil edilmelidir.

Yurttaş girişimlerinin kurumsallaşmış en önemli görüntüsü ise halk toplantıları ve kent meclisleri yoluyla yönetime katılmaktır. Hem halkın yönetime isteklerini bildirmesini sağlayan, hem de yönetim açısından halkın tepkilerini ölçme olanağı veren halk toplantıları, uygulanabilir nitelikte karar alma yetkisine de sahipse gerçek bir katılım olanağı olarak karşımıza çıkar.

Halkı yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin bir başka yolu referandumdur. Yönetimin karar organlarının aldığı kararları halkın oyuna sunması

ve buradan çıkacak sonuca göre hareket etmesi yine halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlayacaktır. Sık sık seçim havası vermesi, manüplasyona müsait olması ve büyük maliyetler getirmesi gibi sebeplerle eleştirilse de referandum demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı demokratik sürece katkıya zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

BİBLİYOGRAFYA/KAYNAKÇA

- Akalın, Muzaffer : **Belediye Kanunu Gelirleri ve İzahları**, İstanbul, Türkiye Bilişim Derneği, 1956.
- Akçura, Tuğrul : **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, Ankara, ODTÜ, 1982.
- Andrian, Charles : **State and Local Government**, Fourth Edition, 1976.
- Arslan, Süleyman : **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, AİTİA, 1978.
- Ateş, Toktamış : **Demokrasi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991.
- Ateş, Toktamış : **Siyasal Tarih**, İstanbul, Der Yayınları, 1994.
- Aytaç, Fethi : **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, Erk Yayıncılık, 1995.
- Aytaç, Fethi : **Açıklamalı Köy Kanunu**, Ankara, Feryal Matbaası, 1990.
- Baker, Benjamin : **Urban Governmet**, D. Von Nostrond Company, 1957.
- Bilgiç, Veysel K. : **Yerel Yönetimler**, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 1998.
- Blair, George : **Government at the Grass-Roots**, Third Edition, California, 1981.
- Canman, Doğan : **Köy Yönetim ve Sorunları**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2002.
- Çam, Esat : **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul, Der Yayınları, 1990.
- Çiftçi, Oya : **Yerel Yönetimlerde Temsil**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1989.
- Dahl, Robert A. : **Demokrasi Üstüne**, Çev. Betül Kadioğlu, Ankara, Phonix, 2001.

- Dahl, Robert A. : **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınları,1993.
- Delcamp, Alain : “Fransa’daki Yerinden Yönetim, Ademi Merkezîyet”, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, Ankara, 1-2 Aralık 1994.
- Dinçer, Ali : “Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi”, **XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**, Mayıs 1981.
- Eke, Ali Erkan : “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.XVII, S.4, Aralık 1985.
- Erdoğan, Mustafa : **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003.
- Ergin, Osman Nuri : **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1936.
- Erten, Metin : **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul, Anahtar Yayınları, 1999.
- Eryılmaz, Bilal : “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.XI, S.3, Temmuz 2002.
- Eryılmaz, Bilal : **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Yayınları, 1994.
- Forges, Michel De : **Droit Administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. bs., PUF, Paris, 2002.
- Geray, Cevat : “Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. X.
- Geray, Cevat : **Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara, 14-15 Nisan 1995.
- Görmez, Kemal : **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi Yayınları, 1997.
- Göymen, Korel : “Yerel Seçimlere Doğru” **Sosyal Demokrat Dergisi**, Nisan 1988.

- Gözler, Kemal : **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, Bursa, Ekin Yayınları, 2006.
- Gözübüyük, A. Şeref : **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998.
- Gözübüyük, A.Şeref : **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE, 1967.
- Güler, B. Ayman : **Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2000.
- Günday, Metin : “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi” **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005.
- Günday, Metin : **İdare Hukuku**, 6.bs., Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002.
- Hamamcı, Can : “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimleri”, **Yayınlanmış Doktora Tezi**, Ankara, 1981.
- Heper, Metin : “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu ve Bazı Öneriler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 6, S. 1-8.
- Hoffgschulte, Heinrich : “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, Ankara , 1-2 Aralık 1994.
- Hondu, Selçuk : “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:64, S.395, Haziran 1992,
- Howen, W; Elshout, A Van den : **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Çev. Selçuk Yalçındağ Ankara, TODAİE Yayınları, 1972.
- Huntington, Samuel P. : **Üçüncü Dalga-Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, 1993.

- İm.İsk.Bkn.: **Belediye ve Fen Elemanlarının İlgilendiren Mevzuat**, Ankara, 1968.
- İm.İsk.Bkn.: **Elli Yılda İmar ve Yerleşme**, Ankara, 1973.
- Kalabalık, Halil : **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kalabalık, Halil : **Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Kalaycıoğlu, Ersin; Sarıbay Ali Yaşar :**Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme**, İstanbul, Der Yayınları.
- Kaplan, Gürsel : 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Yıl. III, S.6, SBarD, Eylül 2005.
- Karpat, Kemal : **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1967.
- Keleş, Ruşen : “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **AİD**,C.XVIII, S.2.
- Keleş, Ruşen : **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği, 1988.
- Keleş, Ruşen : Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.IV, S.6, Kasım 1995.
- Keleş, Ruşen : **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000.
- Keleş, Ruşen : **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.
- Keleş, Ruşen; Yavuz, Fehmi : **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989.
- Keleş, Ruşen : **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, 3.bs. İstanbul, Cem Yayınevi, 1998.

- Kili, Suna; Gözübüyük, A. Şeref : **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1985.
- Kün, Aydın Salih : “Devlet Gelirlerinden Belediye Payları”, **Maliye Dergisi** No:49, Ocak-Şubat, 1981.
- Lipson, Leslie : **Demokratik Uygarlık**, Çev. H. Gülalp-T.Alkim, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1984.
- Nadaroğlu, Halil : **Mahalli İdareler**, 7. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2001.
- Onar, Sıddık Sami : **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, İstanbul, 1966.
- Ortaylı, İlber : “Mahalli İdare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine”, **Türkiye Günlüğü**, S.26-31, Ocak-Şubat 1994.
- Ortaylı, İlber : **Osmanlı’yı Yeniden Keşfetmek**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2007.
- Ortaylı, İlber : **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2000.
- Ortaylı, İlber : **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985.
- Ortaylı, İlber : **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE, 1974.
- Ortaylı, İlber : **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008.
- Ökmen, Mustafa : “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği Ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Nisan 2006.
- Özbudun, Ergun : **Türk Anayasa Hukuku**, 8. bs. Ankara, Yetkin Yayınları, 2004.
- Özer, Attila : **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası**, Ankara, Bilim Yayınları, 1984.

- Özgür, Hüseyin; Kösecik, Muhammet : **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- Rivero, Jean; Waline, Jear : **Droit Administratif**, 1992, 20. édition, Dalloz, Paris, 2004.
- Sarç Ömer Celal : “Türkiye’de Komün Maliyesi”, **Komün Bilgisinin Esas Meseleleri**, Ed. F. Neumark, İstanbul, 1936.
- Saybaşı, Kemali : **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Ankara, Doruk Yayıncılık, 1999.
- Siverekli, Esra : “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.73, S.431, Haziran 2001.
- Tanilli, Server : **Devlet ve Demokrasi**, 8. bs., İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1996.
- Tekeli, İlhan; Ortaylı, İlber : **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, TİD, 1978.
- Tezel, Yahya Sezai : “Demokrasi ve Belediyeler”, **Demokrasi İçin Toplumcu Düşün**, Yıl 1979, S. 8.
- TODAİE: **Belediyeler El Kitabı**, Ankara, TODAİE, 1963.
- Toksöz, Fikret : **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2008.
- Toplumcu Düşün, “Bürokrasi, Belediyeler ve Belediye Gelirle Yasası”, **Demokrasi İçin Toplumcu Düşün** Yıl 1979, S. 8.
- Tortop, Nuri : **Mahalli İdareler**, 3.bs. Ankara, TODAİE, 1988.
- Tortop, Nuri : **Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. V, S. 5, Eylül 1996.
- Touraine, Alain : **Demokrasi Nedir?**, Çev. Oktay Kunal, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997.
- Turan, Mehmet : **Anayasa ve Siyaset**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1995.

- Tümerkan, Sıddık : **Türkiye’de Belediyeler**, İstanbul, İçişleri Bakanlığı, 1946.
- Türkcan, Ergun : **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, Ankara, Türkiye İdareciler Derneği, 1982.
- Ulusoy, Ahmet; Akdemir, Tekin : **Mahalli İdareler, Teori- Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2004.
- Ulusoy, Ali : “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 11 Mayıs 2005.
- Walsh, Anmaria : **The Urban Challenge to Government**, New York, 1969.
- Wollmann, Hellmut : **German Local Government under the Impact of NPM Modernization and Direct Democratik Citizen Rigts**, s.15, (Çevrimiçi) <http://www.uni-stuttgart.de/soz/aups/rlg/papers/Germany-wollmann.pdf>
- Woltering-Oremus, Mary Rose : “Hollanda Yerel Demokrasisi’nin Yapılanması ve İşleyişi”, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri**, 1-2 Aralık 1994, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk : **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE, 1992.
- Yalçındağ, Selçuk : **İlçe Özel Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 1977.
- Yaşayan, Sabri : “Belediyelerimiz”, **Türkiye Belediyecilik Derneği**, İçişleri Bakanlığı, 1987.
- Yavuz, Fehmi : **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, Siyasal Bilgiler Yayınları, 1952.
- Yavuz, Fehmi : **Şehircilik Ders Kitabı**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1953.
- Yavuz, Fehmi : **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, TODAİE, 1966.
- Yayla, Yıldızhan : “Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri, İdari Vesayet! ve Mali Denetimi”, **1984 Sonrasında Belediye Uygulamalarını**

Görünümü ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi Seminer Bildirileri, İzmir, Nisan 1987.

Yayla, Yıldızhan : “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, **Onur Armağanı**, İstanbul, 1977.

Yayla, Yıldızhan : **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İstanbul, İÜSBF, 1982.

Yayla, Yıldızhan : **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975.

Yıldırım, Turan : **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, İstanbul, Alkım Yayınevi, 1999.