

TC.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ANAYASAL GELİŞİMİN YEREL YÖNETİMLER VE
YERELLEŞME ÜZERİNE ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

RABİA ÇEŞME

ANA BİLİM DALI: KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
PROGRAMI : SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER

DANIŞMAN: YRD. DOÇ. DR. MUHARREM ES

KOCAELİ, 2005

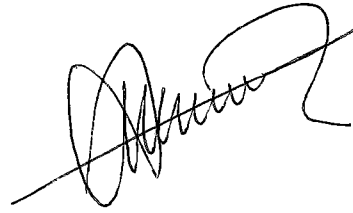
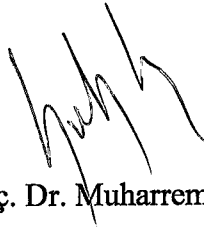
160601

TC.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ANAYASAL GELİŞİMİN YEREL YÖNETİMLER VE YERELLEŞME
ÜZERİNE ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : RABİA ÇEŞME
Tezin Kabul edildiği Fakülte Kurulu Tarih ve No: 09.06.2005-2005/14



Doç. Dr. Hamza ATEŞ Yrd. Doç. Dr. Muharrem ES Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU

KOCAELİ, 2005

SUNUŞ

Günümüzde demokratik sistemin en gelişmiş şekliyle uygulandığı ülkelerde mahalli idarelerin yetki alanlarının giderek genişlediğini görmekteyiz. Yetki alanı genişlemesi hem idari hem mali yönden özerklik (bağımsızlık) anlamına gelmektedir. Kısaca, demokratik yönetim yapılarının genişlemesi, mahalli idarelere tanınan özerkliğin artmasıyla paralel seyretmektedir. Bir anlamda demokratik yönetimlerin yaygınlaşması yerel yönetimlerin önemini her geçen gün arttırmaktadır. Sorumluluğu ve kendisi yüklenen fonksiyonları artan yerel yönetimler, başta mali sorunlar olmak üzere birçok sorunla boğuşmak zorunda kalmaktadır. Yerel yönetimlerini güçlendiren ülkelerde sorunlar önemli ölçüde azalırken, diğer ülkelerde daha da artmaktadır.

Bu tez çalışmasının konusunu; anayasal düzen içinde yerel yönetimlerin yeri ve yerelleşme hareketlerinin incelenmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının önemi ve anayasamızın bu şartları destekleyici yöndeki maddelerinin yerel yönetimlerde uygulanabilirliği oluşturmaktadır. Tezin hazırlanması sırasında karşılaştığım zorluklarda bilgi ve desteğini esirgemeyen Sn. Doç. Dr. Hamza Ateş'e ve tez danışmanım Sn. Yrd. Doç. Dr. Muharrem Es'e buradan teşekkürlerimi sunmayı bir borç biliyorum.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	I
İÇİNDEKİLER	II
ÖZET	IV
ABSTRACT	IV
KISALTMALAR	V
GİRİŞ	1
YÖNTEM	3
İLGİLİ LİTERATÜR	4
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR	8
1.BÖLÜM: ANAYASA VE ANAYASACILIK HAREKETLERİ	10
1.1.Anayasanın Tanımı.....	10
1.2.Anayasanın Çeşitleri.....	13
1.2.1. Maddi ve Biçimsel Anlamda Anayasalar.....	13
1.2.2. Yazılı ve Geleneksel Anayasalar.....	14
1.2.3. Yumuşak ve Katı Anayasalar.....	15
1.3.Batı'da ve Osmanlı Devletinde Anayasacılık Hareketleri.....	17
1.3.1. Batıda Anayasal Gelişmeler.....	17
1.3.2. Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Anayasal Gelişmeler.....	18
2. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER	26
2.1.Yerel Yönetim Kavramı.....	26
2.1.1. Yerel Yönetimlerin Anlamı, Boyutları ve Önemi.....	26
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri.....	29
2.1.3. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel Değerler.....	30

2.2.Dünyada Yerel Yönetim Uygulamaları.....	31
2.2.1. ABD’de Yerel Yönetimler.....	33
2.2.2. Fransa’da Yerel Yönetimler.....	36
2.2.3. Federal Almanya’da Yerel Yönetimler.....	38
2.2.4. Japonya’da Yerel Yönetimler.....	40
3. BÖLÜM: YERELLEŞME.....	44
3.1.Tarihi ve Felsefi Temel.....	44
3.2.Kavramsal Çerçeve.....	47
3.3.Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesine Çeşitli Yaklaşımlar.....	50
3.4.Subsidiarite İlkesinin Uygulanabilirliği.....	52
3.5.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	55
3.6.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Kabul Eden Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimler.....	56
4. BÖLÜM: OSMANLI DEVLETİNDE ANAYASA YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YERELLEŞME.....	64
4.1.Tanzimat Öncesi Yerel Yönetim Hareketleri.....	64
4.1.1. Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri.....	64
4.1.2. Anayasal Gelişimi.....	64
4.1.3. Yerel Yönetimin Gelişimi.....	66
4.1.4. Yerelleşme Merkezileşme Durumu.....	68
4.2.Tanzimat Sonrası Yerel Yönetim Hareketleri.....	71
4.2.1. Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri.....	71
4.2.2. Anayasal Gelişimi.....	72
4.2.3. Yerel Yönetimin Gelişimi.....	74
4.2.4. Yerelleşme Merkezileşme Durumu.....	82

5. BÖLÜM: CUMHURİYET DÖNEMİNDE ANAYASA YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YERELLEŞME	85
5.1.Cumhuriyet'in İlk döneminde Yerel Yönetim Hareketleri.....	85
5.1.1. Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri.....	85
5.1.2. Anayasal Gelişimi.....	85
5.1.3. Yerel Yönetimin Gelişimi.....	86
5.1.4. Yerelleşme Merkezileşme Durumu.....	88
5.2.Planlı Dönemde Yerel Yönetim Hareketleri.....	95
5.2.1. Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri.....	95
5.2.2. Anayasal Gelişimi.....	96
5.2.3. Yerel Yönetimin Gelişimi.....	97
5.2.4. Yerelleşme Merkezileşme Durumu.....	104
6. BÖLÜM: LİBERAL DÖNEMDE YEREL YÖNETİM HAREKETLERİ	106
6.1.Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri.....	106
6.2.Anayasal Gelişimi.....	106
6.3.Yerel Yönetimin Gelişimi.....	108
6.4.Yerelleşme Merkezileşme Durumu.....	111
SONUÇ.....	127
KAYNAKÇA.....	135
ÖZGEÇMİŞ.....	143

ÖZET

Bu tezin amacı, Türkiye’de Anayasal Gelişim ile Yerelleşme ve Yerel Yönetimler arasındaki ilişkiyi araştırmaktır. Bu çerçevede;

“Yerelleşme ile anayasa arasında olumlu ilişki vardır.”

“Yerel yönetimlerin gelişimi ile anayasa arasında olumlu ilişki vardır.”

hipotezleri test edilmektedir. İlk bölümde Anayasanın Kavramsal Çerçevesi ile Batı ve Osmanlı-Türk geleneğinde Anayasal gelişmeler incelenmektedir. İkinci bölümde, yerel yönetimlerin anlamı, doğası, özellikleri ile farklı ülkelerde yerel yönetim sistemleri üzerinde durulmaktadır. Bunu takiben yerelleşme kavramı tanımlanarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise, Osmanlı Dönemindeki yerel yönetim hareketleri Tanzimat Öncesi ve Tanzimat Sonrası olarak iki bölüm halinde ele alınmıştır. Beşinci bölümde, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler anayasal çerçeve içinde incelenmiştir. Burada Türk Kamu yönetiminin yapısını etkileyen yerelleşme ve merkezileşme durumu ayrıca ele alınmıştır. Altıncı bölümde ise Liberal dönemdeki yerel yönetim hareketleri ile 1982 Anayasasında ayrıntılı olarak ele alınan yerel yönetimlerin yapısını oluşturan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler incelenmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de yerelleşme ve anayasa arasında doğrudan bir ilişki olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin gelişimi ile anayasa arasında bir paralellik olmadığı da ortaya çıkmıştır.

ABSTRACT

The main aim of this study is to investigate the constitutional development in Turkey and the relationship between localization and local government. Within this framework, the following hypotheses are tested:

“There is a positive relationship between decentralization and constitution” and

“There is a positive relationship between development of local government and constitution”.

The first chapter develops a conceptual framework for constitutions and the constitutional development in Ottoman-Turkish State tradition. The second chapter examines the meaning, nature and characteristics of local government as well as local government systems in other countries. Then, the notions of localization and decentralization have been defined and the European Local Government Autonomy Chart has been explored. The fourth chapter investigates the local initiatives in the Ottoman State in two broad categories: Pre-Tanzimat and Post-Tanzimat Periods. The fifth chapter explores the state of Turkish local government in the Republican Period with a special attention to the constitutional framework. The chapter further explores the localization / centralization dichotomy as it has had a significant impact upon the Turkish public administration. The sixth chapter scrutinizes local government movements in the Liberal Period as well as the local government units as mentioned and defined in the 1982 Constitution, municipalities, village administration and provincial special administration.

An important finding of this study is that there is no direct relationship between localization and constitutions in Turkey. Furthermore, there is no direct relationship between the development of local government and constitutions.

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
b.	Baskı
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İÖİK	İl Özel İdaresi Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MİGM	Mahalli İdareleri Geliştirme Müdürlüğü
SBFD	Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
TBD	Türkiye Belediyecilik Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü



GİRİŞ

Son yıllarda çok sık kullandığımız kavramlardan birisi “Globalleşme” ya da “Küreselleşme”dir. Globalleşme, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve milli sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade etmektedir. İktisadi alanda hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde benimsenen iktisadi sistem ve buna bağlı olarak uygulanan iktisat politikaları giderek benzerlik göstermektedir.

Küreselleşme beraberinde bölgeselleşmeyi de getirmektedir. Dünyada çeşitli ülkeler başta iktisadi alanda olmak üzere çeşitli alanlarda birbirleriyle ittifak yapma eğilimleri içerisine girmektedir. Bugün bölgesel ticaret bloklarının dışında kalan ülkelerin ekonomik yönden gelişme hatta yaşama şansı çok azalmıştır. Bir taraftan dünyada globalleşme ile ticari sınırlar kalkarken diğer taraftan bölgeselleşme ile dünya coğrafyasında “kutuplaşma” (Polarization) oluşmaktadır.

Dünyadaki değişim trendini gözlemlediğimizde globalleşme (küreselleşme) ile birlikte dikkati çeken bir diğer olgunun Yerelleşme (Localization-hizmette halka yakınlık) olduğunu görüyoruz. Yerelleşme bir diğer küresel gerçektir. Bir diğer ifadeyle yerelleşme artık dünyada global bir değer olarak kabul edilmektedir. Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi ve sadece bu birim tarafından ya hiç veya yeterince etkin biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerelleşmenin anayasal ve yasal güvence altına alınmasının önemi üzerinde durmaktadır. Yerelleşme; yerel demokrasiyi güçlendirmek adına büyük bir güç unsurudur. Yerel özerklik için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin boyunduruğundan kurtarılmaları gerekmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının amacı; dünya ülkelerindeki yerel yönetimleri aynı inanç etrafında toplayarak dünya barışının ve bununla ilgili olarak da demokrasiyi gerçekleştirmek ve yerel yönetimleri geliştirmek ve korumak için onları aynı ilkeler etrafında

birleştirmektir. Çünkü halkın siyaset ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklar olarak yerel yönetimler görülmektedir. Şart, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesine dayanmaktadır.

Türkiye’de merkezi ve yerel yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi konusundaki tartışmalar yeni değildir. Ülkemizdeki yerel yönetimlerde ortaya çıkan yeniden yapılanma çalışmaları gündemdeki önemini korumaktadır. Bu değişimleri ve tartışmaları, yerel yönetimlerle ilgili çeşitli araştırmaları, konferansları, yasal düzenlemeleri incelediğimizde, istenen demokratik köklü düzenlemelerin henüz yeterince yapılamamış olduğuna tanık olmaktadır. Bu durum belki de güçlü merkezîyetçi yapının değiştirilmek istenmemesi karşısında ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde de yerel yönetimlerle ilgili yapılandırılma çalışmaları, birçok ülkede olduğu gibi merkezin kontrolünde ve isteği şeklinde yapılmaktadır. Anayasamızın 127’ inci maddesine göre merkezi idare, yerel idareler üzerinde yerel hizmetlerin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen şekilde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Bu sayede ne yerel yönetimler ne de güçlü merkezîyetçi yapı verimli olamamaktadır. Bu noktada yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması karşımıza çıkmaktadır. Bu yeniden yapılandırmanın güçlü ve demokratik yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılması girişimlerini dünyadaki gelişmelere paralel olarak değerlendirmek ve ele almak gerekir.

YÖNTEM

Bu tez çalışmasının konusu; son yıllarda, tüm dünyada ve ülkemizde meydana gelen gelişmelerle, yerel yönetimler reformunun gündemde olduğu şu günlerde, Türkiye’de Anayasal gelişimin yerel yönetimler üzerine etkilerini yerelleşme (hizmette halka yakınlık) ilkesi ışığında, ülkemizdeki mevcut durumu çağdaş gelişmeler çerçevesi içinde incelemektir. Araştırmamızın amacı ise; Türk anayasal geleneğinin yerel yönetim geleneğine etkilerini tespit etmektir. Böylece Türk anayasal çerçevesinde incelenecek olan yerel yönetimlerin yerelleşme çalışmaları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Buradan yola çıkarak oluşturduğumuz çalışmamızın hipotezleri şunlardır:

- **Yerelleşme ile anayasa arasında olumlu ilişki vardır.**
- **Yerel yönetimlerin gelişimi ile anayasa arasında olumlu ilişki vardır.**

Bu tür incelemeler doğası gereği, niteliksel inceleme gerektirdiği için metin analizi yöntemi tercih edilmiştir. Önce literatür taraması yapılarak Anayasal Gelişim ve Anayasacılık konusunda başlıca yazarların kitapları incelenmiştir. Daha sonra birincil kaynak incelemesi yapılarak 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasa metin ve Şerhleri, Yerelleşme-Merkezileşme ikilemi, İdari Vesayet’in ağırlığı ve Yerel Yönetimlerden bahsetme ile yerelleşme ilişkisi bakımından analize tabi tutulmuştur.

İLGİLİ LİTERATÜR

Çeyrek asırdır dünya ekonomik sisteminin bütünleşmeye doğru gitmesi “küreselleşme” kavramının, toplum, siyaset ve yönetim bilimleri alanında en çok kullanılan terimlerden biri haline gelmesine neden olmuştur.

Dünyada bir taraftan küreselleşme yönünde gelişmeler olurken, öte yandan ilk bakışta küreselleşme ile tezat oluşturan Bölgeselleşme akımı yaygınlık kazanmaktadır. Dünyada çeşitli ülkeler başta iktisadi alanda olmak üzere çeşitli alanlarda birbirleriyle ittifak yapma eğilimleri içerisine girmektedirler. Bir taraftan dünyada küreselleşme ile ticari sınırlar kalkarken diğer taraftan bölgeselleşme ile dünya coğrafyasında “kutuplaşma” (Polarization) oluşmaktadır.

Prof. Dr. Can Aktan, bu konu ile yaptığı çalışmada dünyada uygulanan iktisadi sistem ve iktisat politikalarının giderek birbirine yakınlaştığını, bu yakınlaşmanın sonucu olarak da küreselleşme ve bölgeselleşmenin ortaya çıkışı üzerinde durmuştur¹.

20. yüzyılın son çeyreğindeki baş döndürücü gelişmeler ve bu çerçevede yaşanan toplumsal değişim ve farklılaşma; toplumsal yaşam ile kamu yönetimini derinden etkilemektedir. Dünyada yaşanan hızlı değişimle birlikte devletlerin sınırlarının fiilen ortadan kalkması, bir yandan evrensel değerleri ortadan kaldırırken diğer yandan da yerel değerlerin ön plana çıkmasına ve toplum tarafından benimsenmesine sebep olmakta; dünya ülkeleri; aynı anda hem küreselleşmeyi hem de yerelleşmeyi yaşamakta; ülkeler siyasal ve ekonomik bütünleşmeye giderken yerel yönetimler de giderek önem kazanmaktadır.

Özellikle toplumsal, siyasal ve ekonomi alanındaki gelişmeler, bu gelişmelerin getirdiği içsel ve dışsal zorlamaların altında kalan kurumları da değişime ve gelişime zorlamakta, sürekli olarak iyileştirmeye ve

¹ Coşkun Can Aktan, “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”, www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm, 5 Kasım 2004,

yenileştirmeyi, ulusal yönetim sistemlerinin; hizmetlerdeki etkinlik ve kalitenin gözden geçirilerek iyileştirilmesini gerekli kılmaktadır².

Diğer yandan, yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarını içinde yer alan ve bütün dünyada demokratikleşme sürecinin vazgeçilmez ve ayrılmaz bir parçası olarak önem kazanan yerel yönetimlerin, anayasalarda belirtildiği ve uluslararası anlaşmaların öngördükleri şekilde yapılandırılması, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün yeniden yapılması ve bu bölüşümün çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Tarihsel olarak, yerel yönetim yapıları güçlü olan devletler, kamu yönetiminde toplumsal ve ekonomik yaşamda yaşanan değişimlerin getirdiği yeni koşullar karşısında yerel yönetimlerini yeniden yapılandırma eğilimleri içine girmişlerdir. Yerel yönetimlerin demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmesinin getirdiği anlayışın yaygınlaşması, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı dağıtılmasını gerektirmiş diğer yandan halkın demokrasiye olan inancının da yaygınlaşmasını sağlamıştır.

Küreselleşen bir dünyada yerelliğin hiç bir zaman önemini yitirmediğinin bilincinde olan devletler, yönetim felsefelerini ve kamu yönetimlerini yeniden tanımlayarak hizmetleri halkın ayağına götürmeye başlamışlardır. 1985 tarihinde Avrupa Konseyinde benimsenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen “Hizmette Halka Yakınlık ilkesi” çerçevesinde hizmetlerin halka götürülmesinde stratejinin ne olması gerektiği sorusuna cevap arayarak etkinliği, etkililiği ve kaliteyi amaç edinmişler; kamusal hizmetleri yerinde ve yerinden görmeye başlamışlardır. Bu

² Süleyman Ruhi Aydemir, “Kurumsal Etkinlikte Anahtar Bir Kavram: Örgütsel Değişim”, Sayıştay Dergisi, Sayı:40, Ocak-Mart 2001.

çerçevede, Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımında uygulanan sistemi iyileştirmeye yönelmişlerdir³.

Süleyman Ruhi Aydemir, Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı tarafından ortaya atılan hizmette halka yakınlık ilkesi çerçevesinde Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası yetki ve görev bölüşümünün nasıl olduğu ve olması gerektiğini sorgulayarak hizmette halka yakınlık ilkesi ışığında ülkemizdeki mevcut durumunu çağdaş gelişmeler çerçevesi içinde irdelemiştir⁴.

Süleyman Ruhi Aydemir, başka bir çalışmasında ise çağdaş yerel yönetimlerin oluşturulması için onların daha etkin ve verimli kılınması ve demokratik bir yapıya kavuşturulması yolunda özerklik ve idari vesayet kavramsal çerçevesini belirtilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bakışı çerçevesinde Türk yerel yönetimlerin durumunu incelemiştir⁵.

Merkezi yönetimin sınırlarının geriletilmeye çalışıldığı ve ekonomik ve sosyal ağırlıktan kurtulmuş bir merkezi yönetimin özlenmeye başladığı günümüz dünyasında, değişimin toplumsal taleplere cevap verecek şekilde sonuçlanmasına yardım eden “yerelleşme” kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kemal Görmez bu konu ile yaptığı çalışmasında ise Türkiye’deki yerel yönetimlerin günümüzdeki durumlarını, sorunlarını ve iyileştirme formüllerinin neleri kapsadığı üzerinde durmuştur⁶.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin sınırları, yerel yönetimlere tanınacak özerkliğin kapsamı, demokratik bir yerel yönetimin nasıl olması gerektiği gibi tartışmalar hem akademik çevrelerde hem de siyaset arenasında güncelliğini korumaktadır.

³ Ruşen Keleş, Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği Ankara, 1999.

⁴ Süleyman R. Aydemir, Hizmette Halka Yakınlık İlkesi (Subsidiarity) ve Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arası Yetki Ve Görev Bölüşümü, Ankara, 2003.

⁵ Süleyman Ruhi Aydemir, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı altında Türk Yerel Yönetimleri, Ankara, 2004.

⁶ Kemal Görmez, Türkiye’de Yerel Demokrasi Üzerine Bir Alan Araştırması, Ankara, 1997.

Sevda Türedi, yaptığı çalışmada, son yıllarda tüm dünyada ve ülkemizde meydana gelen gelişmelerle, yerel yönetimler reformunun gündemde olduğu şu günlerde, daha da bir önem kazanan yerel yönetimler ve yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerini, yerel demokrasinin temel özellikleri çerçevesinde değerlendirmeye çalışarak, çeşitli alternatif görüşleri ortaya koyup, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimiyle ilgili öneriler geliştirilmiştir. Buradaki temel varsayım, güçlü bir merkezîyetçi anlayışa sahip olan ülkemizde, katı bir merkezîyetçiliğin uygulandığı ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi uyguladığıdır.

Ülkemizdeki merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerindeki sorunların tespit edilip, çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılıp, farklı fikirlerden faydalans, konuya bakış açılarıyla yaklaşılarak yapılan bu çalışmanın yerel yönetimlerle ilgilenen herkese bir fikir vereceği düşünülmüştür⁷.

Mustafa Ökmen ise merkezîyetçiliği süreklilik, değişim, dönüşüm ya da tam tersi anlayış ve yapılanmaların belirli çizgiler itibarıyla Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan temel nitelikleri, özellikle merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik ilişkileri bağlamında ele almıştır⁸.

Birgül A. Güler'in çalışması, son on yıldan bu yana hazırlanan yerel yönetimler yasa tasarıları ve dünya ekonomisini yöneten Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile Avrupa Konseyi gibi yapılar tarafından gündeme getirilen politikalar, çok sayıda ülkede olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimleri güçlendirmek doğrultusunda değil, adem-i merkezîyetçilik doğrultusundaki etkileri içermektedir⁹.

⁷ Sevda Türedi, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Değerlendirilmesi* (Yüksek Lisans Tezi), 2002.

⁸ Mustafa Ökmen, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 2004.

⁹ Birgül A. Güler, *1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1998.

Güler, Devlette Reform adlı çalışmasında da yürürlükte olan kamu kesimi reformu, kamu yönetişimi, devlet reformu, devletin yeniden yapılandırılması, yerel yönetim reformu, yerelleşme mi yerellik mi? gibi adlarla anılan kapsamlı neoliberal müdahalenin temel özelliklerini ortaya koymuş ve eleştirisini yapmıştır¹⁰.

Bu bölümde, araştırmanın konusunu çok yakından ilgilendiren literatürün kısa bir değerlendirmesi yapılmıştır. Kaynakçadan bu amaçla seçilerek belirlenen eserler, araştırma konusunun belirlenmesinden, sınırlarının çizilmesine, tezin temel fikirlerinin oluşmasına kadar araştırmada doğrudan ya da dolaylı katkıları olan eserlerdir. Nitekim değerlendirme sırasında bu katkılara yeri geldikçe değinilmiştir.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR

“Türkiye’de Anayasal Gelişimin Yerel Yönetimler ve Yerelleşme (Hizmette Halka Yakınlık) Üzerine Etkileri” başlıklı tez çalışmamız; yedi bölümden oluşmaktadır.

Giriş kısmında çalışmanın konusu, amacı, hipotezi, ilgili literatür, kapsam ve sınırlılıkları yer almaktadır. Birinci bölümde anayasanın kavramsal çerçevesi başlığı altında anayasanın tanımı ve çeşitleri ile batıdaki ve Osmanlı devletindeki günümüze kadar oluşan anayasal değişimlerin hareketlerinden kısaca bilgiler verilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, yerel yönetimlerin tanımı yapılarak yerel yönetimlerin özellikleri, önemi ve dayandığı temel değerler anayasal çerçeve içinde ele alınarak, dünyadaki yerel yönetim uygulamalarına yer verilmiştir. Batı’da anayasal yerel yönetim ilişkisi ve bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin anayasal dayanağı olup olmadığı incelenecektir. Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin yerelleşme üzerine etkilerine yer verilecektir.

¹⁰ Birgül A. Güler, “Devlette Reform”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1998.

Üçüncü bölümde, yerelleşme-hizmette halka yakınlık (subsidiarity) kavramları açıklanmış, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve bu Şart karşısında Türkiye'nin durumu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalayan bazı Avrupa ülkelerinin yerel yönetim yapılarına yer verilmiştir.

Dördüncü bölümde; Osmanlı'da anayasa ve yerelleşme başlığı altında, Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası dönemlerdeki anayasal gelişmeler, yerel yönetimlerin durumları ve gelişmeleri ile merkezileşme-yerelleşme hareketlerine yer verilecektir.

Beşinci bölümde ise; Cumhuriyet döneminde anayasa ve yerelleşme hareketlerini, Cumhuriyetin ilk yılları ve planlı dönemde yerel yönetim hareketleri olarak iki alt başlık altında inceleyeceğiz. Bu bölümde 1921, 1924 ve 1961 anayasalarında yer alan yerel yönetimler ile ilgili maddeler ve bu maddeler üzerinde yapılan değişiklikler ile yerelleşme katkıları üzerinde durulmuştur.

Altıncı bölümde, liberal dönemde anayasada yapılan değişiklikler ve yerelleşme hareketlerine katkıları incelenmiştir. Aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetimlerin yapılanması başlığı altında, günümüzde yerel yönetimlerin temel taşlarını oluşturan il özel idareleri, belediyeler, mahalle yönetimi, büyükşehir belediyeleri ile köylerin görevleri, organları, mali yapısına yer verilmiştir. Tanzimatla başlayan yerel hareketlerinin özelliğini oluşturan büyükşehir belediyeleri ve mahalle yönetimleri üzerinde ayrıca durulmuş yerelleşme hareketlerinin varlığı incelenmiştir.

Sonuç ve değerlendirme kısmında ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılarak, hizmette halka yakınlık ilkesi çerçevesinde Türkiye'de mevcut anayasal çerçevenin yerel yönetimler ve yerelleşme arasında yetki ve görev bölüşümü üzerine bir etkisi olmadığına yer verilmiştir. Kısaca biz bu tez çalışmasında, ülkemizde yerel yönetimlerin anayasal dayanaklarını inceleyerek yerelleşmeye katkılarının ne ölçüde etkili olduğunun üzerinde durmaya çalıştık.

1. BÖLÜM

ANAYASA VE ANAYASACILIK HAREKETLERİ

1.1-Anayasanın Tanımı

Anayasa, devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen kuralları gösterir. Devlet yönetimini düzenleyen ana kurallar çoğu kez, Anayasa denen tek bir anayasa içinde toplanmıştır. Anayasa terimi ilk kez 17 Eylül 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında kullanılmıştır.¹¹ O zamandan beri, devlet yönetimi ile ilgili ana kuralları bir belgede toplamak ve bu belgeye de “Anayasa” adını vermek gelenek olmuştur. Bugünkü “Anayasa” sözünün karşılığı olarak Osmanlıcada “Kanun-i Esasi” deyimini kullanılırdı. Kurtuluş Savaşı sırasında 1921’den başlayarak “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” deyimini ortaya çıkarmış ve 1960’a kadar “anayasa”nın karşılığı bu olmuştur. Günümüzde anayasa denildiğinde, genellikle devlet yönetiminin uyması gereken temel kurallardan oluşan bir metin anlaşılmaktadır.¹²

Anayasa, her şeyden önce, bir yasadır. Yasalar anayasaya uygun olmak zorundadır ve devlet yapısı içinde bu uygunluğu denetleyecek mekanizmaların kurulması gerekir. Bununla anayasanın *biçimsel* bir tanımı verilmiş olmaktadır. Ne var ki, “*anayasanın üstünlüğü*” ilkesine bütün devlet sistemlerinde rastlanmaz. Örneğin İngiltere ya da resmi adıyla “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı” nda anayasa kurallarının öbür yasalara karşı biçimsel bir üstünlüğü yoktur. Ama yine de, çağdaş anayasalarda anayasanın üstünlüğü ilkesinin egemen bir yer tuttuğu görülür. Öte yandan bu ilke anayasaların “yumuşak”(bükülgen) ya da “sert”(katı, bükülmez) oluşu ile de yakından ilgilidir. Değiştirilişi öbür yasalara göre

¹¹ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 7.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s. 4.

¹² Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuk*, 4.b, İstanbul, 1980, s. 24.

farklı özellikler taşıyan, özel bir çoğunluk ya da organ gerektiren anayasalara “sert anayasa” denir. Türkiye’de 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları bu türdendir. “Yumuşak anayasalar” ın değiştirilişi ise öteki yasalardan farklı bir usule bağlı değildir. Bu “yumuşak”lığın tipik örneğine İngiltere’de rastlanır. 12 Eylül 1982 Anayasa’sının tam olarak yürürlüğe gireceği tarihe kadar Türkiye’de geçerli olan anayasa düzeni de, kolay değiştirilebilir oluşundan ötürü, bu türden sayılabilir. Gerçi yumuşak anayasaların da hukuk düzeni içinde belli bir üstünlüğü vardır. Ancak ki, bu üstünlük hukuksal bir zorunluluğun bir sonucu olmayıp o anayasanın toplum içinde kazandığı saygınlık ya da otorite ile sağlanabilmektedir. Örneğin İngiliz anayasa sistemi “bükülgen” olmasına karşın birçok ülkenin “katı” anayasasından daha etkili bir üstünlüğe sahiptir.¹³

Anayasanın “*maddi*” tanımına gelince, “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” deyiminin de açıkça gösterdiği gibi anayasa, bir devletin temel organlarını, bu organların kuruluşunu, örgütlenişini, işleyişini ve aralarındaki ilişkileri gösteren bir belge anlamı da taşır. Anadolu harekâtı başladığı zaman, devletin ve saltanatın temelinden yıkılacağı ve bunların yerine yepyeni bir cumhuriyetin kurulacağı düşüncesini zihinlerde uyandırmamak için, ayrı bir “kanun-i esasi” yapar görünmekten kaçınmış, daha elverişli, daha az iddialı bir deyim olarak “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” adı kullanılmıştı. 20 Ocak 1921 tarihli Anayasa bu adı taşır.¹⁴

Çağdaş anayasalar yalnızca devletin örgütlenişini belirlemekle kalmaz, aynı zamanda bir devlet düzeninin dayandığı “*esaslari*” da göstermektedir. Devletin işleyişi ve o devlet içinde ortaya çıkacak olan karşılıklı ilişkiler aynı temel ilkelere dayanacaktır. Bu bakımdan, anayasayı bir çeşit “toplum sözleşmesi” sayarlarda vardır. Toplumun örgütlenmiş biçimi olan devlet içinde yaşayacak olan insanlar, bu ortak yaşayışların dayanacağı temelleri bir belgede göstermiş sayılırlar. Bu temeller, çoğu zaman, toplumun yönetilmesi için gerekli olan otorite ile toplumu meydana

¹³ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, 2 baskı, Ankara, 1969, s. 15.

¹⁴ Tunaya, a.g.e., s. 25.

getiren bireyler arasındaki ilişkileri düzenler, dolayısıyla vatandaşların haklarını ve özgürlüklerini belirler. Kişinin devlet karşısında sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, anayasacılık hareketlerinin özünde yatan düşüncenin, yani siyasal iktidarı sınırlama düşüncesinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu anlamda insan, onurlu bir varlık olarak devlet etkinliğinin bir objesi(nesnesi) değil, bir sübjesi(öznesi)'dir; devletten önce ve devlet dışında dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez belli hak alanlarının sahibidir. İşte çağdaş anayasalar, bu tür hakların güvence altına alma işlevini yerine getirirler. Temel hak ve özgürlüklere anayasa içinde verilecek ağırlık, aynı zamanda devlet örgütünün biçimlenişini etkiler ve hukuk devleti, sosyal devlet demokratik devlet, laik devlet gibi devletin temel niteliğine ilişkin ilkeleri belirler.¹⁵

Ancak, Anayasalar, içlerinde pek parlak deyimlerle belirtilen “toplum sözleşmesi” düşüncelerine, yani toplumun bütününe benimsenmiş bir belge olduklarını anlatan sözlere karşın, genellikle bir ihtilalin, yerleşik düzeni altüst eden büyük bir olayın ya da en azından bir darbenin arkasından yapılır. Bu gibi durumlarda da ister istemez, o ihtilali ya da darbeyi gerçekleştiren, o büyük olayın başlıca etkeni olan toplum güçlerinin kendi dünya görüşleri, amaçları, çıkarları ve hakları bütün toplumu bağlaması istenen anayasa ilkeleri niteliğine bürünür.¹⁶

Bu nedenle Anayasalar, yalnızca devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini göstermekle kalmazlar. Bunun yanında anayasalar, ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidarlara yön veren temel ilkeleri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlükleri de gösterirler; temel hak ve özgürlüklerin güvencesini oluşturmaktadırlar.¹⁷

Devletin kuruluşu, temel yapısı, örgütlenişi ve işleyişi, bireylere tanınan hak ve özgürlükler, anayasa adını taşıyan bir yasa da, bir metin içinde

¹⁵ Tunaya, a.g.e., s. 25.

¹⁶ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm. 15 Mayıs 2004.

¹⁷ Server Tanilli, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, İstanbul, 1976, s. 12.

her zaman toplanamaz. Devlet yönetiminde önemli bir yeri olan, seçimler, siyasal partiler ve bunları düzenleyen kurallar, anayasanın dışında, çoğu kez ayrı yasalarda yer alırlar. Az da olsa, kimi kez anayasa adını taşıyan bir metin de bulunmayabilir. Devletin temel yapısı ile ilgili kurallar, çeşitli yasalarda yer alabileceği gibi, gelenek ve yargı kararlarına da dayanabilir.

1. 2-Anayasanın Çeşitleri

1. 2. 1-Maddi ve Biçimsel Anlamda Anayasa

Anayasa terimi, kimi kez “*maddi*” anlamda, kimi kez “*biçimsel*” anlamda kullanılır. Bir toplumun, siyasal açıdan örgütlenmesini, devletin ana görevlerini yürüten organların kuruluş ve işleyişini düzenleyen bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan kuralların tümüne “*maddi*” anlamda anayasa denir.¹⁸ Bu kuralların büyük bir bölümü, anayasa adı verilen yasada yer alır. Bu yasa, “*biçimsel*” anlamda bir anayasadır. Örneğin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası biçimsel anlamda bir anayasadır.¹⁹ Anayasa ile ilgili kurallar, yalnız anayasa adı verilen yasada yer almazlar. Başka yasalar da, anayasaya ilişkin kurallar içerirler. Anayasanın kimi kuralları da geleneğe ve yargı kararlarına dayanabilir. İngiltere’nin biçimsel anlamda bir Anayasası yoktur, fakat maddi anlamda bir Anayasası vardır.²⁰

Maddi anlamda anayasa deyimi, hem belirsiz hem de genişletilebilen bir deyimdir.²¹ Devletin biçimi, iktidarın organları, görev ve yetkileri, aralarındaki ilişkiler, vatandaşların hak ve özgürlükleri maddi anlamda anayasanın kapsamı içine girmektedir. Maddi anlamda anayasanın kapsamı içine, seçimler, siyasal partiler, yasama organı üyeleri ile ilgili hukuk kurallarının alınması da doğaldır. Çünkü bunlar, iktidarın elde edilmesi ve işleyişi ile çok yakından ilgili olan kuralları oluşturmaktadır. Maddi

¹⁸ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, . www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm, 15 Mayıs 2004.

¹⁹ Gözübüyük, a.g.e., s. 4.

²⁰ Muharrem Türker, *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara, Şubat 1999, s. 650.

²¹ Gözübüyük, a.g.e., s. 4.

anlamdaki anayasa kuralları ile biçimsel anlamdaki anayasa kurallarının birbiri ile tam olarak uyum halinde olması da gerekmez. Yazılı anayasa, maddi anlamda anayasanın kapsamı içine giren bazı kuralları dışarıda bırakabilir. Buna karşılık, anayasanın içinde maddi anlamda anayasa kuralı olmayan kuralar da yer alabilir; mezbahada hayvan kesimi ile ilgili bir kuralın, İsviçre Anayasasında yer aldığı gibi.²²

1. 2. 2-Yazılı ve Geleneksel Anayasalar

Yazılı Anayasa; bir anayasa içinde olması düşünülebilecek kuralların yetkili bir organ tarafından *belirli bir belge* içinde toplanmasıdır. Ancak bu kuralların, mutlaka tek bir metinde toplanması şart değildir. Örneğin Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet Anayasası üç ayrı anayasal kanundan oluşuyordu (24 Şubat 1875, 25 Şubat 1875 ve 16 Temmuz 1875 tarihli Anayasal Kanunlar). Yazılı anayasalar, yetkili organca yapılmış ve bir anayasada yer alması gereken kuralları içeren "*temel belge*"dir. Günümüzde esas olan yazılı anayasalardır. Yazılı anayasalarda, yetkiler, görevler, haklar ve bunların sınırları genel de olsa belirtilmiştir.²³

Geleneksel anayasalar; yazılı olmayan, sürekli bir uygulama sonucu ortaya çıkan anayasalardır. Bu tür anayasa, toplum içinde uzunca bir süre kesintisiz olarak tekrarlanan ve bağlayıcı olduğuna inanılan uygulamalardan oluşur. Yazısız anayasanın en bilinen örneği İngiltere'dir. İngiltere'de devletin temel kuruluşunu düzenleyen kurallardan önemli bir kısmı teamülfî niteliktedir. Bu kurallar belirli bir konuda anayasal organların uzunca bir zaman boyunca düzenli olarak tekrarlanan uygulamalarından oluşmaktadır. Bu uygulamalar konusunda anayasal organlarda ve kamuoyunda bir konsensus vardır. Örneğin Kraliçenin çoğunluk partisinin liderini başbakan olarak ataması, Başbakanın Avam Kanun Kamarası üyesi olması, Avam Kamarasının güvenini yitiren Kabinenin istifa etmesi, Avam Kamarası

²² Gözübüyük, a.g.e., s. 5.

²³ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 7.b., İstanbul: Beta Yayıncılık, 2001, s. 142.

Başkanının (*Speaker*) tarafsız olması, Kraliçenin kanunları veto etme yetkisini kullanmaması birer yazısız anayasa kuralıdır. Hiçbir yerde yazılı olmamalarına rağmen bu kurallara çok eski zamanlardan beri uyulmaktadır. Örneğin İngiltere’de bir Kral veya Kraliçenin bir kanunu veto ettiği, 1707 yılından bu yana görülmemiştir.²⁴

1. 2. 3-Yumuşak ve Katı Anayasalar

Değiştirme yöntemi açısından iki kümede toplanır. Bunlardan biri kolay değiştirilebilen yumuşak anayasalar, diğeri zor değiştirilebilen katı anayasalardır. Yumuşak anayasa normal kanunlarla aynı usullerle ve aynı organlarca değiştirilebilen anayasa olarak tanımlanmaktadır. Yukarıda gördüğümüz yazısız anayasalar, mahiyetleri gereği yumuşak niteliktedirler. Örneğin İngiltere anayasası, yazısız olması itibarıyla bir yumuşak anayasadır.²⁵

Ancak birer yazılı anayasa olmakla birlikte yumuşak olan anayasalar da vardır. Bir yazılı anayasanın yumuşak nitelikte olması iki şekilde mümkündür. Anayasa, ya açıkça normal kanunlar gibi değiştirilebileceğini hükme bağlar; ya da değiştirme konusunda hiçbir hüküm içermez. Birinci duruma 1963 Singapur Anayasası örnek gösterilebilir. Bu anayasa, “yasama organının kabul edeceği bir kanunla değiştirilebileceğini” açıkça hükme bağlamaktadır (m. 90/1).²⁶ İkinci duruma örnek olarak ise, 1967 Irak, 1956 Sudan ve 1929 Vatikan Anayasaları gösterilebilir. Bu anayasalar değiştirilme usullerini düzenlemediklerinden adî kanunlar gibi değiştirilebileceklerini kabul etmek gerekir. Yumuşak anayasanın, diğer tarihsel örnekleri de şunlardır: 1814 ve 1830 Fransız Şartları, 1848 İtalyan, 1918 Sovyet, 1909 Güney Afrika ve 1975 Çin Anayasaları.²⁷

²⁴ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm. 15 Mayıs 2004.

²⁵ Türker, a.g.e., s. 651.

²⁶ Cem Eroğul, *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara: AÜSBF Yayını, 1974, ss. 177-247.

²⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm. 15 Mayıs 2004.

Yumuşak anayasa sisteminde yasama organı adı bir kanun yapar gibi anayasayı değiştirebilir. Bu nedenle, yumuşak anayasa sisteminde, “anayasanın üstünlüğü” bir sözden başka bir şey değildir. Zira bu sistemin ayırıcı özelliği, anayasaların adı bir kanunla değiştirilebilmesidir. Gerçekte, yumuşak anayasa ile kanun aynı normlar hiyerarşisinde yer alır. Bu nedenle, yumuşak anayasanın anayasalık değerinin tartışmalı olduğu ileri sürülmüştür. Bunlara göre, bir bakıma şekil açısından, yumuşak anayasa, anayasa sayılamaz. Çünkü bu normlar en üstün hukuk kategorisini temsil etmezler.²⁸

Yumuşak anayasalar, olağan yasaların değiştirilmesi yöntemine göre değiştirilir. Bu açıdan yasalarla, anayasa arasında bir ayırım yapılmaz. Sert anayasalara gelince, bunların değiştirilmesi için özel, yasaların değiştirilmesinden farklı bir yöntem öngörülmüştür. Örneğin, anayasanın değiştirilebilmesi, TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin önerisi ve üye tam sayısının üçte ikisinin kabulü ile olur. Sert anayasaların sertlik dereceleri de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.²⁹

Toplum yaşamını düzenleyen bütün temel kurallar, vatandaşların temel hakları ve özgürlükleri, devletin genel yapısı ve kuruluşu hep “anayasa” adını taşıyan bir tek metinde gösterilemediği gibi, bazen ortada “anayasa” denebilecek bir metin bile bulunmayabilir. Bunun en göze çarpıcı örneği İngiltere’dir. Anayasa kuralı sayılabilecek kuralların pek çoğu orada bazı yasalara ve fermanlara dağılmış durumdadır. Ayrıca, sanki birer anayasa kuralıymış gibi uyulan, sık sık değiştirilmeyen, değiştirilirken de çok titiz davranılan gelenekler vardır. Bunlar bazen, herhangi bir belgeye ya da yazılı bir hukuk kuralına bile dayanmaz. Onun içindir ki, tutarlı ve sistemli bir metin haline getirilmiş “yazılı anayasalar” dan da söz edildiği olur.³⁰

²⁸ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm, 15 Mayıs 2004.

²⁹ Tanilli, a.g.e., s. 14.

³⁰ Tunaya, a.g.e., s. 25.

“Anayasa geleneği” ise, daha genel bir kavramdır. Bu gelenek yazılı anayasalarda da söz konusu olmaktadır. Sürekli uygulama ve herkeste bu uygulamaya uymanın zorunlu olduğu bilincinin yayılması, böyle geleneklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Anayasa geleneği, anayasanın sözünde herhangi bir değişiklik yapmaksızın anlamında ya da uygulanmasında bazı dönüşümlere yol açabileceği gibi, anayasanın sistematik bütünlüğü içinde düzenlenmemiş sorunların çözümünde de tamamlayıcı bir rol oynayabilir.³¹

1. 3-Batı’da Ve Osmanlı Devletinde Anayasacılık Hareketi

1. 3. 1-Batıda Anayasal Gelişmeler

Örgütlü toplum yaşayışının temeli sayılabilecek bir yazılı kurallar bütünü meydana getirmek ve özellikle bu yoldan yöneticilerin keyfi davranışlarını önlemek düşüncesi insanlık tarihinin önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır. John Locke ve Jean Jacques Rousseau gibi düşünürlerin geliştirdikleri “Toplum Sözleşmesi” kuramı, yavaş yavaş 18. yüzyılın ikinci yarısında mutlakıyetçi hükümdarlara verilen savaşımları da etkilemiş ve “anayasacılık hareketi” denen akım bu etkilenmeden doğmuştur. Amerika İhtilalinde olduğu gibi yerel halkın katılmasına olanak tanımayan yönetimlere baş kaldırıldığı ya da Fransız İhtilali’nde olduğu gibi bütün yetkileri elinde toplamış bir hükümdara karşı ayaklanıldığı zaman ortaya çıkan yönetimler genellikle “anayasa” yönetimler adını almaktadır.³² İstenen, yalnız, yasaların yapılmasına katılacak gerçekten yetkili bir parlamentonun toplanması, bağımsızlığa kavuşturulmuş yargıçlar eliyle adalet dağıtacak mahkemelerin kurulması ve vatandaşlara tanınan özgürlüklerin genişletilmesi değil, bir de bütün bunların “anayasa” adını taşıyan bir belgede gösterilmesidir. Bu “anayasacılık” akımı boyunca, bazen Amerikan ve Fransız İhtilallerinde olduğu gibi, kurulan meclislerin kendiliklerinden anayasa yaptıkları olmuştur ama özellikle 19. yüzyıl içinde daha sık rastlanan

³¹ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, 5.baskı, İstanbul, 1979, s.140.

³² Tunaya, a.g.e., s.25.

durum, baştaki hükümdarların, aşında mecbur kaldıkça, fakat görünüşte lütfedercesine, kendi uyruklarına anayasalı bir düzen bağışlamalarıdır. Batı ve Orta Avrupa ülkelerinin çoğunda “anayasa” sözü, keyfilikten uzaklaşmış sınırlı bir iktidarın etiketi haline gelmiş, daha geniş bir özgürlük düzeninin belirtisi olarak nerdeyse kutsal ve duygusal bir anlam kazanmıştır.³³

Batı ve Orta Avrupa'daki anayasacılık akımının 18.yüzyıl sonlarında başlaması ve 19.yüzyılda yoğunlaşmış olması bir rastlantı değildir.³⁴ Bu yüzyıllar, Avrupa'da ortaçağ sonlarından beri gelişmekte olan yeni bir toplum sınıfının, “burjuvazi” nin artık açıktan açığa en üstün güç olarak belirmeğe başladığı, bu üstünlüğünü anayasalarda gösterilmiş kurumlar ve kurallar yoluyla sağlamlaştırmak için uğraştığı bir döneme rastlamaktadır. Güçlenen burjuvazi, iktidara katılma çabalarına başladığı zaman, bunu yalnız kendi adına yapmıyor, destek alarak büyük halk yığınlarını da birlikte sürüklüyordu. Ortaya atılan evrensel özgürlük ve kardeşlik sloganları belki eninde sonunda herkesten çok burjuvazinin işine yarayan yeni düzenlerin kurulmasına yol açmış olabilir; ama bu sayede feodalitenin kalıntıları ile aristokrasinin ve mutlak hükümdarların egemenliği de yıkılmış, daha sonraki demokrasi akımları için yollar açılmış olmaktadır.³⁵

1. 3. 2- Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Anayasal Gelişmeler

Osmanlı İmparatorluğu, devlet yönetim sistemi bakımından, mutlak bir monarşiydi. Bütün devlet yetkileri padişapta toplanmıştı. Osmanlı İmparatorluğunda, batıda olduğu gibi 18. ve 19. yüzyılda anayasal bir devlet düzenine geçilememiştir. Bunun nedenlerinin genel olarak askeri, İslami ve yapısal nedenler olmak üzere üç noktada toplanabileceği belirtilir.³⁶

³³ Tunaya, a.g.e., s. 26.

³⁴ Gözübüyük, a.g.e., s. 99.

³⁵ Soysal, ag.e., ss. 14–16.

³⁶ Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789–1980)*, , 4.Baskı, YKB yayınları, 1997, s. 287.

Osmanlı İmparatorluğu'nda anayasal gelişmenin ilk adımı olarak, 1808 yılında merkezi hükümetin temsilcileri ile ayan arasında kabul edilip imzalanan "Sened-i İttifak" gösterilir. Sened-i İttifak, ayanın saraya karşı bir denge kurma denemesidir; ancak başarılı olamamıştır. Bu Senet'le, devlet işlerine resmi sıfatı haiz memurlardan başkasının karışamayacağı, iktidarın kullanılmasına sadrazamın katılacağı ve bundan dolayı kendisinin sorumlu olacağı gibi hükümler yer almış, buna karşı ayan temsilcileri, içlerinden birinin devlete karşı ayaklanması halinde bunun bastırılmasına yardımcı olmayı taahhüt etmişlerdir. Ancak bu hükümlerin uygulanmasını sağlayacak bir mekanizma getirilmemiştir.³⁷ Daha sonra Gülhane Hattı Hümayünü (1839) ile başlayan Tanzimat dönemindeki hareketle de, sarayın otoritesini güçlendirici reform girişimleri olup iktidarın sınırlandırılması sonucunu doğurmuyacaktır. Sarayın otoritesinin sınırlandırılması isteği, halk yığınlarından değil, fakat aydınlardan (Genç Osmanlılar) gelecektir.³⁸ İlk yazılı anayasa olan 1876 Kanun-i Esasi aydınlardan eseri olan bir anayasadır. 1876 Anayasası, "Meclis-i Umumi" adını alan, birisi seçimle diğeri padişahın atamasıyla oluşan iki meclisten meydana gelen bir parlamento kurmuştur. Ancak Parlatentonun yetkileri hayli dar tutulmuştur. Örneğin bir parlamento üyesinin kanun teklif edebilmesi için, önce padişahın izin alması gerekmektedir. Her iki meclisçe kabul edilen tasarılar, padişahın onayı olmadan yürürlüğe giremezdi.³⁹ Padişah istediği zaman seçimle kurulan meclisi feshedebilme yetkisine sahipti. Nitekim 1878 yılında Padişah II Abdülhamit, Anayasa'daki bu yetkisinden yararlanarak meclisi dağıtmış ve ülkeyi tekrar mutlak monarşi ile yönetmeye başlamıştır. Bu dönem II. Meşrutiyete kadar devam etmektedir.⁴⁰

II. Meşrutiyet, 1908 yılında, "Genç Türkler" adı verilen bir muhalefet hareketinin etkisi ve 1908 yılında Rumelide'ki askeri birliklerin isyanı

³⁷ Tanör, a.g.e., s.287.

³⁸ Âdem Çaylak, *Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen*, Ankara, Vadi Yayınları, 1998, s. 202.

³⁹ Tanör, a.g.e., s.287.

⁴⁰ Osman Kaşıkçı, *Adalet, Hukuk ve Yargı*, www.jura.uni-sb.de/turkish/OKasikci.html, 7 Mayıs 2005.

sonucu, Kanun-i Esasinin yeniden uygulanmaya konduğu dönemdir. 1909 yılında; Kanun-i Esasi'de yapılan değişikliklerle, demokratik bir meşruti monarşi anayasası yaratılmış ve Osmanlı İmparatorluğunda, parlamenter bir sisteme geçilmiş oldu.⁴¹ II. Meşrutiyet ve onun getirdiği anayasa değişiklikleri daha geniş kapsamlı bir “aydın hareketi” olmuştur. Bu rejim, Osmanlı İmparatorluğunun da katıldığı Birinci Dünya Savaşının yenilgi ile sona ermesiyle birlikte yıkılmıştır.

İstanbul işgal altında olduğu için kurulan yeni parlamento olan TBMM 23 Nisan 1920 de Ankara'da toplanmış ve 1921 tarihli kısa bir anayasa olan Teşkilat-ı Esasiye Kanununu kabul etmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, aslında bağımsızlığa kavuşacak yeni Türk Devletinin anayasa düzeni ile ilgili olup, egemenlik anlayışındaki köklü devrimci bir değişikliği içerir. Egemenliğin millete ait olduğu ilk defa bu anayasa ile ifade edilir. Osmanlı anayasalarından temel farkı, bütün yetkilerin TBMM'nde toplanması ve yürütmenin artık yasamadan çıkan ve ona tabi olan bir organ olmasıdır. Bu Anayasa'da yürütme ve yasama kuvvetleri Mecliste toplanmış, Meclis istediği zaman bakanlara yol gösterebilme ve onları değiştirme yetkisi ile donatılmıştır. Bu hükümet sistemi “meclis hükümeti” sistemidir. Anayasadaki düzenlemelerle iller ve nahiyelerde yerinden yönetim ilkesine geçiş hazırlanmıştır.⁴²

TBMM 29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyet ilan etmiştir. Cumhuriyetin ilanından kısa süre sonra hazırlanan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1921 Anayasasında olduğu gibi, egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ olarak TBMM'ni öngörmektedir. 1921 Anayasasından farklı olarak, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Fransız Devriminden beri süregelen ve olan “tabii hak” kavramını kabul ederek, klasik hak ve özgürlüklere yer

⁴¹ İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku*, Ankara, 1969, s.3.

⁴² Osman Kaşıkçı, *Adalet, Hukuk ve Yargı*, www.jura.uni-sb.de/turkish/OKasikci.html, 7 Mayıs 2005.

vermekteydi (md 68–88). Madde 68'e göre "Her Türk hür doğar, hür yaşar. Hürriyet başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmektir. Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırındır. Bu sınırı ancak kanun çizer."⁴³ Anayasa'da hak ve özgürlükler geniş ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiş, çoğu zaman sadece adları sayılmıştır. Bu hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin düzenlemeler yoktur; 1876 Kanun-i Esasi'de olduğu gibi hak ve özgürlüklerin korunması, "kanuni güvence"den ibaretti. Bu Anayasa'nın demokratik anlayışı, köklerini Rousseau'nun genel irade görüşünden alan çoğunlukçu demokrasi anlayışına dayanmaktadır⁴⁴. Ancak Osmanlı İmparatorluğundaki, Padişahın egemenlik anlayışına son verilerek TBMM'nin bütün bir milleti temsil etmesi en büyük güvence olarak kabul edilmekteydi. Meclis yasama yetkisini kullanırken (md 6), yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılabilirdi (md 7). Hükümetin kurulması konusunda da Meclisin sadece güvenoyu verme yetkisi bulunmaktaydı (md 44). Böylelikle meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet sistemine de geçiş süreci başlatılmış oluyordu. 1924 Anayasasında zaman zaman bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan Türkiye'nin batılılaşmasını hızlandırması açısından en önemlisi, 1937'de Anayasa'ya laiklik ilkesinin konulması olmuştur.⁴⁵

1924 Anayasası, bir Kurucu Meclis tarafından hazırlanan ve halk oylaması ile kabul edilen 1961 Anayasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1961 Anayasasının yapılmasına yol açan 27 Mayıs 1960 askeri hareketi, askeri ve sivil bürokrasinin devlete yeniden yön verme özlemi olarak değerlendirilir.⁴⁶ 1961 Anayasasını hazırlayanlar, öncelikle meclis çoğunluğunun baskısına karşı, egemenliğin kullanılmasında TBMM'ni artık tek yetkili organ olmaktan çıkaracaktır. Böylece, demokratik hayatın gerçekleşmesi için, meclisin yetkilerinin kısıtlanması ve denetlenmesi yönünde bir düzenleme

⁴³ Erol Ulusoy, Kamu Hukuku, www.jura.inu-sb.de/turkish/Ulusoy.html, 5 Mayıs 2005.

⁴⁴ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, www.anayasa.gen.tr/anayusakavrami.htm, 15 Mayıs 2004.

⁴⁵ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, www.anayasa.gen.tr/anayusakavrami.htm, 15 Mayıs 2004.

⁴⁶ Tanör, a.g.e., s. 289.

getirilirken, öte yandan da iyimser bir bakış açısıyla, bağımsız mahkemeler ve özerk kurumlar yolu ile bir denge oluşturularak siyasi iktidar da sınırlandırılmak istenmiştir. İlk defa kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere Alman Federal Anayasa Mahkemesi örnek alınarak bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Yargı bağımsızlığı yürütme organına karşı güvenceye alınmıştır. Yasama organı iki meclisten oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. Siyasal partiler demokratik sistemin vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmiş, dernek ve sendika kurma hakkı güvenceye alınmıştır. Temel haklar ve özgürlükler anayasal güvenceye alınarak, bunların kanunlarla düzenlenmesinin sınırları çizilmiştir. İlk defa sosyal devlet ilkesi benimsenmiştir.⁴⁷

Ancak 1961 Anayasasındaki bu düzenlemeler ülkenin gelişimi bakımından bekleneni verememiştir. 1980 yılına girildiğinde, toplumdaki çok yönlü çalkantılar, bu kez emir komuta zincirine bağlı biçimde 12 Eylül 1980 askeri harekâtına yol açacaktır. 12 Eylül 1980 askeri harekâtı ile 1961 Anayasasının çoğu hükümlerinin uygulanmasına son verilerek, yeni bir Anayasa yapılması çalışmalarına başlanmıştır. 1982 Anayasası sivillerden oluşan bir Kurucu Meclis tarafından hazırlanmıştır. Kurucu Meclis üyeleri ise genel seçimlerle halk tarafından değil, askeri hareketi yapan Milli Güvenlik Konseyi tarafından seçilmiştir. Halk oylamasına sunulmadan önce 1982 Anayasasına son şeklini, 1961'den farklı olarak, Milli Güvenlik Konseyi vermiştir. Böylelikle anayasayı hazırlayan sivillerin oluşturduğu Kurucu Meclisin yalnızca "danışmanlık" yapmış olması gibi bir sonuç doğmuştur. 1982 yılında halkoyuna sunularak büyük bir çoğunlukla kabul edilmiştir ve halen yürürlüktedir.

⁴⁷ Osman Kaşıkçı, Adalet, Hukuk ve Yargı, www.lura.uni-sb.de/turkish/OKasikci.html, 7 Mayıs 2005.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası kazuistik yöntemle hazırlanmış bir anayasadır.⁴⁸ Bunda, her siyasal ve sosyal soruna mutlaka hukuki bir çözüm bulma eğiliminde olan Türk siyasal kültürünün “kanuncu” niteliğinin rol oynadığından şüphe edilmez. 1982 Anayasa çalışmalarına egemen olan düşünce, geçmişte 1961 Anayasası döneminde yaşanan olayların, yürütmenin zaafından kaynaklandığı yönündedir.⁴⁹ Aslında her anayasa kendisinden önceki anayasa göre bir tepki anayasasıdır. Halen yürürlükteki 1982 Anayasası da bir önceki 1961 Anayasasına duyulan tepki içerisinde hazırlanmıştır.

1982 kurucuları, ayrıntılı sayılabilecek bir anayasa metni hazırlarken, aynı zamanda “güçlü iktidar” arayışına da yöneleceklerdir. Böylelikle yürütme organının iki unsurundan olan Cumhurbaşkanının yetkileri artırılmıştır. 1961 Anayasası döneminde ortaya çıkan Meclislerin karar almalarındaki tıkanıklığı giderici hükümler getirilmiştir; şöyle ki, Meclislerin sayısı bire indirilmiş, pratikte hemen hemen imkânsız olsa da Cumhurbaşkanı’na belirli koşullarda Meclisi feshetme ve seçimleri yenileme yetkisi verilmiş (md 116), Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde Meclisin kendiliğinden feshedileceği öngörülmüştür (md 102). Sendika (md 52/I, 54/VII), dernek (md 34/IV) ve vakıfların (md 68/VI) siyasetle uğraşmaları yasaklanmıştır. Devletin başlıca temel nitelikleri olarak cumhuriyetçilik, demokratik devlet, hukuk devleti, insan haklarına saygılı devlet, sosyal devlet ve Atatürk Milliyetçiliğine bağlılık anayasal olarak tespit edilmiştir.⁵⁰

Türk anayasaları geleneksel olarak değiştirilmesi zor olan, bir başka deyimle sert anayasalardır. Bununla birlikte 1982 Anayasası Türkiye’nin Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmaları içerisinde sık sık değişikliklere uğramış, idam cezası kaldırılmış ve halen seçilme yaşının 25’e düşürülmesi,

⁴⁸ Tanör, a.g.e., s. 290.

⁴⁹ Ahmet Ulusoy-Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2001, s. 118.

⁵⁰ Erol Ulusoy, *Kamu Hukuku*, www.jura.inu-sb.de/turkish/Ulusoy.html, 5 Mayıs 2005.

siyasi partilerin kapatılmasının ağırlaştırılması gibi önemli değişiklik çalışmaları yapılmaktadır. Osmanlı anayasal gelişmeleri hakkında bir genel değerlendirme yaptığımızda; genelde ülkemizde anayasacılık hareketlerinin geç başladığı, demokrasi deneyimizin az olduğu, batıda demokrasi uğrunda yüzyıllarca savaş verildiği, ülkemizde ise bu işe yeni başladığı gibi fikirlerin hâkim olduğunu görürüz. Hemen belirtelim ki, bu yöndeki genel kanılar yanlıştır ve maalesef bu yanlışlığı görmemiz için bir Alman hukukçudan, Cristian Rumpf'tan şu satırları okumayı bekledik:⁵¹

“Anayasa tarihinin ayrıntılı olarak incelenmesi, Osmanlı İmparatorluğundaki makropolitik demokrasi kurumlarının, ‘Avrupa’da ortaya çıkan benzerlerini sadece birkaç yıl gecikmeyle izlediğini gösterir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’nin Almanya’dan daha fazla demokrasi deneyimi vardır.”

Gerçekten de dünyada ilk anayasa, 1787 tarihli Amerikan Anayasasıdır. İkinci Anayasa ise 1791 tarihli Fransız Anayasasıdır. Diğer anayasalar tarih olarak şöyle sıralanabilir: 1812 İspanyol, 1814 Norveç, 1831 Belçika, 1848 İtalya (*Statut Albertin*), 1848 İsviçre, 1887 Hollanda, 1889 Japonya.⁵²

Görüldüğü gibi ilk Osmanlı Anayasasının tarihi olan 1876 Dünya anayasacılık tarihinde oldukça erken bir tarihtir. Hele 1808 Sened-i İttifakı, 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanının içerikleri bakımından anayasal nitelikte olan belgeler olduğu hatırlanırsa, Osmanlı İmparatorluğunun bu alanda Batılı örneklerinden pek de geri kalmadığı, hatta birçok ülkeden önde bile olduğu rahatlıkla söylenebilir.

⁵¹ Kadir Koçdemir, “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 424, Eylül 1999, ss. 97-122.

⁵² Değişik ülkelerdeki anayasacılık hareketleri konusunda bkz. Paola Biscaretti di Ruffia ve Stefan Rozmaryn, *La Constitution comme loi fondamentale dans les Etats de l’Europe occidentale*, Paris, LGDJ, 1966, ss. 9-22.

Yukarıda da gördüğümüz gibi ülkemizde devlet iktidarının sınırlandırılması ve temel hak ve özgürlüklerin tanınması ve korunması fikri 1808'den bu yana vardır. 1808 tarihli Sened-i İttifakta birçok temel hak ve özgürlük tanınmıştır.⁵³ Yine bu Belgede Hükümdarın yetkilerinin sınırlandırılması ilkesi benimsenmiştir. 1839 Tanzimat Fermanında ise temel hak ve özgürlükler konusunda oldukça ileri bir liste vardır. 1856 Islahat Fermanında bu liste geliştirilmiş; özellikle din ve mezhep bakımından eşitlik ilkesi tanınmıştır. 1876 Kanun-u Esasîsi biçimsel anlamda anayasa özelliklerini yerine getiren, yani kanunlardan üstün ve katı bir anayasadır. Temel hak ve özgürlükleri eksiksiz tanımıştır. Devletin temel kuruluşunu bu Anayasa düzenlemiştir. Yargı yetkisi bağımsız mahkemelere verilmiş ve zamanı için mükemmel sayılabilecek güvencelere bağlanmıştır. Yargı yetkisinin sahibi ülkemizde 1876'dan sonra kesin bir şekilde artık Padişah değildir. 1876 Kanun-u Esasîsinin ilk şeklinde yasama ve yürütme yetkilerinin hâlâ büyük ölçüde Padişaha bağımlı olduğunu yukarıda gördük. Bu nedenle tam bir meşrutî monarşi kurulamamıştır. Ancak 1909 anayasa değişiklikleri ile ülkemizde bu anayasal monarşinin kurulduğu görülmektedir. 1909'dan sonra, artık, sadece yargı değil, yasama ve yürütme de Padişahın elinden alınmıştır. Yasama yetkisi Meclise, yürütme yetkisi de yasamanın güvenine dayanan Heyet-i Vükelâya aittir. Ülkemizde daha sonra 1909 yılında, demokrasinin tüm anayasal kurumları hukukî planda kurulmuştur. Şüphesiz bu, ülkenin bu dönemde fiilen de demokratik bir şekilde yönetildiği anlamına gelmez. Ancak demokrasinin hukukî kurumları konusunda Türkiye'nin çok eskiye dayanan önemli deneyimi bulunmaktadır.

⁵³ Soysal, a.g.e., s. 26.

2. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

2. 1.-Yerel Yönetim Kavramı

2. 1. 1-Yerel Yönetimlerin Anlamı, Boyutları ve Önemi

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları, yerel toplulukça seçilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilerdir.⁵⁴

Yerel yönetimler halka en yakın yönetim biçimleridir. Tarihsel olarak merkezi yönetimden önce geldiği gibi demokratik potansiyeli olarak diğer yönetim birimlerinden daha üstün durumdadır. Bunun için yerel yönetimlere her zaman demokrasinin okulu denmiş ve yerel yönetimler her zaman demokrasinin temeli ve beşiği olarak kabul edilmiştir. Yerel yönetimler halkın kendi kendinin yönetimine katılacağı en kolay düzeydir. Yerel halkın kendi kendisini yönetme geleneğinin oluşması sonucunda doğmuş olan yerel yönetimler; yerel demokrasi ve yönetim kültürüne dayalı olarak tabandan yukarıya oluşmuştur. Yerel yönetimler, gerek halkın hayatta, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde oynadıkları roller sebebiyle halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel, ortak ihtiyaçlarını karşılar ve karar organları halk tarafından seçilir.⁵⁵

⁵⁴ Sevda Türedi, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2002), s. 5.

⁵⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s. 17.

Yerel yönetimler, günlük hayatta çok önemli birçok kararın alındığı, uygulamanın yapıldığı birimlerdir. Bu tür kararların alınmasında, uygulanmasında halkın etkinliğinin sağlanabileceği en uygun konumda bulunan bir yönetim biçimi yerel yönetimlerdir. Günümüzdeki teknolojik, ekonomik ve toplumsal gelişmeler, kamu hizmetlerinin sunulmasında, etkinlik, verimlilik, hız ve birincil ihtiyaçların belirlenmesi gibi faktörlerde hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır.

Günümüzde demokrasi anlayışının giderek olgunlaşıp gelişmesinin sonucunda yerel yönetimler giderek önem kazanmaktadır. Hizmet çeşitlerinin artmasıyla birlikte, yönetimin yerinde gerçekleşmesi daha da büyük önem kazanmaktadır. Demokratik yerel yönetim; belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren, insanlar arasında hiçbir ayırım gözetmeden işleyişinde açıklığı, katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerin yerel toplum ve en yakın yönetim birimlerince kullanıldığı özerk ve demokratik bir yönetimdir.⁵⁶

Yerel yönetimler demokrasinin özünü oluşturmaktadır. Tüm dünyada yerel yönetimlerin yaygınlaştırılıp, güçlendirilerek, halkın kendilerine daha yakın temsilciler aracılığı ile yönetime katılması, bu şekilde merkezi idarenin günlük ihtiyaçlar ve sıkıntılar ile uğraşmak yerine, uzun vadeli planlar yapıp, politikalar üretebilen bir duruma gelmesi hedeflenmektedir. Kısacası merkezi idareler uygulayan değil, denetleyen ve yönlendiren otorite olma yolundadır.

Yönetim siyaseti biliminin önemli ve öncelikli bir kavramı olan yerel yönetimde, görevliler ile merkez örgütü arasındaki bağ sadece genel bir denetimle kurulur. Yerel yönetim birimleri merkez yönetiminin emir ve

⁵⁶ Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayınları, 2.b., İstanbul, Kent Basımevi 1994, s. 33.

yönetimi altında değildir. Yerel yönetim sistemi, yerel yönetim birimlerinden ve onları yöneten kurallardan oluşur.⁵⁷

Bir başka tanıma göre; yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkelerine göre halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan, organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.⁵⁸

Yerel yönetimin iki temel boyutu vardır. Bunlardan birincisi yerel hizmet birimi olma, yerel hizmetlerin sağlayıcısı olma boyutudur. Burada yerel yönetimin bölgesel düzeyde kamusal ve yarı kamusal mal hizmetleri sunarak bir işletme, üretme ya da ürettirme ve idare etme sistemi olması söz konusudur. Faydaları bölgesel düzeyde bölünemeyen bazı kamusal mallardan sadece o bölgede yaşayan insanlar yararlanmaktadır. Bir bölgedeki çevre kirliliği, yol yapımı, kanalizasyon ve atık su çalışmaları, sokakların aydınlatılması gibi hizmetlerin faydalarından, ulusal sınır içindeki toplumun tümü faydalanamaz. Öte yandan o bölgede yaşayan insanların tümü bu hizmetlerden yararlanır ve bu hizmetlerin faydası bölünemez. İşte bunlar gibi bölgesel düzeydeki kamusal mal ve hizmetler, yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park gibi bazı yarı kamusal mal ve hizmetler bölünebilir ve fiyatlanabilir özelliği nedeniyle özel firmalarca üretilebilmektedir. Fakat üretim ve tüketimlerinin sebep olduğu dışsallıkların toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle genellikle kamu sektörü tarafından üretilir. Faydası o bölge içinde kaldığından yerel yönetimler bu hizmetleri merkezi yönetimlerden daha etkin yapabilirler.⁵⁹ Yerel yönetimlerden özellikle belediyelerin verdiği hizmetler, günlük hayatımızda önemli bir yer tutmaktadır. Bu hizmetler beşikten mezara kadar hayatımızın çeşitli yönlerini kapsamaktadır.

⁵⁷ Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitapevi, 1989, s.18.

⁵⁸ Yüksel Çavuşoğlu, "Genel İdare ve Mahalli İdareler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 260.

⁵⁹ Halil Nadaroğlu; *Mahalli İdareler*, 6.b., İstanbul: Beta Yayıncılık, 1998, ss. 39-50.

Yerel yönetimler, merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsuru olup, merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada da önemli rol oynayabilirler. Demokrasilerde yerel muhalefeti yerel yönetimler meydana getirir. Bu nedenle de yerel yönetimler demokrasinin uygulamadaki birincil yeri, temeli ve demokrasinin beşiği olarak görülmektedirler. Bununla beraber bu yönetimler, özerk yapıları sebebi ile müteşebbis kuruluşlardır. Her bir yerel yönetim kuruluşu aynı zamanda farklı bir müteşebbis güç demektir. Ülkemizde belediyeler, üretici pazarları, tanzim satışları ve halk konutları ile tüketicinin korunmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Bu yolla kamu hizmetlerini halka daha etkili biçimde sunarak ve yerli kuruluşlara duyarlı kararlar alarak yerel halkın refahını geliştirmektedirler.

2. 1. 2-Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel yönetimler, yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan, kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenen kuruluşlar olmanın yanında bir takım evrensel nitelikler de taşımaktadırlar. Buna göre:⁶⁰

1. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.
2. Yerel yönetimlerin karar organları, yerel toplulukça seçilerek iş başına gelirler. Yerel yönetimler, görevlerini kendi organları vasıtasıyla yerine getirirler.
3. Yerel yönetimler, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır.
4. Yerel yönetimlerin kendilerine özgü bütçeleri vardır. Bunlara görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
5. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yapar.

⁶⁰ Türedi, a.g.e., s. 9.

Geçmişten günümüze baktığımızda yirminci yüzyılı yerel yönetimlerin en verimli çağı olarak değerlendirmek mümkündür. Bu dönem içinde yerel yönetimlerin zorunlu hizmetleri için yeterli kaynakları bulabildiği, yerel halka merkezi yönetimin sunduğu hizmetten daha fazlasını sunduğu görülmektedir. Genel olarak yerel yönetimlerin özelliklerinden ayrı olarak yirminci yüzyılı ele alırsak, yirminci yüzyılda yerel yönetimleri, başlıca üç özelliğin nitelediği görülmektedir.⁶¹

Bunlarda birincisi, hizmette çoğulculuk olarak adlandırılabilir. Bu yüzyıl da ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve giderek genişlemektedir. İkinci özellik, yirminci yüzyılda kentli nüfusun hızla artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentsel karakter kazanmasıdır. Üçüncü dünya ülkeleri dışında, hemen hemen her yerde bugün artık kırsal nüfusun oranı, kentsel nüfus oranının altına düşmüştür. Son özellik ise, yönetimden etkinliktir. Yerel yönetimin etkinliği ve verimliliğini arttırmak için değer sistemlerinin, inanç ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır. Fakat yerel yönetimlerin siyasal niteliğini ikinci plana itmesi nedeniyle, bu yaklaşımın geçerliliği tartışmalıdır.⁶²

2. 1. 3-Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel Değerler

Yerel yönetimlerin özgürlük, katılım, çoğulculuk, etkinlik gibi temel değerleri taşıdığı kabul edilmektedir. Ancak, kamımızca bu nitelikler yerel yönetimlerde bulunan nitelikler anlamında değil, yerel yönetimlerde olması daha kolay olan ve bulunması istenen niteliklerdir. Yani her yerel yönetim birimi bu özelliklere sahip olmayabilir.

Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimler dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedir. Böylece iktidar ve yetkinin mekânsal

⁶¹ Ruşen Keleş, *Yerelden Yönetim ve Siyaset*, 4.b., İstanbul: Cem Yayınları, 2000, ss. 36-37.

⁶² Türedi, a.g.e., s. 10.

düzeyde bölüşümünü sağlamakta bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarının korunmasını sağlamakta ve çoğulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün tekelleşmesini önlemektedir.⁶³

Öte yandan yerel yönetimlerin, kimi kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunmaları da varlık nedenleri arasındadır. Yerel yönetim, siyasal makamlara ulaşmayı, onları elde edebilmeyi ve yerel halkın hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım olanaklarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim, oy kullanma referandum ve benzeri girişimlere katılma ve diğer temel hak ve özgürlükleri kullanmasına fırsat tanıma yolları ile bireyin siyasal gelişmesine katkıda bulunarak eşitliğin gelişmesine imkân vermektedir.

Yerel yönetim, yerel topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin kararların alınmasını, eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Yerel yönetimlerin bunları yapabilmek için gerekli yetkilerle donatılmaları ve kendi başına kullanabilecekleri kaynaklara sahip olmasını, bu yönetimlerin tümüyle bağımsız oldukları ya da olabilecekleri biçiminde anlamak yanlış olur. Bu durumda, özerklik ve bağımsızlık birbirine karıştırılmış olacaktır.⁶⁴ Yerel yönetim, yerel topluluğun ihtiyaçlarına uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmek durumundadır. Çünkü güçlü yerel yönetimlerin varlığı durumunda, bu ihtiyaçları, yerel koşullar karşısında bilgi sahibi yerel halka günlük yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadırlar.

2. 2- Dünyada Yerel Yönetim Uygulamaları

Yeryüzündeki yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin önemli payı vardır. Ayrıca savaşların, barış

⁶³ Yıldırım, a.g.e., s. 35.

⁶⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayıncılık, 1994, s. 48.

anlaşmaları kurallarının, bölgesel ve uluslar arası birleşmelerin de yerel yönetim yapılarının gelişmesinde büyük etkisi olmuştur. İster federal ister üniter olsun, özgürlükçü demokrasi düzenindeki ülkelerin yerel yönetimleri, idari düzen açısından esas itibarıyla yerel kendi kendini yönetim ilkesinin bir sonucu olan demokratik âdemi merkeziyet ilkesine göre kurulmuşlardır. Sosyalist düzendeki ülkelerin yerel yönetimleri ise demokratik merkeziyetçilik ilkesine aykırı düşmeyecek biçimde kurulmuşlardır.⁶⁵

Yerel yönetim birimleri birkaç bakımdan birbirlerinden ayrılırlar. Yerel yönetimler amaç ve işlevlerine göre Genel Amaçlı Yerel Yönetimler ve Özel Amaçlı Yerel Yönetimler olarak ikiye ayrılabilir. Genel Amaçlı Yerel Yönetimler yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm gereksinmelerini karşılamakla görevlendirilmişlerdir. Türk, Fransız, İngiliz ve Rus Belediyeleri gibi. Özel Amaçlı Yerel Yönetimler ise eğitim, sağlık ya da posta hizmetleri gibi yalnız kamu hizmetinin yerinden görülmesi ile görevlendirilmiş kuruluşlardır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Okul Kurulları bunlara örnek olarak gösterilebilir. Nitelikleri açısından da yerel yönetimler temsil ilkesine dayalı olan ve temsili nitelikte olmayan yerel yönetimler olarak ikiye ayrılabilirler. Temsil ilkesine dayalı yönetimlerin karar organları seçimle oluşur. Bunların en tipik örnekleri belediyelerdir.⁶⁶

Hem A.B.D.'de olduğu gibi başkanlık sistemi hem de Federal Almanya'da olduğu gibi parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet sistemi ile federal devletlerin yerel yönetimlerinin ortak özelliği, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin üçlü bir idari kademe düzeni içinde ve idari hiyerarşi yönünden en alt sıralarda yer almış olmalarıdır. Bunlar, tüzel kişiliğe ve seçimle işbaşına gelen karar ve yürütme organlarına da sahiptirler. Bu özellik üniter devletlerin yerel yönetimleri için de geçerlidir. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin etkin bir biçimde var olabilmeleri bu ülkelerin anayasal planda idari âdemi merkeziyeti benimsemelerinin derecesine bağlıdır. Örneğin

⁶⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s.125.

⁶⁶ Keleş, a.g.e., s. 26.

İngiltere, belki de yaygın âdemi merkeziyet eğiliminin bir sonucu olarak yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülkedir.⁶⁷

Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler ülkenin nüfusu, büyüklüğü, yerel yönetim birimlerinin sayısı, merkeziyetçiliğin derecesi ve tarihsel gelişim sürecine göre genellikle iki ya da üç düzeyde yer alırlar. Temsili nitelikteki yerel yönetimlerin temel birimleri belediyeler olmakla birlikte, kimi ülkelerde kent yönetimlerinin altında şube müdürlükleri, mahalle muhtarlıkları ve komiteleri gibi alt düzeydeki birimler de yer alabilmektedir. Temsili nitelikte olmayan yerel yönetimlerin organları ise atama ile oluşur. Bu tür birimlerin sayısı giderek azalmaktadır. Bunlar daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için oluşturulmuş, genellikle özel amaçlı yerel birimlerdir.

Yerel yönetim birimlerindeki ayrıma başka bir açıdan bakacak olursak; yerel yönetimler kimi ülkelerde, yerel yönetim birimlerinden her birinin aynı yasal statüye sahip bulunduğu tekdüze bir yerel yönetim birimi şeklinde, kimi ülkelerde ise aralarında yetki, görev, gelir ve benzeri yönlerden yasalarla konulmuş ayrımların bulunduğu ayrımlı birimler görünümündedir. Ayrımlı birimlerin kimileri az, kimileri geniş yetkilerle donatılmıştır. Orta ve Güney Amerika ülkelerinden birçoğu ile Türkiye’de tekdüze yerel yönetim dizgeleri vardır. Buralarda, yasalar önünde yerel birimlerin hak, yetki, görev ve sorumlulukları arasında ayrımlar yoktur.⁶⁸

2. 2. 1-A.B.D ‘de Yerel Yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri(ABD)’nin federal devlet yapısı, “âdem-i merkeziyet” anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hâkim kılmıştır. Amerikan mahalli idare sistemi de tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan son derece uzaktır.

⁶⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s. 141.

⁶⁸ Keleş, a.g.e., s. 14.

Bu ülkedeki mahalli idareler federal seviyede anayasal bir düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten Amerikan Federal Anayasası, mahalli idarelerle ilgili hükümlere yer vermemiş bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini federe devletlere yani eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama eyaletlerin düzenleme yaparken federal anayasa sınırları içerisinde kalmalarıdır. Bu durumun bir sonucu olarak mahalli idareler federal devletin değil eyaletlerin birer kuruluşudur. Dolayısıyla, ancak eyalet kanunlarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler. Birçok eyalette özellikle büyük kentler, kendilerine genel yetki veren özerklik beraatına sahiptirler. Bunun anlamı, eyalet yasaları ve kendi beratları sınırlamamak kaydıyla bu kentler, her tür faaliyette bulunma hak ve yetkisine sahiptirler.

Amerikan mahalli idarelerin görevleri; Eğitimle İlgili Görevleri, Sağlık ve Çevre ile İlgili Görevleri, Kamu Esenliği ile İlgili Görevleri, İçişleri ile İlgili Görevleri olmak üzere dört ana gruba ayrılmıştır.

Mahalli idareler gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlarlar. Özellikle vergiler bu alana girer. ABD'ndeki mahalli idareler, federal devletten ve bağlı oldukları eyaletten önemli miktarda mali yardım almaktadırlar. Mahalli idarelerin diğer gelirleri ise, kendi teşebbüslerinden elde ettikleri gelirler, çeşitli resim ve harçlar ile borçlanmalardır.

Amerikan mahalli idareleri, eyaletten eyalete farklı özellik arz etmektedir. Bu nedenle, mahalli idare türleri bakımından ABD'nin tamamında geçerli standart bir yapılanma bulunmamaktadır. Buna paralel olarak, aynı türde sayılabilecek mahalli idare birimleri, farklı eyaletlerde farklı adlarla anılabilmektedir. Bu çeşitliliğin temelinde yatan en önemli unsur, örgütlenmenin geleneksel temellere dayanmasıdır. Bununla birlikte, bu ülkedeki mahalli idareleri aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür:⁶⁹

⁶⁹ Muharrem Türker, *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara, Şubat 1999, s. 596.

a)County: County, ABD'nin birçok eyaletindeki en büyük mahalli idari birimidir. Mahalli idare türleri arasında en geniş coğrafi alanı kapsaması dolayısıyla Türkiye'deki il özel idarelerini çağrıştırmaktadır.

ABD'de toplam olarak 3 binin üzerinde County bulunmaktadır. Eyaletlerdeki county sayıları çok değişkendir. En fazla county Texas'ta (254 adet), en az county ise Delaware ve Hawaii'de (3'er adet) bulunmaktadır.⁷⁰

b)Belediye yönetimi: ABD'lerinde belediyeler, en fonksiyonel ve en önemli mahalli idare birimleridir. County'ler kadar geniş bir alana hizmet vermemekle birlikte, daha önemli kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Daha az yetkiyle donatılmış daha özerk bir niteliğe sahiptirler. Bağlı buldukları eyaletlerin idari ajanlarıdır. Bunun sonucu olarak da federal devletin müdahalelerine kapalıdır. Eyaletlerin dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Yani eyalet kanunları aksi bir hüküm içermiyorsa, kamusal faaliyetlerinden dolayı belediye tüzel kişiliği aleyhine dava açılmaz. ABD'lerinde 19 binin üzerinde belediye bulunmaktadır. En az belediye bulunduran eyalet Hawaii (1 adet), en fazla belediyeye sahip olan eyalet ise Illinois'tir (yaklaşık 1.300 adet).⁷¹

c)Kasaba yönetimi: Kasaba yönetimleri, ABD'nin tamamında değil, belirli bölgelerdeki eyaletlerde bulunmakta ve ülke nüfusunun beşte birine yakın bir kısmına hizmet vermektedirler. Geleneksel mahalli idare birimleridir. Bazı eyaletlerde belediyelerle birlikte ortak olarak yerine getirdikleri önemli hizmetler vardır. Ama ülke genelinde en sık rastlanan görevleri, kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleridir.

Kasabalarda "damşmalar meclisi" ya da "yönetim kurulu" olarak adlandırılan yerel meclisler bulunur. Üç veya daha fazla üyeli bu meclislerde seçimle gelen üyeler olduğu gibi, bazı kasaba memurları da tabii üye olarak görev yaparlar. Meclislerin görev süresi 2-4 yıl arasında değişir. Kasaba

⁷⁰ Türker, a.g.e., s. 598.

⁷¹ Türker, a.g.e., s. 598.

yönetiminde county'lerdeki gibi görevlilere benzer personel de görev yapar. Meclis üyelerinin ve personelin sayısı, kasabanın büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir.

d)Özel amaçlı ilçe yönetimi: Diğer üç mahalli idareden farklı olarak, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek ya da hizmeti yürütmek üzere kurulan mahalli idare birimleridir. En çok rastlanan hizmet konuları; yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması, ulaşım ve okulların yönetiminden sorumludur. Ülke genelinde 45 bin civarında özel amaçlı ilçe yönetimi bulunmaktadır. Bunun 15 bin kadarını okul yönetimleri oluşturmaktadır.⁷²

2. 2. 2-Fransa'da Yerel Yönetimler

Fransa'da üç değişik tipte yerel yönetim birimi vardır. Belediyeler, iller ve bölgeler sömürge dönemlerinden artakalan denizaşırı topraklar da yarı bir yerel yönetim türü olarak nitelenmektedir.⁷³ Fransa'da tüm yerleşim birimleri belediyelerle yönetilmektedir. Kırsal alanlar için ise bizde olduğu gibi ayrı bir yerel yönetim birimi yoktur.

Fransa'da 1982 yılında başlayan ve 1984 yılında son bulan bir dizi yasa yayımlanarak yerel yönetimlerin yetkileri ve kaynakları artırılmış merkezi idarenin vesayet yetkileri kısıtlanmıştır. Artık valilerin merkezi idare adına karardan önce denetim yetkisi kalmamıştır. Yalnız yerel yönetimler, aldıkları kararların bir örneğini valiye göndermektedirler. Kararlar gönderme tarihinden başlayarak uygulanabilirlik özelliği kazanmaktadırlar. Valinin kararları onaylama yetkisi yoktur. Ancak hukuka aykırı bulduğu kararlar için yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.⁷⁴

⁷² Nadaroğlu, a.g.e., s. 142.

⁷³ Orhan Pirlar, Erol Zihni Gürsoy, Ahmet Başsoy, İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türkiye Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara: 1997, s. 73.

⁷⁴ Türker, a.g.e., s. 600.

Fransa üniter bir devlet yapısına sahiptir. O nedenle yerel yönetimlerin yasa yapma ve hükmetme yetkileri yoktur. Yerel meclisler yalnızca kendi içtüzüklerini yapabilmektedirler. Yerel yönetimlerin birbiri üzerinde denetleme yapmak ve emir vermek yetkileri yoktur.

Fransa'da Yerel Yönetim Organları şunlardır:

a) Belediye Organları: Belediyenin karar organı Belediye Meclisidir. Belediye başkanı, başkan yardımcısı ve meclis üyelerinden oluşur. Yürütme görevi Belediye Başkanı tarafından yerine getirilir. Başkan ve yardımcısı gizli oyla ve mutlak çoğunlukla Belediye Meclisi tarafından seçilirler. Belediye hizmetlerini yürütmekle görevlidirler.

Belediye Başkanı ayrıca devlet görevlisi olarak kişi hallerinden, adli polisten ve seçim listelerinin hazırlanmasından sorumludur. Kişilere nüfus cüzdanı ve pasaport, inşaat ruhsatı, av teskeresi vermekle, askere gidecek geçlerin listelerini düzenlemekle görevlidir. Fransa'da Türkiye'de olduğu gibi yürütme niteliğinde karar alan Belediye Encümeni ya da benzeri bir organ yoktur.⁷⁵

b) İl Yerel Yönetiminin Organları: İl Yerel Yönetiminin karar organı İl Genel Meclisidir. İl Genel Meclisi her Cantondan bir üye seçilerek oluşur.⁷⁶ Aynı zamanda yürütmenin başı olan Meclis Başkanı, başkan yardımcısı ve il daimi encümenini seçer. Meclis Başkanı, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile daha önce vali tarafından yerine getirilen görevleri tümüyle üstlenmiştir.⁷⁷ Bütçeyi hazırlar, gelirleri toplar, harcamaları yapar ve polis gücünün sorumlu amiridir.

c) Bölge Yerel Yönetiminin Organları: Bölge Meclisi bölgenin karar organıdır. Üyeleri bölgeye bağlı illerden seçilir. Bölge meclisi Meclis Başkanı, yardımcısı ve daimi komisyon üyelerini seçer.

⁷⁵ Türker, a.g.e., s. 601.

⁷⁶ Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari sistem ve Mahalli İdareler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:8, Sayı:2, Nisan 1999, s. 65.

⁷⁷ Pirlar, a.g.e., s. 75.

Meclis Başkanı yürütmenin başıdır. Birlikte görev yaptığı bir yürütme kurulu yoktur. Daimi encümen ise Bölge meclisinin devrettiği bazı görevleri yürütür. İl daimi encümeninin de benzer görevleri vardır. Meclis Başkanı bütçeyi hazırlar gelirleri toplar, harcamaları yapar.

Fransa'da Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerini ise şöyle sıralayabiliriz: eğitimle ilgili olarak Belediye ilkokullarının, il yerel yönetim ortaokullarının, bölge yerel yönetimleri liselerin yapım bakım ve onarımlarıyla görevlidir. Devlet işe müfredat programlarının hazırlanması ve öğretmenlerin işe alınmasından sorumludur.

Sosyal Hizmetlerle ilgili olarak kimsesiz çocukların, yaşlıların ve özürlülerin bakımı ve korunması il yerel yönetimlerinin görev alanı içindedir. Sağlık hizmetleri il yerel yönetimi ile devlet arasında bölüşülmektedir. İller daha çok koruyucu hekimlikle ilgili hizmetlere katılmaktadır. Yerel yönetimler görevlerini yapar ve yetkilerini kullanırken 06.02.1992 tarihli yasa uyarınca halka danışmakla yükümlüdürler.⁷⁸

2. 2. 3-Federal Almanya'da Yerel Yönetimler

"Federal Almanya Temel Kanunu" otonomi ile ilgili kanunlar taşımaktadır. O nedenle Almanya Federe devletlerden (lander)oluşan bir federal yapıya sahiptir. Her federe devletin ayrı bir anayasası ve yerel yönetimlerle ilgili hükümleri birbirinden farklıdır.⁷⁹

Federal Devletin Cumhuriyetçilik demokrasi ve sosyal ilkelerine bağlı kalmak koşulu ile landerler yerel yönetimlerini diledikleri gibi düzenleyebilirler. Belediyeler bütün yerel hizmetlerini kendi sorumlulukları altında yerine getirebilirler.

⁷⁸ Pirlor, a.g.e., s. 75.

⁷⁹ Türker, a.g.e., ss. 600-605.

Federe Devlet (Leander)lerde alt yerel yönetim birimi olarak belediyeler ve belediyelerin üstünde kırsal alanı içine alan ilçe yerel yönetimleri vardır. Ayrıca ilçe yerel yönetim dizgesi dışında kalan büyük belediyeler mevcuttur. Kısaca Federal Almanya'nın örgütsel yapısı federalizm, yerel yönetim özerkliği ve güçler ayrımı ilkelerine dayanır.⁸⁰ Federal Almanya'da Yerel Yönetim Organları, federe devletlerden oluştuğu için yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler federe devletlerin yetki alanı içinde bulunmaktadır. Karar ve yürütme organları birbirinden farklıdır.

Belediyelerde uygulanmakta olan üç değişik model şunlardır.⁸¹

1.Güçlü Belediye Başkanı Modeli: Bu model daha çok Baden ve Bayern eyaletlerinde uygulanmaktadır. Belediye meclisi, belediye büyüklüğüne göre 8-60 üyeden oluşmaktadır. Halk tarafından beş yılda bir seçilir. Temel karar organıdır.

Belediye başkanı halk tarafından sekiz yıl süre ile seçilir. Yürütmenin başıdır. Nüfusu 1000 kişiden az olan belediyelerde başkanlık görevi farklı olarak yapılmaktadır.

2.Profesyonel Yönetici Modeli: Belediye meclisi beş yıl süre ile halk tarafından seçilmektedir. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Temsili nitelik taşıyan başkan, belediyenin yönetiminden sorumlu değildir.

3.Yürütme Kurulu Modeli: Bu model de belediyenin yönetimi Belediye Meclisi tarafından seçilen bir kurul tarafından yerine getirilmektedir. Belediye Meclisi halk tarafında beş yıl süre ile seçilir. Kendi aralarında seçtikleri başkan toplantıları yönetir ama yürütme ile ilgili görevi yoktur.

⁸⁰ Türker, a.g.e., s. 605.

⁸¹ Pirlar, a.g.e., ss. 74-76.

Yerel Yönetimlerin Görevlerini şöyle özetleyebiliriz:⁸² Belediyeler, kendi sınırları içinde kamusal karakterli tüm hizmetlerden sorumludurlar. İlçe yerel yönetimlerinin belediyelerin görevlerini tamamlayıcı ve dengeleyici rolleri vardır. İlçe sınırları içinde bulunan belediyelerin kapasitelerini aşan kamu nitelikli tüm hizmetleri üstlenebilirler. Kırsal alana yönelik görevlerini de yerine getirirler. Eğitim politikasını saptamak, öğretmenleri atamak, gerekli denetimleri yapmak eyaletlerin yetkileri içindedir. Hastane hizmetleri ile spor tesisleri kurmak, sosyal konut yapmak belediyenin görev alanları arasındadır.

Burada sayılmayan klasik belediye hizmetlerini de belediyeler yürütmektedir. Ülkemizde merkezi idarenin görevlerini Almanya’da belediyeler üstlenmiştir. Alman belediyelerinde, önemli işlerle ilgili olarak halk oylaması yapılmaktadır. Oylama sonunda kabul edilen görüş “Yurttaşlar Kararnamesi” adı altında Belediye Meclis Kararları gibi geçerli olmaktadır. Kabul edilen kararsa değiştirilmesi için iki yıl beklemek ve tekrar halkoyuna başvurmak gereklidir.⁸³

2. 2. 4-Japonya’da Yerel Yönetimler

Üniter bir yapıya sahip olan Japonya’da mahalli idareler sisteminin kökeni 1888’e kadar uzanmaktadır. Japonya 1603-1868 süresince “Han” denilen ve vilayetlerden daha küçük bölümlere ya da ciddi derecede bir bağımsızlığa sahip olan feodal beyliklere ayrılmıştı. Bu feodal beylikler 1871 yılında kaldırılmış ve merkezîyetçi bir idari şekil oluşturularak, yöneticileri merkezi idarece atanan vilayetler kurulmuştur. Kasaba ve köylerin yerini de en küçük idari birim olan “Ku”lar kurulmuştur.⁸⁴

1946 yılının kasım ayında kabul edilen yeni Japon anayasası, mahalli idareleri demokrasinin ayrılmaz bir parçası kabul edip, mahalli idarelerin

⁸² Pirlar, a.g.e., s. 77.

⁸³ Türker, a.g.e., s. 607.

⁸⁴ A.Argun Akdoğan, “Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997, s. 90.

durumunu garanti altına aldı. Anayasanın yerel özerklik başlığını taşıyan sekizinci bölümü mahalli idarelerle ilgili dört madde içermektedir.⁸⁵

Japonya mahalli idareler sistemi, temelde ikili bir yapılanma göstermektedir. Mahalli Özerklik kanunu Japonya mahalli idareler sistemini iki temel kategoriye ayırmıştır. Bunlardan biri valilik, diğeri ise belediyelerdir. Belediyeler tek başlarına yerine getiremeyecekleri ya da ortaklaşa yapıldığı takdirde daha etkin ve verimli yerine getirebilecekleri görevleri birleşerek gerçekleştirebilir. Bu nedenle bazen birkaç belediye özel bir görevi yerine getirmek için birlik oluştururlar. Bir mahalli idare birimi olan bu birlikler, bölgesel hizmet birlikleri olarak isimlendirilirler.

Yerel Yönetimlerin Görevleri ise şöyle sıralanabilir:⁸⁶

1. Bölge altyapısının hazırlanması; mahalli idare vatandaşlarının rahat ve sağlıklı yaşamaları için gerekli altyapıyı hazırlarlar. Örneğin; otoyolları yapar, konut üretirler, imar planları hazırlarlar, kanalizasyon, yol ve park yaparlar. Bunlarla ilgili projelerde prensip olarak belediyeler yetkili olmakla birlikte, eğer projeler çok geniş alanları ilgilendiriyorsa ya da ölçek olarak çok büyük iseler valilikler devreye girerler.

2. Sağlık ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesi, halkın sağlıklı ve huzurlu bir hayat sürmelerini sağlamak. Bu bağlamda mahalli idareler sağlık planları yaparlar, hastaneler kurar, eczaneleri ve gıda maddesi üreten yerleri denetlerler.

3. Ekonomik faaliyetlerin iyileştirilmesi; mahalli idareler ekonomik faaliyetlerde verimliliği artırıcı planlar uygularlar. Tarım alanlarının iyileştirilmesi, yeni teknolojilerin geliştirilmesi için çalışırlar. Sanayi ve ticaret alanlarında çeşitli biçimlerde mali kaynak sağlarlar.

⁸⁵ Türker, a.g.e., s. 607.

⁸⁶ Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, No:27, Ankara: 1999, s. 674.

4. Eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi, mahalli idareler eğitim ve kültür seviyesini artırıcı hizmetleri de yerine getirirler. Bu amaçla okullar açarlar, kütüphaneler ve müzeler kurarlar.

5. Kamu güvenliğinin sağlanması, mahalli idareler kamu güvenliğinin sağlanmasından da sorumludur. Bu amaçla itfaiye başta olmak üzere acil yardım ve kurtarma hizmetlerini yerine getirirler. Polis örgütü valiliklerin sorumluluğundadır. Polis örgütü sadece suç işlenmesini önleme ve suçların takibi ile değil, trafik iş ve işlemlerinin yürütülmesinden de sorumludur.

Japonya'da mahalli idarelerin harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık üçte ikisini oluşturmaktadır. Bu durum mahalli mali kaynakların merkezi idareden daha fazla olduğu anlamına gelmektedir. Bunun sebebi, merkezi idareden sadece savunma ve dış ilişkiler alanında tamamen sorumluluk üstlenip, insanların günlük hayatlarını ilgilendiren hizmetlerin ya büyük ölçüde ya da tamamen mahalli idarelere devredilmesidir.

Gelirleri; mahalli vergiler, tahsis vergisi, borçlanmalar, hazine yardımları, diğer (ücret, kira vb.) oluşturmaktadır.⁸⁷ Yerel vergiler, valiliklerin topladığı valilik vergisi ile belediyelerin topladığı belediye vergisinden oluşur. Mahalli idarelerin tahsil ettikleri vergiler genel ya da özel amaçlı olabilir. Genel amaçlı vergilerin bir kısmı herkesin ödemesi ve mahalli idareler tarafından tahsil edilmesi zorunlu olan vergiler iken, bir kısmı da mahalli idarelerce gerek görüldüğü zaman toplanan vergilerdir. Yerel vergiler direkt olarak mahalli idarelerce toplanırlar.

Borçlanma da mahalli idareler için bir gelir kaynağıdır. Ancak Japonya'da mahalli idarelerin borçları son yıllarda giderek artmış ve 1998 Mart'ında 150 trilyon Yen'e ulaşmıştır. Bu da yaklaşık olarak GSMH'nin %30'una denk gelmektedir. Bu durumdan kurtulmak için mahalli idareler çeşitli planlar uygulamaktadır.⁸⁸

⁸⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s. 105.

⁸⁸ Ahmet Ulusoy, *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2001, s. 106.

Japonya'da mahalli idarelerin temel harcamaları Şu giderlerden oluşmaktadır: Eğitim, boru ödemeleri, altyapı giderleri, sosyal amaçlı harcamalar, polis(valilik için), itfaiye(belediyeler için). Harcamalar içerisinde önemli olan bir kalem de boru ödemeleridir.



3. BÖLÜM

YERELLEŞME

Günümüzde kürselleşme ile beraber yerelleşme anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak "Subsidiyarite" yani "hizmette vatandaşa yakınlık" ilkesinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde temel alması anlayışı hâkim olmuştur. Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi ve sadece bu birim tarafından ya hiç veya yeterince etkin biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.⁸⁹

3. 1 Tarihi ve Felsefi Temel

Bir kavram olarak, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirmesinden ve "bir insanı yönetme sanatı" tanımlanan politikasındaki tutumdan dolayı Aristo'ya kadar uzanan subsidiarity ilkesi daha sonra yerellik ilkesinin gelişmesine katkıda bulunan, yurttaş (citizen) kavramının birey kavramının yerini aldığı ve özgürlüğü bu sayede temsil ettiği açık şekilde görülmektedir.⁹⁰

Hizmette Halka Yakınlık ilkesinin tarihsel kökenleri vardır. Menşei Aristo'ya kadar uzanan, filozofik bir prensip olmasına karşılık klasik ifadesini katolik kilisesinin toplumsal öğretisinde bulmaktadır. 1931 yılında XI. Pius' un papalık tamimi olan ve kilise kurah olarak kabul edilen (Third World Quarterly 1996:31) " Rerum Novarum" (Ishiii and Lutterbech) ve "Quadragesimo Anno" da, toplumsal sorumluluğun esas itibarıyla bireyde veya bireye en yakın toplumsal düzeyde yer aldığı varsayılarak hizmette

⁸⁹ Kadir Koçdemir, Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:2, s. 434.

⁹⁰ Ruşen Keleş, *European Council*, Cilt: 4, 1995, s. 31.

halka yakınlık ilkesine yer verilmiştir.⁹¹ Papa XI' nci Pius'un "Quadragesimo Anno" fermanı içerisinde hizmette halka yakınlık ilkesine çıkarsamalar yapılabilecek noktalar şunlardır:

Alt düzeydeki birim, kendi başına görevlerini gerçekleştirebildiği sürece bu görevler onun sorumluluk ve görev alanı içinde kalmalıdır. Eğer alt düzeydeki birim bunu yapamayacak durumda ise söz konusu birim desteklenmelidir. Vatandaşa en yakın birimin görevi üstlenen üst-düzey yönetim birimiyle işbirliği bir şekilde devam etmelidir. Papa XII. Pius, hizmette halka yakınlık ilkesinin toplumsal yaşamın tüm kuruluşlarında geçerli olduğunu açıklamıştır.⁹²

Zamanla, bu ilkenin devlet ile yerel düzeydeki topluluk ile kurumlar arasındaki ilişkilerde uluslararası düzeyde uygulanılabileceği anlaşılmış ve Avrupa Topluluğunda hizmette halka yakınlık ilkesi, batı Avrupa'da devletler seviyesinde değişik yönetimler seviyesinde güçlerin paylaşımında kısa yol olmuştur. Avrupa için yeni bir Magna Carta olup olmadığı tartışılmaya başlanmış ve Quadregesimo Anno' da da belirtildiği gibi sosyal hayatın sonuçlarına hükmetmeye başlamıştır. Hizmette halka yakınlık ilkesinde esas fikir, devlet ya da siyasi iktidar; birey, aile, kent gibi toplumun hücrelerini oluşturanlar kendi ihtiyaçlarını karşılayamadıkları zaman işe karışabilir. Bireyin hareket serbestliğini kabul ederken toplumu da dikkate alan bir çeşit toplumsal örgütlenme ilkesidir.⁹³

1961 yılında, XII. John, yıllık olarak yapılan Mater ve Magista bildirimlerinde hizmette halka yakınlık ilkesini, kamusal otoritelerin bireyleri ve diğer kurumları onların yerine geçmeksizin desteklemesi, düzenlemesi, tamamlaması şeklinde kullanmıştır.⁹⁴

⁹¹ John Peterson, *Subsidiarity A Definition to Suit Any Vision, Parliamentary Affairs*, Volume 47, No:1, January 1994, p. 111.

⁹² Alan Norton, *International Handbook Of Local And Regional Governments England*, Edward Elgar, 1994, p. 28.

⁹³ Norton 1994, p. 28.

⁹⁴ Norton 1994, pp. 28-30.

Avrupa Topluluğu Komisyon Başkanı Jacques Delors 1991 yılında Maastrich teki bir kollokyumda, hizmette halka yakınlık ilkesinin, her bir kişinin sorumluluklarını en iyi yerine getirebileceği yerde yerine getirme hakkı olduğu ve kamu otoritelerinin her bir kişiye kendi kapasitelerine ulaşabilmelerini sağlamakta yükümlü oldukları doğrultusunda iki önemli yam olduğunu belirtmiştir.⁹⁵ Delors' un da belirttiği gibi Maastricht Anlaşmasına demir atan bu ilke 16 yy Avrupa siyaset düşüncesinde ve özellikle Johannes Althusiusun siyaset düşüncesinde yerini almıştır.

1991 yılında Maastricht Anlaşmasından imzalanmasından sonra hizmette halka yakınlık (subsidiarity) terimi Avrupa'nın ortak dili haline gelmiş, Avrupa Topluluğunda çeşitli yönetim düzeyleri arasında kamusal işlemlerin paylaşımında olası bir "altın kural" haline gelmiştir.

Tarihsel süreçte hizmette halka yakınlık ilkesine atfedilen anlamlar bizi şu fikre götürmektedir: Merkezi hükümet, toplumu oluşturan kurumların kendi ihtiyaçlarını karşılayamadıkları yerde onların işine karışabilir ve birey ile toplumun ve bu arada da müesseselerin ilişkilerini düzenleyebilir. Weiler, Avrupa' da hizmette halka yakınlık ilkesine atfedilen önemin üzerinde şu şekilde durmuştur:⁹⁶

1. Hizmette halka yakınlık ilkesi ile karar verme sürecinde seçmenlerin etkili olması gerektiği öne çıkmıştır,
2. Hizmette halka yakınlık ilkesinin özgürlüğü getirdiği ve özgürlüğün tarihinin merkezi hükümetin gücünün sınırlandırılması ile başladığı anlaşılmıştır.
3. Yerel yönetimlere daha fazla esneklik getirmiştir
4. Hizmette halka yakınlık ilkesi yerel kimlikleri korumaktadır,
5. Devletlerdeki iç bölünmeleri engellemektedir.

⁹⁵ Jacques Delors, *Subsidiarity: The Challenge of Change (Colloquium)*, Maastricht, EİPA, 1991, p. 32.

⁹⁶ John Weiler, *The Transformation Of Europe*, Yale L.J, 1991, p. 115.

3. 2- Kavramsal Çerçeve

Dünyada yaşanan “küreselleşme” eğilimlerine bağlı olarak gelişen “bütünleşme”, devletlerin ekonomi, askeri, sosyal ve kültürel alanlarında kendini göstermektedir. Bütünleşme çabaları örgütsel bağlamda siyasal ve politik alanlarda kendini Avrupa Birliği gibi kavramlar altında somutlaştırmaktadır. Dış yapıda yaşanan bütünleşme dinamikleri Avrupa devletlerinin kendi içlerinde yeni örgütlenme çabalarını da beraberinde getirmekte ve bu nihayetinde hizmette halka yakınlık ilkesini (subsidiarity) ortaya çıkarmaktadır. Bu ilke, Avrupa Birliği sözleşmesi ile ilgili her tartışmada, her sorunun çaresi olarak öne sürülmektedir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, ilk defa, Avrupa Topluluğuna üye devletlerin eyalet, bölge, özerk topluluk temsilcilerinin katıldığı 19 Ekim 1989’ da Münih’te toplanan “Bölgeler Avrupası” konferansında dile getirilmiştir.⁹⁷

Hizmette halka yakınlık ilkesi, devleti ikincil plana iten yerel yönetimleri ön plana çıkaran bir felsefenin öncüsü durumundadır. Bu öncülük, kavramı Maastricht Anlaşmasının 3/B maddesinde yer aldıktan sonra daha da artmıştır. Kavramın bu Anlaşmada yer almasıyla, yerel ve bölgesel idarelerin üst makamlar karşısındaki özerkliklerin korunması ve artırılması amaçlanmıştır.

Avrupa Birliğini kuran ve toplulukta bütünleşme sürecini aşamalı olarak derinleştiren ve ilerleten bir düzenleme olan 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Anlaşmasının içinde kendine yer bulan hizmette halka yakınlık ilkesi Avrupa Birliğinde anahtar sözcük olma yolundadır. Fransızca’daki “subsidiare” ve İngilizce’deki “subsidiary” kelimelerinden türetilmiş yeni bir terim olan subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesi, Maastricht’ te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşmasının 3/B maddesinde içeriği belirtilmeksizin şu şekilde açıklanmıştır.⁹⁸

⁹⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s. 28-29.

⁹⁸ Süleyman Aydemir, *Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Türkiye Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetim Arası Yetki ve Görev Bölüşümü*, (Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler

“Topluluk bu andlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar doğrultusunda hareket edecektir.

Topluluk, münhasıran yetki alanına girmeyen alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) prensibine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun her hangi bir eylemi, bu Antlaşmanın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir”.⁹⁹

Hizmette halka yakınlık terimi bir siyaset felsefesidir. Bu felsefenin özünde, devletin kişinin mutluluğu için var olduğu fikri yer almaktadır. Bu felsefede temel fikir şudur; devlet yahut siyasi iktidar toplumun hücrelerini oluşturan, birey, aile, kent v.b. çeşitli topluluklar kendi değişik ihtiyaçlarını karşılayamadıkları zaman işe karışabilir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, sadece bir örgütlenme esası değil; önce, birey ile toplumun; sonra da toplum ile müesseselerin ilişkilerine uygulanan bir ilkedir. Kamu hizmetlerin görülmesinde kaynakların daha rasyonel kullanılması ve halkın demokratik eğitiminin sağlanması amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik bir kavramdır.¹⁰⁰ Hizmette halka yakınlık ilkesinin özü gereğince; Devlet ikincil planda kalacak, alt kuruluşun yapamadığı durumlarda yardım edecektir. Hizmette halka yakınlık ilkesinin amacı devlet müdahalesinin kapsamını daraltmak, yerel/bölgesel yönetimin alanını genişletmek ve kamu sektörlerinin ulusal sermayeden Avrupa Birliği'ne aktarılmasında yeni kontroller ve dengeler yaratmaktır.¹⁰¹

Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri, Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Mayıs 2003, s. 49.

⁹⁹ Aydemir, a.g.e., ss. 50-51.

¹⁰⁰ Ruşen Keleş, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995, ss. 3-4.

¹⁰¹ Keleş, a.g.e., s. 4.

Dünya çapında geçerli bir eser olan Redhouse sözlüğü, subsidiarity kavramın Türkçe karşılığını belirtmemiş, ancak kelimenin kökeninde yer alan “subsidiary” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak “yardımcı, ek, bağı, tabi, muavin, şube” kelimelerini göstermiştir.¹⁰² Oxford İngilizce Sözlüğü ise; merkezi otoritenin, görevlerin orta veya yerel düzeyde etkili bir biçimde yerine getirilememesi durumunda yardımcılık görevini üstlenmesi gerektiği şeklinde bir tanım yapmıştır. Akademik anlamda ise, Türkçe karşılık olarak “yetki ikamesi ilkesi”, “yetki paylaşımı ilkesi” ve “hizmette halka yakınlık veya hizmette yerellik ilkesi” karşılıkları kullanılmaktadır.¹⁰³

Keleş, Larousse Ansiklopedisinin tamından hareketle subsidiarity kavramının bir sıfat olarak anlamının bir eylemi, davranışı, kişiyi ya da kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeş olduğunu belirtmiştir.¹⁰⁴

Yerel ve bölgesel idarelerin üst idareler karşısında özerkliklerinin korunmasının amaçlandığı bu ilke, küreselleşme ile ortaya çıkan merkezin herşeye hakim olacağı ve yerelliği ortadan kaldıracak kuşkusunu ortadan kaldırarak, yönetsel yapının aşağıdan yukarı doğru oluşturulmasını ve üst makamın ancak bir alttakinin güçsüz ve yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesini öngörmektedir. İlke, her zaman en alttaki yetki düzeyine yetki veren bir “aşağıdan-yukarı” yaklaşımını benimsemekte, daha üst düzeyler yardımcı veya yedek olmaktadır.

Kamusal ihtiyaçların karşılanması için oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasındaki yetki bölüşümünün yapılmasına esas teşkil eden hizmette halka yakınlık ilkesi, yetkinin kamusal ihtiyaca en yakın birim tarafından kullanılması, alt düzeyin, yetkisini üst düzeye devrederken bunun zorunluluk olması ve hizmetin daha iyi görülmesini gerektirdiğinde devretmesi ilkesidir. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, bir

¹⁰² Redhouse Dictionary, Redhouse Yayınevi, 1996, p. 972.

¹⁰³ John Peterson, *Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision, Parliamentary Affairs*, Volume 47, No: 1, January 1994, p. 114.

¹⁰⁴ Keleş, a.g.e., s. 4.

yandan hizmetin görülmesinde halkın katılımını gerektireceğinden “demokrasiyi”, diğer yandan hizmetin en çabuk ve en basit şekilde görüleceğinden “etkinliği” karşımıza çıkarmaktadır.¹⁰⁵

3. 3- Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesine Çeşitli Yaklaşımlar

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre; kamusal sorumlulukların uygulanması genel olarak ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir işin başka bir birime ve makama bırakılması ancak, işin niteliği, cinsi etkililiği ve ekonomik gerekliliği dikkate alınarak mümkün olabilmektedir.¹⁰⁶

Bu yeni ilke; Avrupa Birliği'nin ortak yetki alanlarında üye devletlerin yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesini öngörmektedir. Amaç, açık bir şekilde söylenmemişse bile, devlet müdahalesinin kapsamını daraltmak, yerel-bölgesel kendi kendine yönetim alanını genişletmek, kamusal sektörlerin ulusal sermayeden Avrupa Birliği'ne aktarılmasında yeni kontroller ve dengeler yaratmaktır. Zaten, çoğu ülkelerin hizmette halka yakınlık ilkesi üzerinde ısrarla durmasının sebebi; bu ilkenin Avrupa Birliğinin kararlarında taşıdığı önemdir. Geleceğin yerel yönetimleri tartışıldıkça hizmette halka yakınlık ilkesinin, yerel demokrasi ve yerel birimler için ifade ettiği ve merkezi yönetimin rolünün değişmesi bağlamında Avrupa Birliği ülkelerinin politikalarındaki önemi artacaktır.¹⁰⁷

Bireyden sivil örgütlere, cemaatlara, bölgelere, ulusal devletlere ve bunun ötesindeki birliklere doğru geçişte, bir öncekinden daha büyük olan her birim yardımcı bir rol oynamaktadır. Daha büyük bir birimin işlev görmesi için önce onu oluşturan küçük alt birimlerin yetersiz kaldığının anlaşılması

¹⁰⁵ Zafer Üskül, “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, Yeni Türkiye, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s.24.

¹⁰⁶ Aydemir, a.g.e., s. 34.

¹⁰⁷ Soren Villadsen, Another Century for Local Democracy? Decentralization, Deregulation and Participation in Scandinavia in Times of European Integration, *International Journal of Urban and Regional Research*, No: 1, 1993, p.44.

gerekmektedir.¹⁰⁸ Avrupa Birliğinin gelecekteki etkinliklerinde hizmette halka yakınlık ilkesinin rolü şu şekilde olacaktır:

Hizmette halka yakınlık ilkesi ortak yetki alanlarını belirleyecek, ek bir prosedür oluşturmayarak mevcut prosedürler için yol gösterici bir ilke olarak benimsenecek, ayrıca, Avrupa Birliği kurumları arasında yeni çatışmalara yol açmak için kullanılmayacak, mevcut dengeyi etkilememesi için özen gösterilecektir. İlkenin üye devletlerin kendi çıkarlarını korumaları için bir araç oluşturabileceği fikri, temel beklentidir.¹⁰⁹ Bu ilke, ulusal çıkarları tanıırken ulus-altı çıkarlarında tanınması ve gelişmesine yardım ettiği için faaliyetlerin alt düzeyde örgütlenmesi taraftarıdır. Hizmette halka yakınlık ilkesi, sorumlulukların ve yetkilerin düzenlendiği, kararların en etkin ve çabuk alınabildiği bir Avrupa itirafıdır ve bu itiraf Maastricht Antlaşmasının 3/B maddesinde bir “öz” olarak durmaktadır.¹¹⁰

Hizmette halka yakınlık ilkesi için yapılan yorumlarda:

1. Bu ilkenin ne ifade etmek istediğinin henüz açığa çıkmadığı,
2. İlkenin yol gösterici niteliğinin topluluktaki yetkilerin paylaşıldığı alanlarda geçerli olduğu, üye devletlerin kendi içlerindeki merkez-yerel yönetimler ilişkilerini ilgilendirmediği,
3. İlkenin benimsenmesi ile birlikte yerel yönetimlerin ulusal devletlerden yetki ve sorumluluk talep etmesiyle ortaya iç çatışmaları çıkartabileceği,
4. İlkenin esasının hizmetin yurttaşın en yakın birim tarafından görülmesi iken herhangi bir yönetimin yetersizliğine nasıl karar verileceğinin belli olmadığı, çıkarsamaları yapılmaktadır.¹¹¹

¹⁰⁸ Ursula Kalbfleisch-Kottsieper, *The Principle of Subsidiarity: A Critical Evaluation in Joerg Monar, Werner Ungerer, Wolfgang Wessels (eds), Brussels, The Maastricht Treaty On European Union, European Interuniversity Press, 1993, pp.73-77.*

¹⁰⁹ Üskül, a.g.e., s. 25.

¹¹⁰ Walter Questan, *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslar arası Konferansta yapılan konuşma, TBD Yayınları, 1995, s. 155.*

¹¹¹ Üskül, a.g.e., s. 25.

3. 4 Subsidiarity İlkesinin Uygulanabilirliği

Subsidiyarity ilkesinin düşünce köklerini Aristo'ya kadar götürenler var. Bu ilkenin Hıristiyan düşüncesinden (St. Tho-mas d'Aquin) geldiğini, federalizm tartışmalarıyla doktrin açısından geliştildiğini belirtinlerde bulunmaktadır.¹¹² Ancak, bu ilkenin hukuksal ve siyasal sözcükler arasına katılması o kadar eski değildir. Bu ilkenin 1980'li yıllarda yeniden gündeme geldiği ve 1990'lı yıllarda ise yoğun bir tartışmaya konu olduğu söylenebilir (Kuşkuz, Türkiye'de değil!).

Subzidiyarity ilkesi, ulusal düzeyde, hem federal hem de üniter devletlerde, fazla sorun çıkarmadan uygulama alanı bulabilmektedir. Çünkü yetkilerin böyle esnek ve hareketli bölüşümünün gerçekleştirilmesi, ulusal egemenlik kavramını tartışma konusu yapma sonucunu doğurmaz. Sonuçta, egemenlik tektir.¹¹³

Ulusal düzeyde bu ilkenin uygulanması, demokrasinin geliştirilmesi anlamına gelirken etkinlik gereksinmesini de gözardı etmemesi üstünlüğünü oluşturur. Bu ilkenin uygulanması, kamu yönetiminin her düzeyde sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmasına da olanak sağlayacağından, toplumdaki çeşitliliğin yönetime yansıtılmasını da mümkün kılacaktır.¹¹⁴ Ayrıca, uluslararası düzeyde yatay ilişkilerin kurulabilmesi, aynı düzeydeki yönetimlerin uluslararası ağlarda sorunlarına çözüm arayabilmesi, uluslararası dayanışmayı güçlendirecek, Kuzey-Güney ülkeleri arasındaki dengesizliği gidermeye katkıda bulunabilecektir.¹¹⁵

¹¹² Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", <http://www.turkishweeklv.net/turkce/makale.php?id=22>, 19 Mayıs 2005

¹¹³ Keleş, a.g.e., s. 9.

¹¹⁴ Üskül, a.g.e., s. 25.

¹¹⁵ Üskül, a.g.e., s. 27.

Ancak, bu ilkenin uygulanması, devletin yeniden yapılanması anlamına da gelir. Demokrasinin geliştirilmesi, halkın yönetime katılımı mekanizmalarının öngörülmesini ve hiyerarşik denetim yerine son derece etkin yatay demokratik denetimin mekanizmalarının kurulmasını gerektirecektir. O halde, Türkiye'de de, sübzidiyarite ilkesinin, kamusal yetkilerin farklı yönetim düzeyleri arasında bölüşülmesi ilkesi olarak kabul edilmesi önerilebilir mi? Bu soru anlamsızdır.¹¹⁶ Çünkü bu ilke, arka kapıdan Türkiye'nin hukuk düzenine girmiştir bile. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanmasını 3723 sayılı ve 08.05.1991 tarihli yasayla uygun bulmuş durumdadır. Bu Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrası şöyle: "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır".¹¹⁷

Ulusalüstü örgütlerle ulusal - devletin yetkileri paylaşmasında sübzidiyarite ilkesinin uygulanması daha fazla sorun yaratabilir görünmektedir. Çünkü ulusalüstü organların yetkilerinin sözleşmelerle belirlenmesi ve bu yetkilerin ulus-devletçe ulusalüstü organa devredilmesi yerine, yetkilerde esneklik ve hareketlilik öngörülmesi, egemenlik kavramının tartışılmasını gerektirebilir. Ancak, sübzidiyarite ilkesinin, uluslararası alanda da, siyaset ve hukuk deyimleri arasına, arka kapıdan girdiği gözlenmektedir. Maastricht Sözleşmesi'nin GB 5. maddesi şöyle:¹¹⁸

"Topluluk (AT), bu sözleşmeyle kendisine verilen yetkilerin ve belirlenen amaçların sınırları içinde hareket eder. Münhasır yetkisi içine girmeyen alanlarda, Topluluk, ancak sübzidiyarite ilkesine uygun olarak, tasarlanan eylemin amaçları üye Devletlerce yeterli ölçüde

¹¹⁶ Mehmet Özcan, "Subsidiyarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>, 19 Mayıs 2005.

¹¹⁷ Üskül, a.g.e., s.27.

¹¹⁸ Üskül, a.g.e., s. 27.

gerçekleştirilemiyorsa ve tasarlanan eylemin boyutları ya da etkileri açısından Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebiliyorsa müdahale eder, topluluğun eylemi, bu sözleşmenin amaçlarına ulaşmak için gerekli olanı aşmaz."

Bu maddeye göre, Topluluk, amaçlanan bir hedefe üye devletlerin yapacağı tasarruflar ile tam olarak ulaşamayacağı dolayısıyla, hedefin Topluluk tarafından yapılan bir tasarrufla daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği durumlarda tasarrufta bulunur.¹¹⁹ Ayrıca bu prensibe göre, eğer tasarruf üye devlet tarafından yapılacak ise bu durumda da mümkün olduğu ölçüde yönetimin en alt kademeleri (halka en yakın yerel idare) tarafından yapılacak icraatla bu hedefe ulaşılması sağlanmalıdır.¹²⁰ Hatta subsidiarite prensibinin temelinde yatan düşünceye göre, sözü edilen "en alt kademenin" de yapılacak tasarruf konusunda, ancak, bizzat halk tarafından icraatta bulunulamaması durumunda devreye girmesi söz konusudur.

Görüldüğü gibi, sübzidiyarite ilkesi, Avrupa Topluluğu düzeyinde hukuk düzeninde yerini almış bulunuyor. Türkiye henüz Avrupa Birliği üyesi değil ama bu üyeliği istiyor. Türkiye AB'ye üye olmasa da, sübzidiyarite ilkesinin uygulaması çerçevesi içinde, Türkiye'nin çeşitli kurumları Avrupa Birliği'nin finanse ettiği çeşitli ağlar içinde yer alıyor. Bunların arasında belediyeler, belediye birlikleri, üniversiteler, işletmeler de var. Örneğin, Yalova ve Emirdağ belediyeleri, Anderlecht (Belçika), Santa Coloma de Gramenet (İspanya), Berkane (Fas) ve Kenitra (Fas) belediyeleriyle birlikte, AB'nin finanse ettiği bir proje içinde "göç ve ortak kalkınma" konusunda çalışıyorlar. Bu çalışmaya, merkezi devletlerin herhangi bir karışması da söz konusu değil. Kısacası, Türkiye'nin bazı yerel yönetimleri ve başka kuruluşları, sübzidiyarite ilkesinin

¹¹⁹ Nicholas Emiliou, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'" *European Law Review*, Vol. 17, No: 5, 1992, pp. 385-398

¹²⁰ Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", <http://www.turkishweeklv.net/turkce/makale.php?id=22>, 19 Mayıs 2005.

uygulamasının içine girmiş bulunmaktadır. Türkiye'yi yönetenlerin bütün bu gelişmelerin farkında olmaları ve üstlerine düşenleri yapmaları beklenirdi.¹²¹

3. 5-Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel yönetimleri, halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında yer almaktadır. Yerinden yönetim ve dayandığı ilkeler, Avrupa halkının günlük yaşamına ve kamu bilincine mal olmuş durumdadır. Yerel özgürlükler, Avrupa'da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin mantıksal ve zorunlu bir ögesini oluşturmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde, özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir. Özerk yerel yönetim ilkesinin korunması ve sürekli bir şekilde geliştirilmesinde bir zorunluluk olduğu savunulmaktadır.

Avrupa Konseyi, 1967'de, yukarıda belirtilen nedenlere dayanarak benimsediği 67 sayılı kararla "Yerel Özerklik Bildirgesi"ni Avrupa kamuoyuna sunmuştur. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın (CPLRE) bu kararı ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden bir girişimde bulunması istenmiş, karar Parlamenterler Meclisi'nin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiştir.¹²²

CPLRE, 1981 yılında da, genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir "İlkeler Bildirgesi"ni benimsemiştir. Avrupa ülkelerinin tarihsel gelişmelerinin ve yönetim yapılarından kaynaklanan farklılıkların hesaba katılması gereği olarak, daha esnek kurallar içeren bir Avrupa Yerel

¹²¹ Üskül, a.g.e., s. 29.

¹²² Ruşen Keleş, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995, ss. 3-4.

Yönetimler Özerklik Şartı taslağı 1982 yılında 126 sayılı kararla Bakanlar Komitesi'ne sunulmuştur.¹²³

İleriki dönemlerde daha da geliştirilen metin, yerel yönetimlerden sorumlu bakanların 06-08 Kasım 1984'de Roma'da yapılan 6. konferanslarında uygun bulunmuş ve Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır.

Şart'a taraf olan devletlerde bulunan bütün yerel yönetim türlerinin Şart'ın bütün ilkelerini benimseme veya taraf olabilmelerini sağlayan Şart'ın 13 üncü maddesi ile Devletler, Şart' ın imzalanması veya onaylanması esnasında Şart kapsamına aldıkları veya Şart dışında bırakmak istedikleri birimleri Konsey'e bildirmeleri hususunda serbest bırakılmış, böylelikle özerklik ilkelerinin Avrupa'da daha geniş bir coğrafyada uygulama şansı ortaya çıkmıştır.¹²⁴

3. 6- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Kabul Eden Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimler

Bu bölümde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına taraf olan ülkelerden Fransa, İspanya, İtalya ve Almanya'da yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkileri ve yerel yönetimler arası yetki ve görev bölüşümü üzerinde durulmuştur.

Bu ülkelerin seçilmesinin en önemli nedeni hepsinin yerel yönetimleri daha özerk kılmaya, daha geniş yetki, kaynak ve sorumluluklarla donatmaya özen göstermiş olmalarıdır.¹²⁵ Türkiye'nin idari yapısı itibarıyla en fazla benzeştiği Fransa'da yönetim gücünün başkentte toplanması gelenekçi merkeziyetçi sisteminin özelliklerini taşımasına yol açmıştır.

¹²³ Keleş, a.g.m., s. 4.

¹²⁴ Ruşen Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, TBD Yayınları, Ankara:1999, s. 13.

¹²⁵ Ruşen Keleş, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995, s. 19.

Subsidiarity yani hizmetlerin en yakın birimce yerine getirilmesi prensibinin tüm kamu yönetimlerine ve hizmetlere uygulanması anlamına gelen bir uygulama olarak 2 Şubat 1992 sayılı Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle İlgili Kanun, yetkilerin merkezden dağıtılmasını ve kaynakların farklı seviyelere göre tahsis edilmesini kabul etmiştir.

Fransa'da Devlet ile yerel yönetimler arasında ki görev bölüşümünde temel ilke olarak devletin sorumluluğunu koruma ve denge unsuru olması kabul edilmiştir.¹²⁶ Merkezi yönetim yerel yönetimleri mali olarak desteklerken merkez tarafından yürütülecek hizmetlere yerel yönetimlerden katkıda bulunmalarını istemektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler birbirini tamamlayıcı iki unsur olarak görülmektedir.

1981-1983 yerel yönetim reformu yerel yönetimlerin yönetsel yapıdaki yerlerinin yeniden düzenleyerek her kademesinde daha çok ve daha net bir yapıya kavuşturmuştur. Yani, devlet ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı, devlete ait olanlar ile yerel yönetimlere ait bulunanların karşılıklı olan gelir kaynakları ile birlikte ya tümüyle devlete ya da tümüyle yerel yönetimlere bırakılmasıdır.

Öte yandan Fransa'da seçilmiş temsilcilere daha çok yetki tanınması ilkesi benimsenmiş, yerel yönetim organlarının aldıkları kararlar üzerinde ön denetim kaldırılmıştır. Bunların yaptıkları işlemlerin kanuna uygunluk denetimi sonradan yapılmaktadır.¹²⁷ Valinin bütçeleri onaylama yetkileri kaldırılmıştır.

Fransız Anayasasına göre merkezi devlet ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında olduğu gibi, yerel yönetimlerin kullanacağı yetkilerin tanımlanması da kanun meselesidir.

¹²⁶ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1994, s. 51.

¹²⁷ Michel Belanger, *Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri*, Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma, Manisa: TBD Yayınları, 1997, s. 85.

Fransa deneyiminde, hizmette halka yakınlık ilkesinin Maastricht Anlaşmasının imzalanmasından çok önce, 1976 yılında, kurulan Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonunda yetki paylaşımı için kullanılabilir bir ölçüt olarak söz edilmektedir.¹²⁸ Komisyonun bir yazanığında ilke şu şekilde tanımlanmıştır: “ İlke, yetkileri kullanacak en uygun yönetim basamağının hangisi olduğunu aramayı amaçlar. Üst düzeydeki yönetim, yalnızca, alt basamaktaki yönetimlerin söz konusu yetkileri kendi başlarına kullanma gücünden yoksun olmaları durumunda o yetkilere sahip çıkacaktır. Bu nedenle de bütün yetkiler yerel yönetimlere devredilmelidir”.¹²⁹ Hizmette halka yakınlık ilkesinin özü olan, kamusal yükümlülüklerin vatandaşa en yakın birimlerce gerçekleştirilmesi ana fikri bu tanımlamada açık bir şekilde görülmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına taraf bir diğer ülke olan İspanya’da, ülke toprakları belediyelere, illere ve özerk topluluklara bölünmüştür. Devlet, üniter bir yapıya sahip olmasının yanında yer yönünden çoğulculuk ilkesine göre örgütlenmiştir.

Yerel yönetimler, yerel toplulukların çıkarlarını gözetmek, kendi işlerini yönetmek hakkına sahiptirler. Parlatonun, yerel birimlerin yetkilerine karışması söz konusu değildir. Bölgelerin özerklikleri özel özerklik sözleşmeleri ile düzenlenmiş, siyasal özerklikleri olan, koydukları kurallar yasa gücünde olan özerklidir.¹³⁰

2 Nisan 1985 tarihli yasada yer alan temel ilkeler kısaca şunlardır:¹³¹

1. Belediyeler ve özerk topluluklar belediye sınırları içerisinde semt ve mahalle gibi daha küçük birimlerin oluşturulmasında yetki sahibidir.

¹²⁸ Ruşen Keleş, Fransa’da ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Ankara: TBD Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayınları, 1994, s. 13.

¹²⁹ Ruşen Keleş, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995, s. 13.

¹³⁰ Ruşen Keleş, “Fransa’da ve İspanya’da Yerinden Yönetim”, Ankara: TBD Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayınları, 1994, s. 62.

¹³¹ Ruşen Keleş, “İspanyada Yerinden Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, s. 14.

2. Yasa ile yerel yönetimlere, yerel toplulukları yönetmek, vergi koymak, kamulaştırma yapmak yetkisi verilmiştir.
3. Devlet ve özerk toplulukların parlamentoları; belediyelerin, illerin, adaların ve öteki yerel kuruluşların kendilerini ilgilendiren bütün işlere karışmak haklarını güvence altına almakla yükümlüdürler.
4. Yerel yönetimlerin kendi görev ve sorumluluk alanları çerçevesinde yaptığı tüm işlemler üst yönetim basamaklarının denetimi altında değildir. Ancak yargı denetimi vardır.

İspanya Anayasası'nın 137. Maddesine göre, Özerk Yönetim, İl ve Belediye olmak üzere 3 yerel yönetim birimi vardır. Yerel yönetimler hem Devletin hem de özerk topluluğun yasalarına bağlıdır. İspanyol anayasasına göre temel kurallar merkezi devletçe yasalaştırılır ve geliştirilmesi özerk topluluklara bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği kurumsal güvenceye sahiptir.¹³²

İspanya'da, hizmette halka yakınlık prensibinin bir uygulaması olarak yerel yönetimler arası görev ve yetkilerin bölüşümünde, "en büyük yarar" ilkesine dayanılmaktadır.¹³³ Bu ilke, kamu idaresi birimlerinin her birinin yüklendiği ülke, bölge, yerel karakterdeki görevleri göz önüne alınarak hangi hizmetin kiminle en büyük yararı gerçekleştireceği sorusuna cevap arar ve "tam ya da paylaşılan" nitelikteki "kendiliğinden ya da kanunla devredilen" yetkileri ortaya koyar.

Yerel yönetimin temel prensiplerini düzenleyen 85/7 sayılı kanunun 27. maddesi, kamu idaresinin verimliliğini artırdığı ve daha fazla vatandaş katılımını sağladığı sürece, devlet ve özerk yönetimlerin özellikle yerel çıkarları etkileyen alanlarda ellerinde tuttıkları yetkileri belediyelere devredebilecekleri hükmünü getirmiştir.

¹³² Türker, a.g.e., ss. 70-79.

¹³³ Ruşen Keleş, "Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim", TBD Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayınları, Ankara, 1994, s. 65.

Demokratik parlementer sistemle yönetilen İtalya'da yerel yönetimler; Bölgeler, İller ve metropoliten şehirler ve Belediyeler olarak sıralanmaktadır. İtalyan Anayasasının 5 inci maddesinde cumhuriyetin birliği ve bölünmezliği vurgulandıktan sonra yerel özerkliklerin tanınacağı ve destekleneceği vurgulanmaktadır.¹³⁴

İtalya'da bölge yönetimleri aşırı merkeziyetçiliğe karşı kurulmuşlardır ve kırsal alan ve kent zabıtası, teşkilatlanma, belediye bölümlerinin tespitini yapma, fuarlar ve pazarların düzenlenmesi, sağlık, eğitim, müze ve kütüphane, bölge düzeyinde ulaşım ve kamu yatırımları termal ve mineral sular, taş ve kömür ocakları, avcılık, tarım ve ormancılık, el sanatları konularında anayasa tarafından yasama yetki verilmiştir. Bunun yanında, Devlet, bazı idari görevlerin icrasını bölgelere yetki devri suretiyle verebilmektedir.¹³⁵

1982 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile iller ve belediyeler daha güçlü duruma getirilmişler, illere; belediyeler ile bölgeler arasında köprü oluşturma görevi verilmiştir.¹³⁶ 1982 yılında çıkarılan yasa belediyelere yeni görevler vermiş onlara yetkiler tanıyarak öz kaynak sağlamıştır. Kitle taşımacılığında ekonomik ve toplumsal kalkınmaya kadar bir çok görev onlara verilmiştir.

İtalyan anayasasında, hizmette halka yakınlık ilkesi yer almamakla beraber, devlet hizmetlerinin olabildiği ölçüde yerelleştirileceği yazılmıştır. Anayasa, devlet hizmetlerinde mümkün olduğu kadar yönetsel yerinden yönetimin sağlanmasını, yasaların ilke ve yöntemlerinin yerel özerklik ve yerinden yönetim gereklerine uyarlamasını emretmektedir. Hizmette halka yakınlık ilkesinin bir uygulaması olarak, bölgelere yasa çıkarma yetkisi verilmiş, belediyelerin ise yerel çıkarlarla ilgili yönetim görevlerini yürütmekle yetkili oldukları vurgulanmıştır.

¹³⁴ Tortop, a.g.e., s. 63.

¹³⁵ Ahmet Ulusoy-Tekin Akdemir, Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001, ss. 85-93.

¹³⁶ Cevat Geray, Belediyelerimizin Yapısal Sorunları, AÜSBFD: Mimarlık, No: 151, Cilt: 32, No: 1-4, 1977, s. 54.

Federal bir devlet olan Almanya 16 eyâlete ayrılmış ve seçilmiş parlâmentosu olan eyâlet hükümetleri, vergi koyma, eğitim ve kültür politikası, polis teşkilatının denetimi gibi çok kapsamlı yetkilere sahiptir. Federe bir devlet olması; federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler olmak üzere üç farklı yönetim kademesini ortaya çıkarmıştır. Eyâletler de yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız şehirlere ayrılır.

Alman yerel yönetimlerinin özelliği özerkliklerinin anayasal güvence altına alınmış olmasıdır. Alman anayasasının 28 inci maddesinde, belediyelerin, hukuk çerçevesinde bütün yerel işlerini kendi sorumlulukları altında yürütme hakkı bulunduğu ve eyaletlerin anayasal rejimlerinin devletin temel yasalarına uyma zorunluluğu olduğu ve bu çerçevede de hükümetlerin bahsi geçen bu hususlara ve temel haklara uyma gerektiği belirtilmektedir. Yine Alman Anayasasının 30 uncu maddesine göre; başka bir düzenlemeye gidilmediği veya aksine harekete imkan tanımadığı sürece devlet yetkilerinin kullanılması ve görevlerinin ifası eyaletlere bırakılmıştır.¹³⁷

Almanya’da mahallî toplumla ilgili bütün işlerin belde insanların kendi sorumlulukları altında düzenlenmesi prensibi vardır ve “tam yetkililik prensibi” olarak ifade edilen bu prensibe göre Kanunlarla açık şekilde merkezî idareye verilmeyen bütün hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilebilmektedir. Buna mukabil merkezî idare ancak kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirebilmekte, federal devlet sadece anayasal olarak kendisine intikal ettirilen edilen konularda yine Anayasada belirtilen sınırlar içinde idari faaliyette bulunabilir ve idari faaliyetin esas yürütücüsü eyâletlerdir. Farklı yerel nitelikte olan görevler ile merkezi idare tarafından aktarılan görevlerinin yerel yönetimler tarafından birlikte yerine getirilmesi Almanya’daki yerel yönetimlerin bir modeli haline gelmiş, bu ise Yerel yönetimlere dayalı entegrasyon modeli olarak tanımlanmıştır.¹³⁸

¹³⁷ Ulusoy-Tekin, a.g.e., ss. 61-70.

¹³⁸ Koçdemir, a.g.m., s 20.

Mahalli toplumun refahını demokratik ve etkin süreçlerde yükseltmenin yegâne vasıtası olarak görülmekte, mahallî politik etkileme imkanlarının en üst seviyede olması, aynı zamanda mahallî ihtiyaçların da en iyi şekilde dikkate alınmasını beraberinde getirmektedir.¹³⁹

Almanya'da yerinden Yönetimler aşağıdaki unsurları içermektedir:¹⁴⁰ Mahallî idareler; kendi personellerini özerk biçimde seçer, atar, geliştirir ve işine son verirler, İdarî teşkilatlanmalarını kendileri şekillendirirler Belde alanını düzenleme ve şekillendirme için kendi sorumlulukları altında imâr ve kullanım planları yaparlar, Mahallî tüzük, yönetmelik vb. hukukî metinler çıkarırlar, malî özerklik hakkına sahiptirler, vergi koyabilirler ve oranlarını belirleyebilirler.

Alman yerel yönetimleri, Maastricht Antlaşmasında yer alan hizmette halka yakınlık ilkesinin tanınmasıyla daha da güçlendirilmiştir.

Anayasa, beldelere ve belde birliklerine (ilçelere) mahallî toplumun bütün işlerini kanunlar çerçevesinde kendi sorumlulukları içinde düzenleme hakkını vermiştir. Beldeler mahallî niteliği bulunan kanunlarla farklı şekilde düzenlenmemiş olan her şey için yetkilidirler.¹⁴¹

Hizmette halka yakınlık ilkesinin daha çok yürütme yetkilerine ilişkin olarak kullanılan Almanya ilkenin en yaygın olarak bilindiği yerdir. Federal hükümetin kendi yürütme örgütü eliyle yerine getireceği görevler anayasada sınırlı sayıda olup, eyalet yasalarının uygulamasına karışılmamaktadır. Alman Anayasasında; anayasada tersi belirtilmiş ve o yönde izin verilmiş olmadıkça hükümet yetkilerinin kullanılması ve devlet işlevlerinin yerine getirilmesinin eyaletlere düşen bir görev olduğu belirtilmiş, yetkinin federal hükümete bırakılmadığı her durumda eyaletlere ait olduğu vurgulanmıştır.¹⁴² Analizi

¹³⁹ Koçdemir, a.g.m., s 21.

¹⁴⁰ Ulusoy- Tekin, a.g.e., ss. 61-70

¹⁴¹ Belma Üstümişak, Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, Ankara: DPT Yayınları, Ocak 1992, ss. 13-18.

¹⁴² Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995, s. 11.

yapılan ÷lkelerde, hizmette halka yakınlık ilkesinin uygulamalarından Şu ıkarsamalar yapılabilir:

1. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkilerin yeniden paylaşımı isteği ile hizmette halka yakınlık ilkesine duyulan ilgi hemen hemen aynı zamanlara rastlamaktadır.
2. Yerel yönetimlerin sonradan denetlenmesi, önceden denetlenmesinin yerini almıştır.
3. Yerel yönetimlere verilen yetki ve görevlerin sayısı giderek artmaktadır. Bunun yanında bölgesel düzeye özerklik verilmesi devam etmektedir.

4. BÖLÜM

OSMANLI DEVLETİNDE ANAYASA YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YERELLEŞME

4.1-Tanzimat Öncesi Yerel Yönetim Hareketleri

4. 1. 1- Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri

Ülkemizde yerel yönetimlerin kurumsal anlamda yapılandırılmalarının uzun bir geçmişi bulunmamaktadır. 1849 yılına kadar Osmanlı'da şehirler, kadılar, vakıflar, loncalar ve mahallelerin faaliyetleri ile ortak gereksinimlerin karşılandığı yerleşim birimleri olmuşlardır. Vakıflar eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım tesisleri gibi faaliyetleri yerine getirirken, loncalar çarşı-pazar denetimini yapmaktaydı. Kadılar bir taraftan adli hizmetleri ifa ederken, diğer yandan günümüzde zabıta ve kısmen de emniyet güçleri tarafından yerine getirilen yerel kolluk hizmetlerini görenlerin idarecisi durumundadırlar. Mahalle halkı ise, ortak çabalarla kendi bekçisini seçiyor, temizlik gibi ortak gereksinimlerini karşıyordu.¹⁴³

4. 1. 2- Anayasal Gelişimi

Türkiye'de yerel yönetimlerinin evriminin ve yönetsel sistem içindeki konumunun en temel özelliklerinden birisinin, bağımlılık olduğu ileri sürülebilir. Türk toplumunda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı toplumsal ve siyasal bir oluşumun ürünü olmamıştır.

Batı örneğinden farklı olarak, bu birimlerin kendiliğinden değil, yönetsel ve ekonomik zorlukların bir sonucu olarak güdümlü bir biçimde oluştuğu söylenebilir. Yani aşağıdan yukarıya doğru bir gelişim ve örgütlenme değil, yukarıdan aşağıya doğru bir girişim ve örgütlenme söz

¹⁴³ Nadaroğlu, a.g.e., s.167.

konusu olmuştur. Güçlü bir merkezi yönetim geleneği olan Türk toplumunda gerek Osmanlı İmparatorluğunda gerekse Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler bağımlı ve ikincil örgütlenmeler olma özelliğini korumuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat'tan önceki dönemde yerel yönetimlere yer verilmiş ve eyalet yönetimlerinde bir tür yetki genişliğinin uygulanmasıyla yetinilmiştir¹⁴⁴. Tüm geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancı olan Osmanlı İmparatorluğunun klasik döneminde bugün tanım gereği yerel yönetimlerin işlevleri arasında sayılan yerel nitelikli kentsel hizmetler ilmiye sınıfından olan Kadı'ya bırakılmıştı.¹⁴⁵ Kadı'nın yardımcılarını kapı halkı oluşturmaktaydı. Buna karşılık, ne Kadı'nın ve kapı halkının yerel halk tarafından seçilip denetlenmesi, ne de yönetime halk temsilcilerinin belirli statü ve kurallar çerçevesinde katılması söz konusu değildi.

Kimi ekonomik konularda (fiyat saptanması, narh konması), mali işlemlerin yürütülmesinde (vergi konması ve toplanması) ve kolluk hizmetlerinin yürütülmesinde, Kadı, halkın ve esnaf temsilcilerinin yardımını isteyebiliyordu. Ancak bu kişilerin kent yönetimine katılmak için sürekli kurullar halinde toplanmadıkları ve çalışmadıkları bilinmektedir. Köy ve mahallelerde de bir yerci yönetim oluşumu ortaya çıkmamıştır. Özetle, Tanzimat dönemine kadar Osmanlı imparatorluğunda köy, kent ve eyalet yönetiminden, vakıflar gibi ekonomik-toplumsal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden söz edilmekte, buna karşılık yerel yönetim gibi bir kavram ve kurumdan, dahası, merkezi yönetime yardımcı olan süreklilik kazanmış yerel kurullardan söz etmenin olanaklı olmadığı belirtilmektedir.¹⁴⁶

Bir kurumsallaşmanın olmamasına karşın, Osmanlı İmparatorluğunda on sekizinci yüzyıl sonuna kadar kent hayatının düzenlenmesinde esnafın

¹⁴⁴ Nadaroğlu, a.g.e., s. 167.

¹⁴⁵ İber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayıncılık, 1965, s. 15.

¹⁴⁶ İber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdareler Alanındaki Gelişmeler", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl:3, Sayı: 1-2, 1982, s. 141.

vazgeçilmez bir danışma grubu oldukları tarihçilerce belirtilmektedir. Danışma, giderek kararlara katılmaya dönüşmüştür.¹⁴⁷

On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı toplumunda ekonomik ve toplumsal yapıda ortaya çıkan değişim ve yönetsel bir yeniden düzenleme gereksinmesi yerel yönetimlerin de gündeme gelmesine neden olmuştur. Böylece Tanzimat'tan sonra gerek köy ve mahallelerde gerekse kentlerde önce muhassıl meclislerinde sonra vilayet idare meclislerinde, daha sonra da belediye meclislerinde yerel temsilcilerin bulunduğu kurullar oluşmaya başlamıştır.

4. 1. 3-Yerel Yönetimin Gelişimi

Osmanlı imparatorluğunda en küçük yönetsel birimi oluşturan mahalle ve köylerde temsile dayanan bir yerel yönetim uygulaması ancak on dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşebilmiştir. Kentsel alanlarda on dokuzuncu yüzyılın ilk yarısına kadar mahalleleri yönetenler, Kadı'nın mahalle düzeyindeki temsilcisi olan imamlardır. İmamlar padişah beratı ile atanmaktaydı.¹⁴⁸ Muhtarlık kurumunun ortaya çıkışı ilk kez II. Mahmut döneminde gerçekleşmiştir. İlk muhtarlık uygulamaları İstanbul'da görülmüştür, imamların yetersizlik ve yolsuzlukları üzerine her mahalleye evvel ve sani (birinci ve ikinci) olmak üzere muhtar atanmaya başlanmıştır. Ancak imamlar da mahalle yönetiminde söz sahibi olmayı sürdürmüşlerdir.¹⁴⁹ Bu aşamada bir seçim uygulaması söz konusu olmamıştır.

Taşra'da ise muhtarlık uygulamasına daha sonra geçilmiştir. İlk kez Kastamonu'da başlayan bu uygulamanın diğer eyaletlere yaygınlaştırılması için fermanlar çıkartılmıştır. Ancak müslüman olmayan mahalle ve köylerde

¹⁴⁷ İlber Ortaylı, *Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneği*, Mimarlık, Yıl:15, Sayı 151, 1997, s. 15.

¹⁴⁸ Oya Çiftçi, "Yerel Yönetimlerde Temsil", *Türkiye Orta Doğu Anme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, No:226, Ankara, 1989, s. 49.

¹⁴⁹ Çiftçi, a.g.e., s. 49.

papaz ve kocabaşı yönetimi 1864'e kadar varlığını sürdürmüştür. Yine 1864'e kadar muhtarlık görevi merkezi yönetimin onayına bağlı kalmıştır.¹⁵⁰

Köy yönetimlerine ilişkin olarak belirtilmesi gereken bir nokta, bir yerel meclis uygulamasının 1864'e kadar görülmemesidir. Tarihçiler on dokuzuncu yüzyılın ilk yarısında ihtiyar meclislerinin varlığına ilişkin bir kanıtın bulunmadığını ileri sürmektedir.¹⁵¹ Bu çerçevede, köy yönetimlerinin bu dönemde bir yerel yönetim birimi olma niteliği taşıdığını söylemek güçtür.

Bir yoruma göre, Batıda komünler bir yurttaşlık duygusunun gelişmesi sonucu ortaya çıkarken, Osmanlı imparatorluğunda, farklı bir gelişme söz konusu olmuştur. Osmanlı monarşisinin ülkenin her köşesinde kendini duyuramaması, özellikle kırsal kesime karışamaması, oralarda toplumsal işlevlerini yerine getirememesi köy yönetimlerinin gelişmesini sağlamıştır.¹⁵²

Mahalle ve köy yönetimlerinin yerel yönetim niteliğine kavuşmasının 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştiği söylenebilir. Bu yolda büyük bir adım oluşturan ihtiyar meclislerine ilişkin kurallar ilk kez 1864 Nizamnamesinde yer almıştır. İhtiyar meclislerinin ilk kurulup çalışmaya başladıkları yer ise Tuna Vilayeti olmuştur.¹⁵³

1864 Vilayet Nizamnamesinde muhtar ve ihtiyar meclislerinin seçimle belirlenmesi öngörülmekteydi. Yirmi haneden fazla her köyde iki muhtar seçilirken, yirmi haneden az topluluklarda ise yalnızca bir muhtar seçilmekteydi. Buna ek olarak, karma nüfuslu köylerde dinsel

¹⁵⁰ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840–1878)*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, ss. 97–99.

¹⁵¹ Ortaylı, a.g.m., s. 97.

¹⁵² Ortaylı, a.g.m., s. 97.

¹⁵³ Ortaylı, a.g.m., s. 97.

toplulukların ayrı muhtar ve ihtiyar meclisi seçmeleri söz konusu idi. Seçimden sonra muhtarlar, adları kazaya bildirilerek, Kaymakamın emri ile atanıyorlardı. Buna ek olarak, muhtarların merkezi yönetimce görevden uzaklaştırılabilmeleri söz konusu idi. İhtiyar meclislerinin üye sayısı 3 ile 12 arasında değişmekteydi. Yine karma köylerde dinsel topluluklar ayrı ihtiyar meclisi seçmekteydi. Müslüman köy ya da topluluklarda imam, müslüman olmayanlarda ise papaz meclisin doğal üyesi idi. Karma köylerde, ayrı dinsel toplulukların ihtiyar meclisi, muhtar ve papazları ortak konu ve anlaşmazlıkları çözmek için birlikte toplanabilmekteydi.¹⁵⁴

1864 Nizamnamesinde belirlenen ve 1871 Vilayet Nizamnamesiyle sürdürülen düzenlemeye göre muhtar ve ihtiyar meclisi seçimleri yılda bir yapılmaktaydı. Osmanlı uyruğundan, 18 yaşını tamamlayan ve yılda en az 50 kuruş vergi veren erkekler köyde toplam kendi cemaatlerinin muhtar ve ihtiyar meclisini seçmekteydi. Muhtar ya da ihtiyar meclisi üyesi seçilme koşulları ise, Osmanlı uyruğundan olmak 30 yaşından büyük olmak ve yılda en az yüz kuruş vergi olarak belirlenmiştir.¹⁵⁵ Görüldüğü gibi bu düzenlemede katılma ve temsilin geniş bir tabanı yoktur. Bu durum, devletin «denetleyebileceği dar bir gruba yönetime katılma hak ve yetkisini tanıması» olarak açıklanmaktadır.¹⁵⁶ 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile düzenlenen bu uygulama Cumhuriyet'in başlangıç yıllarına kadar sürmüştür.

4. 1. 4-Yerelleşme Merkezileşme Durumu

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batıda yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda resmîleşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerelleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının

¹⁵⁴ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları, 1978, s. 15.

¹⁵⁵ Çiftçi, a.g.e., s. 50

¹⁵⁶ Tekeli ve Ortaylı, a.g.e., s. 15.

siyasal katılımı ve etkin haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin baskıları sonucu ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Türkiye'deki mahalli idarelerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir. Modern anlamda mahalli idarelere ilk kez Tanzimat döneminde rastlanmaktadır. Bu idareler Tanzimat döneminde ve 1854'ten sonra oldukça yavaş bir gelişme izleyerek kurulmuşlardır. Tüm hukuki niteliklere sahip mahalli idarelerin kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir.

Avrupa'da mahalli yönetime katılımın uzun bir tarihsel gelişimi olmasına karşılık, Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalli idare anlayışı 19.yüzyıl sonrasında ortaya çıkmıştır. Tanzimat öncesine kadar, Osmanlı İmparatorluğu'nda kent hizmetleri geleneksel ve kendine özgü şehir yönetimlerince yerine getirilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda geleneksel şehir yönetiminin en önemli özelliği, yönetimin merkezi otoritenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olması ve bu işin merkezden atanan görevliler tarafından yürütülmesidir.¹⁵⁷ Belediye ile ilgili hizmetler de, daha çok halkın ortak çabaları ile yerine getirilmeye çalışılmıştır. Kent ve kasabadaki sokakların temizlik işleri, sokak sakinlerince, çarşıların temizliği de esnaflarca yapılmıştır.

Yerel hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar, loncalar ve mahalleler etkin görevler üstlenmişlerdir. İdari örgütlenmede şehir yönetiminde en etkili statü kadınlara aitti. Kadı, Osmanlı yönetiminde şer'i ve hukuki hükümleri uygulayan ve devlet emirlerini yerine getiren görevlilerdir. Kadıların görevlerini hukuki, idari ve beledi olarak üç grupta toplamak mümkündür.¹⁵⁸

Kazanın başında bulunan kadı, hem şer'i ve idari yargının başı, hem de belediye başkanı olarak merkezi yönetimin temsilcisiydi.¹⁵⁹ Osmanlı

¹⁵⁷ Ulusoy-Tekin, a.g.e., s. 109.

¹⁵⁸ Metin Erten, *Nasıl Bir Yönetim?*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999, s. 101.

¹⁵⁹ Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, 1.b., İstanbul: İşaret Yayınları, No:54, Ocak 1992, s. 198.

yönetiminde kadılık, taşra yönetimin temelini oluşturmaktaydı. Kadıya bağlı subaşı, şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumluydu. Naib ise yargı işlerin de kadının yardımcısı ve kadının olmadığı yerlerde kadı adına hüküm vermekle kadıya karşı sorumluydu. Belediye işlerinden sorumlu olan görevlilere verilen ad muhtesip'tir. Muhtesip, tüketim mallarını kontrol etmek, tartı ve ölçü aletlerini denetlemek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı işletmeleri denetlemekle görevlidir. Belediye zabıtasının gördüğü tüm işler o dönemde muhtesibe bırakılmıştır.¹⁶⁰

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde diğer bir birim de vakıflardır.¹⁶¹ Vakıflar, bir malın kamu yararına yönelik hizmetlerde kullanılması için padişah ve aileleri ile varlıklı kişilerin mallarını hayır amacıyla bağışlamasından doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar geniş bir yer tutmaktadır. Toplumsal hizmetlerin yanı sıra çeşitli alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli bir rol üstlenmişlerdir. Vakıf binaları, şehir mekânlarının ve işlevlerin belirlenmesi ve düzenlenmesinde büyük öneme sahip olmuşlardır. Şehir merkezlerine kurulan camilerin çevresinde genellikle çeşme, sebil, şadırvan, medrese ve kütüphane bulunmaktadır. Ayrıca aşevleri, imarethane, hamam ve hanlar da bulunmaktadır. Bunların yanında şehrin aydınlatılması ve temiz su ihtiyacının karşılanması da vakıflarca yerine getirilmiştir. Sosyo-ekonomik şartların yetersizliğinde etkilenen vakıflar, daha sonra 1836 yılında Evkaf Nezareti bünyesinde toplanarak bir tür devletleştirilmiştir.

Osmanlı yönetiminde diğer bir idare teşkilatı da mahalledir. Mahalleyi yöneten imamlar, padişah beratı ile atanmışlardır. İdareleri altındaki birimlerin yönetimlerinden kadıların karşı birinci dereceden sorumluydular. Muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar, imamlar, mahalle örgütünde önemli görevler üstlenmişlerdir. İmamların görev yeri olan camiler

¹⁶⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu yönetimi*, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1997, s. 35.

¹⁶¹ Mustafa Gönül, *Yerel Yönetim Birlikleri*, Ankara: TODAİE Yayınları, No:159, 1997, s.34.

aynı zamanda mahallenin yönetim merkezi ve hükümet emirlerinin kadılar kanalıyla halka iletiildiği merkezler olmuştur.¹⁶²

Osmanlı yönetiminde yerel kamu hizmetleri yürüten diğer bir kurum lonca teşkilatları olmuştur. Mesleki gruplaşmalardan doğan lonca teşkilatları, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleridir. Bunları günümüzdeki yerel sivil toplum örgütlerine benzetmemiz yanlış olmaz.

Loncalar, üyelerinin etkinliklerini denetlerken, merkezi yönetim ile halk arasında aracılık rolünü de üstlenmişlerdir. Bu dönemde esnaf tarafından seçilip kadı tarafından atanan loncaların yetkilileri (esnaf kethüdaı) hükümet emirlerini halka aktararak, bu emirlere uyulup uyulmadığını gözlemlemişlerdir.

Tanzimat öncesinde, Osmanlı şehir yönetimi başta kadılar olmak üzere, vakıflar, loncalar ve mahalle örgütleri tarafından yürütölmekteydi. Bu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından modern anlamda yerel yönetim teşkilatından söz etmemiz mümkün değildir.

4. 2-Tanzimat Sonrası Yerel Yönetim Hareketleri

4. 2. 1- Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri

Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonra, Osmanlı yönetiminde feodal yapının tasfiyesini sağlamaya yönelik girişimlerde bulunularak modern şehir yönetimine doğru adımlar atılmıştır. Türkiye'de doğal bir yerleşme birimi olan köylerde dışındaki mahalli idare ünitelerinin kurulmasına ancak Tanzimat'tan –özellikle 1854'ten- sonra başlanabilmiştir. Kuruluş aşamasında model olarak Fransız mahalli idare düzeni benimsenmiştir. Napolyon döneminin mirası olan merkeziyetçiliğin temsilcisi durumundaki

¹⁶² Akdemir, a.g.e., s. 111.

Fransız sistemi Türk mahalli idare düzenini de etkilemiş ve bugün dahi terk edilmesi kolay olmayan merkezîyetçi doğrultudaki idari ve siyasal bazı alışkanlıkların doğmasına sebep olmuştur. Oysa özgürlükçü demokrasilerdeki mahalli idareler uygulamasının idari âdemi merkezîyet anlayışı yatmaktadır. Ayrıca, çağımızdaki sosyo-politik gelişmeler de ılımlı bir âdemi merkezîyet doğrultusundadır.¹⁶³ Demokratik merkezîyetçiliğin esas olduğu sosyalist düzenlerde dahi 1989'daki çözümlü ve çöküş döneminden önce idari âdemi merkezîyet yolunda adımlar atılmaya çalışılırken parlamenter demokrasiyi seçmiş ve benimsemiş ülkelerde katı merkezîyetçi görüşlerin artık değer taşımaması gerekir. Ancak ne var ki, sosyal ve siyasal alanlardaki toplumsal alışkanlıkların kısa sürelerde terk edilmesi pek kolay değildir. Ayrıca, birey yaşantısında uzun sayılan sürelerin toplum yaşantısında oldukça kısa sayılması gerekeceğini de unutmamak gerekir.

4. 2. 2-Anayasal Gelişim

Tanzimatla birlikte mahalli idareler yasalaştırılmış, böylece merkezi iktidarın egemenliği sağlanmıştır, yaygınlaştırılmıştır. **Merkezîyetçilik düşüncesinin etkili olduğu bu dönemde kurulan mahalli idare birimleri merkezi hükümetin etkisi altında kalmıştır.** 1854 yılında İstanbul'da kurulan İstanbul Şehremaneti, modern belediyeçiliğin ilk örgütüdür. Şehremanetinin başında merkezi yönetimce atanan Şehremini bulunmaktaydı.¹⁶⁴ Şehremaneti, mali yeteneği oldukça sınırlı olduğu için modern belediye hizmetlerini karşılamada yetersiz kalmıştır. 1857 yılında İstanbul'un Galata ve Beyoğlu bölgesine belediye hizmetlerini götürmek için **Altıncı Daire-i Belediye** kurulmuştur.¹⁶⁵ Bu belediye kurulurken Paris örnek alınmıştır. Altıncı Daire-i Belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden kaynak aktarılmıştır. Aynı zamanda gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimidir.¹⁶⁶

¹⁶³ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 171.

¹⁶⁴ Çiftçi, a.g.m., s. 59.

¹⁶⁵ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s. 202.

¹⁶⁶ Nadaroğlu, a.g.e., s. 172.

İlk Osmanlı Meclis-i Mebus an'ı belediyelerle ilgili olarak başkent İstanbul ve diğer belediyeler için iki ayrı düzenleme yapmıştır. “Dersaadet Belediye Kanunu” yalnızca İstanbul’un olurken “Vilayetler Belediye Kanunu” ise taşradaki belediye yönetimleri için düzenlenmiştir.¹⁶⁷ Vilayet ve Belediye Kanunu ile belediyeler ilk kez tüzel kişilik kazanmışlardır. Bu kanuna göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacak, kasabanın büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir değişecektir. Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup, görünürde de olsa kentin imar, su, itfaiye gibi işlerini yerine getirecektir. 1877 Vilayet Belediye Kanunu, 1930 Belediye Kanunu yayınlanıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.¹⁶⁸

Osmanlı yönetiminde Tanzimat’tan sonra çıkan diğer bir yönetim sistemi ise İl Özel İdareleri olmuştur. Bununla ilgili ilk resmi belge 1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”dir. Bu nizamname ile “eyalet” yönetiminden “vilayet” sistemine geçilmiştir. Ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmıştır.¹⁶⁹ Vilayetin yönetimi valiye, sancağın yönetimi mutasarrıf’a, kazanın yönetimi ise kaymakama verilmiştir. Fransız vilayet sistemi örnek alınarak uygulanan bu nizamnamede halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin hafifletilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.¹⁷⁰

1870 yılında “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” kaldırılarak yerine “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” konulmuştur. Bu nizamname ile il genel meclisinin görevleri arttırılmıştır. Fakat her iki nizamnamede de tüzel kişilik ve özerk mali kaynak söz konusu olmamıştır.¹⁷¹

Ülkemizde il düzeyinde mahalli idareye geçiş, 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” ile gerçekleşmiştir. Bu geçici kanun ilin genel yönetimi ve ilin özel yönetimi olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. İlin özel yönetimi ayrı bir mahalli idare anlamına gelmektedir.

¹⁶⁷ Akdemir, a.g.e., s. 114.

¹⁶⁸ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s. 210.

¹⁶⁹ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s. 220.

¹⁷⁰ Ortaylı-Tekeli, a.g.m., s. 21.

¹⁷¹ Eryılmaz, a.g.e., s. 50.

İlin mahalli hizmetleri bu mahalli idare biriminin yetkisine verilmiş; ayrıca, İl'e tüzel kişilik tanınarak ilin kendisine ait gelir kaynakları oluşturulmuştur. Diyebiliriz ki 1913 tarihli kanunla il ölçeğinde mali-idari özerkliğe sahip ilk modern bir mahalli idare sistemine geçilmiştir.¹⁷²

4. 2. 3-Yerel Yönetimin Gelişimi

On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı toplumunda ortaya çıkan gelişmeler yerel önderlerin yanında azınlık topluluk önderlerinin de bir ölçüde yönetime katılmasına olanak sağlamıştır. Tanzimat yöneticileri taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle yerel yönelimi kurumlaştırırken bir yerel demokrasiyi geliştirmekten çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi amacıyla idiler.

Teknolojik araçları kıt ve yapısı ilkel olan yönetimin bu amaçlara yalnız başına ulaşamayacağını anladıkları için yerel nüfuz gruplarının yardımına başvurmayı, onlar aracılığıyla halkı yönlendirmeyi yeğlemişlerdir. Bu sistemi resmileştirmekle de yerel yönelimlerin temelini atmış oldular. Bu düzenlemede geleneksel meşveret yönetiminin bir tür uygulaması benimsenmiştir.¹⁷³

Seçim ve temsil konusu, ilk kez Tanzimat yöneticilerinin vilayet yönetiminde yaptıkları düzeltim nedeniyle söz konusu olmuştur. Kurumsallaşan ve süreklilik kazanan kurullara yerli halktan temsilci olarak katılacak üyelerin saptanması için seçim yöntemine başvurulacaktı. Öngörülen seçim yöntemi çok ilkel idi. Bundan başka yaygınlıkla

¹⁷² Tefik Çavdar, "1329 (1913) İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", *Amme İderesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1983, ss. 7-8.

¹⁷³ Çiftçi, a.g.m., s. 51.

uygulanmadığı da kesindir. Ancak önemli olan, bir seçim yönteminin öngörülmesi ve yasallaşmasıdır.¹⁷⁴

İlk halk temsilcileri, Fransız «Counseils Departementaux»ı (Departman meclisi) model aldığı ileri sürülen muhassıl meclislerinde yer almıştır.¹⁷⁵ Maliyenin iyileştirilmesi için sancak merkezlerine gönderilen vali yetkisinde ve validen bağımsız yüksek rütbeli maliye memurlarının (muhassılların) yanında muhassıl meclisleri kurulacaktı. Memleket meclisi, müzakere meclisi diye de anılan bu meclislere, muhassılın maiyet memurlarından mal kâtibi, nüfus kâtibi, emlak kâtibinden başka memleketin hâkimi, müftüsü, asker zabiti, gayrimüslim ahali bulunan yerlerde metropolid veya hahambaşı gibi, dinsel önderler ve memleket ileri gelenlerinden dört kişi katılacaktı. Sözü edilen kişiler seçimle görevlendirileceklerdi.¹⁷⁶

Muhassıl meclislerinin kuruluş biçimiyle ilgili olarak Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'nin hazırladığı Nizamnamenin ilk bendinde seçim yöntemi belirlenmektedir. Seçilecek kişiler «memleketin akıllı, arif ve muteber adamlarından» olmalıdır. Devlet işlerinden anlamalı ve memleketin durumunu iyi tanımalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini yazdıracaklar, sonra seçmenin oyuna başvurulacaktı. Seçmenler ise, kazaya bağlı köylerden kura ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de yerleşim yerinin büyüklüğüne göre, akıllı, söz anlar, emlak sahiplerinden yine kura ile belirlenen büyük kentlerde elli, orta büyüklükteki yerlerde otuz ve küçük yerlerde yirmi kişi olacaktı. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adaylar çıkarılacak ve tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçeceklerdi. Oyların çoğunluğunu elde eden aday seçilecek, isteyen ve istemeyenlerin eşit olduğu durumda «kurai şeriyeye» başvurulacaktı. Seçim Nizamnamesinin üçüncü bendinde seçimden

¹⁷⁴ İber Ortaylı, Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli idareler Alanındaki Gelişmeler, İdare Hukuku Dergisi, Yıl:3, Sayı: 1-2, 1982, s. 143.

¹⁷⁵ Bernard Lewis, "Modern Türkiye'nin Doğuşu", çev. Metin Kıratlı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını, Sayı:8, s.382.

¹⁷⁶ İber Ortaylı, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınları, 1965, ss. 34-35.

önce ya da sonra kimseye propaganda ve baskı yapılamayacağı belirtilmektedir. Kendisinin seçilmesi için bu gibi hareketlere başvuranlar Ceza Kanunnamesinin hükümlerine göre cezalandırılacaklardı. Kuşkusuz Nizamname ile kurumlaşan ve açık oy-açık sayıma dayanan bu seçim yöntemi geniş bir tabanın katılmasını sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gerektiği gibi ve yaygınlıkla uygulanmamıştır. Kimi yerlerde seçim yapılamadığı üyelerin atandığı da görülmüştür.¹⁷⁷

Meclislere seçilenler ya mülki amirin tayin ettikleri ya da benzer şekilde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılan yerel ileri gelenlerdi. Meclis üyeleri her yerde servet ve emlak sahibi eski voyvoda, ayan gibi kimselerdi. Tanzimat hükümleri gereği, müslüman olmayan uyruklar adına kocabaşılar ve topluluk dinsel liderleri de meclislere birincilerle aynı yetkilere sahip olarak girdiler. Ancak Balkanlar, Ege adaları ve Doğu Akdeniz bölgelerindeki müslüman olmayan temsilcilerin tüccar niteliği ağır basıyordu ve müslümanlardan farkları buydu.¹⁷⁸

Görev ve yetkilerine ilişkin açık ve kesin kural olmayan bu meclisler etkenlik mücadelesi ve yarışma içinde olan yerel eşrafın çekişme alanı da olmuşlardır. Genellikle tarafların birbirlerini merkezin gözünden düşürme ve azlettirme çabaları yanında kimi durumlarda birleşen yerel temsilciler merkezi hükümet görevlileriyle çatışıyorlardı.¹⁷⁹

Muhassıl meclisleri amaçlarına ulaşamamaları nedeniyle 1841 yılında kaldırılmış ve muhassılın yetkileri valiye aktarılmıştır. Ancak uygulamada, meclislerin bazı değişikliklerle varlıklarını sürdürdüğü görülmektedir. Muhassılların başkanlığında kurulan bu meclisler valilerin başkanlığında görevlerine devam etmişler ve yazışmalarda «Memleket Meclisi» unvanı

¹⁷⁷ Ortaylı, a.g.e., ss. 35-37.

¹⁷⁸ Ortaylı, a.g.e., s. 40.

¹⁷⁹ Çiftçi, a.g.m., s. 53.

kullanılmıştır. Ocak 1849'da Padişah Abdülmecit'in onayıyla çıkarılan bir Nizamname ile meclislerde merkezi hükümet görevlilerinin ağırlıkları artırılarak meclislerin statüsü yeniden düzenlenmiştir.¹⁸⁰ Sonuçta muhassıl meclislerinin devamı olarak nitelendirilebilecek «Vilayet İdare Meclisleri» gündeme gelmiştir.

Mali düzeltim çabalarının başarıya ulaşamaması sonucu muhassıllık meclislerinin ortadan kalkmasına karşın, yerel yönetim uygulaması kesintiye uğramamıştır. İl yönetimindeki yeni düzenlemeler ve özellikle Paris Kongresi ilkelerine uyularak ilan edilen 1856 Islahat Fermanının önemli bir ölçüde azınlıkların eşitliğini güvence altına alması, yerel yönetimlere ilişkin yeni gelişmelere yol açmıştır.

İmparatorluktaki etnik grupların uluslaşma çabası içinde oldukları bu dönemde, yerel yönetimlerin düzenlenmesinde merkezîyetçilik ilkesi egemen olmuştur. Bunun ilk örneğini de 9 Haziran 1861 tarihli Lübnan'a ilişkin statü oluşturmuştur. Bunun federatif bir yapıya yol açacağı kaygısı, 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin hazırlanmasına yol açmıştır. İl örgütünün yeniden düzenlenmesi ve yerel halktan seçilen kişilerden oluşan kurulların yönetimin ayrılmaz bir parçası olması, Ali Paşa'nın 1856 Islahat Fermanının 13. maddesine ilişkin olarak «halkın ülke işlerine katılması için temel kurallarının uygulanmaya konması, halen geçerli olan merkezîyet usulündeki mutlakîyetçi yönetimin hafifletilmesine yöneliktir» deyişine uygun gözükmektedir.¹⁸¹ 22 Ocak 1871 'de sistem «İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi» ile yeniden düzenlenmiştir.

Ancak, yeniden düzenlemede valilerin yetkilerinin sınırlandırılmasından çok, merkezce daha sıkı bir denetim altında tutulabilen ve yönetime yardımcı olacak meclislerin oluşturulması

¹⁸⁰ Ortaylı, a.g.e., s. 43.

¹⁸¹ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., ss. 10–11.

öngörülmüştür. Bu amaç meclislerin oluşturulma biçimi ve karmaşık bir seçim yöntemi ile gerçekleştirilmek istenmiştir. Yapılan düzenleme ile meclislerde merkezi yönetim temsilcisi olarak görev alacak üyelerin sayısı arttırılarak, seçilmiş üyelerin rolü azaltılmak istenmiştir. Meclisin doğal üyeleri vali, defterdar, umuru ecnebiyye müdürü, mektupçu iken seçimlik üyelerin ikisinin müslüman, ikisinin diğer dinlerden dört kişi olması kurala bağlanmıştır.¹⁸²

Meclislerin dört üyesinin seçimi son derece karışık, son sözü hükümet görevlilerine bırakan bir yöntemle dayanmaktaydı. 1364 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleriyle yapılan düzenlemeye göre, il merkezinde valinin başkanlığında, merkez hakimi, mektupçu, muhasebeci, «divan-ı temyiz»deki hukukçu memurlar, merkez vilayet müftüsü ve dinsel önderlerden oluşan meclis-i tefrik bağı livalar halkından seçilme koşullarına sahip kişileri saptıyor ve bunlardan meclise girecek üye sayısının üç katı kadar aday belirliyordu. Liva idare meclisleri ise, bu listelere bağlı olarak en çok oy alan iki müslim iki gayrimüslim adayın isimlerini mazbata tutarak vilayet merkezine göndermekteydiler. Burada, meclis-i tefrik, livalardan gelen mazbatalara bağlı olarak en fazla oy alan 8 adayın ismini valiye sunuyor vali de bu listeden uygun gördüğü ikisi müslüman, ikisi diğer dinlerden dört adayı seçip ve isimlerini onay için Bab-ı Âliye gönderiyordu. Bab-ı Âlinin onayı ile bu kişilerin üyelikleri kesinleşiyordu. Liva ve kazalarda ise aynı yöntem bir alt düzeyde uygulanmakta idi. Bunlarda onay makamı vali ve mutasarrıflar idi. Bir değerlendirmeye göre, seçim yöntemi istenmeyen kişilerin seçilmesini engellemek amacıyla düzenlenmişti.¹⁸³

Ayrıca vilayet idare meclislerinin bağımsız bir yerel yönetim organı olmadığı açıktı. Bu kurullar böyle bir amaçla da kurulmamıştı.

¹⁸² Ortaylı, a.g.e., s. 68.

¹⁸³ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840–1878)*, Ankara: **TODAİE Yayınları**, 1974, ss. 69–70.

Nitekim ilk Osmanlı Meclisi Mebus zamanında kimi mebuslar, bu kurullara özerklik verilmesini önerdiklerinde Şura'yı Devlet temsilcisi Cevdet Paşa «İdare meclisleri ahali hukukuna ait bir şey değildir. Devlet kendi memurlarına yardım etmeleri için ahalden adam istiyor, onlar da bunları intihab ediyor» diye karşılık vermişti.¹⁸⁴ Görülüyor ki, merkezi yönetim, gerçekçi bir görüşle, meclislere halktan temsilci girmesini siyasal katılımı sağlamaktan çok, hükümetin koyduğu yöntem ve ilkelerin daha kolay uygulanması için istiyordu.¹⁸⁵

Vilayet idare meclislerine dört üyenin seçimle girmesinin, yerel halkın yönetime katılmasının bir kanıtı sayılmasına karşın, gerek karmaşık seçim yöntemi, gerekse seçmek ve seçilmek için belirli bir servete sahip olma koşulu, katılma hakkını belirli bir kesim ile sınırlandırıyordu. Vilayet idare meclislerine üye seçilebilmek için senede en az beş yüz kuruş vergi vermek, okur-yazar, Osmanlı uyruğundan, bulunduğu ilin «muteber» kişilerinden ve otuz yaşından büyük olmak gerekmektedir. Liva ve kaza merkezleri için öngörülen vergi tutarı daha azdı. Uygulamada seçimlerin yasal çerçeveye uygun olarak gerçekleşmediği, yöre ileri gelenlerinin etki ve güçlerine göre aralarında anlaşıp saptadıkları adayları merkezi yönetime onaylattıkları görülmekteydi. Ayrıca, seçimler her yerde düzenli ve zamanında yapılmıyordu.¹⁸⁶

Meclislerin görev ve yetkilerini kesinlik ve açıklıkla belirten hiçbir nizamname ya da talimatname yoktu. Anlaştıkları noktaların karar ya da dilek niteliği taşıyıp taşımayacağı belirlenmemişti. 1864'ten itibaren vilayet, liva ve kaza idare meclisleri bütçe giderleri ve okul, hastane vb. kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlardır. Ancak, merkezi yönetim görevlilerinin idare meclislerindeki seçilmiş üyelerden ve

¹⁸⁴ Çiftçi, a.g.e., s. 56.

¹⁸⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları, 1965, s. 70.

¹⁸⁶ Ortaylı, a.g.e., s. 71.

dinsel topluluk önderlerinden bekledikleri, toprak anlaşmazlıklarının çözümlenmesiydi. Bu çerçevede idare meclislerinin başlıca işlevi köylüler arasındaki toprak anlaşmazlıklarını çözümlenmek olmuştur. İdare meclisleri toprak sorunlarını ve anlaşmazlıkları her zaman hakça çözümlenememişlerdir.¹⁸⁷ İl düzeyinde yalnızca yerel temsilcilerden oluşan ve o yöre halkının istek ve sorunlarını il yöneticilerine bildiren, danışma görevini yerine getiren bir organ vardı: **Meclis-i Umumiye-yi Vilayet**. Bu meclis kalabalık üyeli, seçimle oluşan ve yılda bir kez il merkezinde toplanan bir organdı. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde görevleri ilin özel işleri olarak belirlenmiştir.¹⁸⁸

Bu çerçevede, Tanzimatla başlayan taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve belli ölçüde temsile dayanan meclislerin oluşturulması girişiminin önemli aşamalarından bir başkasını da 1913 «İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkatı» oluşturmuştur. Öncelikle merkezi yönetiminin taşra örgütünü düzenleyen bu yasanın 62. maddesi, her il merkezinde vali ya da yardımcısının başkanlığında defterdar, mektupçu, maarif müdürü, bayındırlık başmühendisi, ziraat müdürü, müftü ve diğer dinsel topluluk önderleri ile seçilmiş üyelerden kurulu bir «Meclis-i İdare» oluşturulmasını öngörmektedir.¹⁸⁹

Yasanın il özel yönetimini düzenleyen ikinci bölümünde ise, 103. madde ile bir genel (umumi) meclisin kurulması kurala bağlanmaktadır. Buna göre genel meclis üyeleri bağlı sancaklar halkı tarafından seçilmekteydi ve sancakların her 12.500 erkek nüfus için bir temsilci göndermek hakkı vardı. Aynı madde ile valinin belirli süresinde meclis seçimlerini yaptırması zorunluluğu dile getiriliyordu. Genel meclis üyelerinin son milletvekili seçimlerinde ikinci seçmen olanlarla kaza merkezi belediye meclisi üyelerinden oluşacak bir seçmen topluluğunca seçilmesi söz konusuydu.

¹⁸⁷ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, ss. 221–223

¹⁸⁸ Ortaylı, a.g.e., s. 74.

¹⁸⁹ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, ss. 221–222.

Yasanın 105. maddesi genel meclis üyesi olabilmek için milletvekili seçilme koşullarına sahip olmak gerekir kurulum getirirken, 206. madde geçici ya da sürekli askerlik görevi yapanların, ayan ve mebusların, kadınların, merkezi yönetim görevlilerinin ve ait işlerin müteahhit ya da mültezimi olanların genel meclis üyeliğine seçilmesini yasaklıyordu.¹⁹⁰ Bu çerçevede, il genel meclisine üye olabilmek için 20.07.1903 günlü İntihab-ı Mebusun Kanununda öngörülen Osmanlı uyruğunda olmak, erkek olmak, 30 yaşından büyük olmak, Türkçe bilmek, okur-yazar olmak, medeni haklardan kısıtlanmamış olmamak, iflas etmiş olmamak, seçim sırasında bir başkasının hizmetinde bulunmamak koşulları aranmıyordu. Kuşkusuz, bu koşullar belli meclis bileşimlerinin ortaya çıkmasını sağlayacaktı. En azından bağımlı çalışanların bu meclislere üye olarak seçilmesi söz konusu değildi.¹⁹¹

Nitekim 1914 yılında Dâhiliye Nezareti tarafından yayınlanan «İdare-i Vilâyat Kanununun Tatbikinden Üç yüz Otuz Senesi Zarfında Vilayât'ı Osmaniye'de Vücuda Gelen Asarı Terakki ve Ümran» adlı kitap il genel meclislerinin meslek bileşimlerini belgelemektedir.¹⁹² Buna göre, il genel meclisleri doğal olarak çeşitli toplum katmanlarının temsilini yansıtmamaktadır. Bu meclisler, yörelerin egemen toplumsal gruplarının temsiline olanak sağlamışlardır. Bu nitelik özellikle görece daha gelişmiş illerde daha da kesin bir biçimde ortaya çıkmıştır.¹⁹³

Özetle, Osmanlı döneminde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin bir uzantısı ve aracı olarak düzenlenen yerel temsil, hem yasal çerçeve hem de uygulama açısından sınırlılıklar taşımakla birlikte bir gelişimin ilk aşamasını oluşturmuştur.

¹⁹⁰ Çiftçi, a.g.m., s. 7.

¹⁹¹ Çavdar, a.g.m., ss. 7-8.

¹⁹² Çavdar, a.g.m., ss. 10-21.

¹⁹³ Çavdar, a.g.m., s. 22.

4. 2. 4-Yerelleşme-Merkezileşme Durumu

Yukarda özetlenen Tanzimat sonrası yönetimin yeniden düzenlenmesi çabaları çerçevesinde gündeme gelen yerel temsil uygulamasının bir başka boyutunu belediyeler oluşturmaktadır. Belediye örgütlenmesinin başlangıcının 1826'lar olduğu görüşüne karşılık, yerel hizmetlerin seçime dayanan organlar aracılığıyla görülmesi anlamında bir belediyeciliğin gelişmesi ancak Birinci Meşrutiyet döneminde ortaya çıkmıştır. İstanbul'da ilk belediye örgütünün 1854'de «İstanbul Şehremaneti» adıyla kurulmasına karşın, yerel olarak seçilmiş bir meclisin ortaya çıkması uzunca bir süre söz konusu olmamıştır.¹⁹⁴

İstanbul'da ilk belediye örgütünün başında merkezi yönetime atanan ve merkezi yönetime karşı sorumlu olan bir «Şehremini» bulunmaktaydı. Şehreminin yanında yine Bab-ı Âlî'nin seçimi ve Padişahın ataması ile görevlendirilen on iki kişiden kurulu bir «Şehremaneti Meclisi» yer alacaktı. Meclis üyelerinin üçte ikisinin, her yıl, değişik çevreleri temsil edecek biçimde yeniden atanması öngörülmekteydi.¹⁹⁵ Buna karşılık, uygulamada bu üyelerin büyük ölçüde esnaf ve önde gelen kimi merkezi yönetim görevlilerinden oluştukları görülmüyordu.¹⁹⁶

1857'de Beyoğlu'nda Altıncı Daire-i Belediyenin kurulmasından başlayarak, zamanla tüm ülkede, kent yönetiminde belediye örgütüne geçilmiştir. Bu gelişmenin yasal çerçevesini 1864 Vilayet Nizamnamesi oluşturmuştur. Buna göre, liva ve kaza merkezlerinde seçilmiş üyelerden kurulu «Meclis-i Beledi» ler bulunacaktır. Böylece temsil yöntemi yasal bir dayanağa kavuşarak uygulama alanı bulmuştur.

¹⁹⁴ Mümtaz Soysal, «Local Government in Turkey», Ankara: Partme (TODAİE) Publication, 1967, s. 7.

¹⁹⁵ Tortop, a.g.e., s. 1.

¹⁹⁶ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s. 18.

Tüm bu gelişmelere karşın, Osmanlı imparatorluğunda belediye örgütünün gerçek temellerinin Birinci Meşrutiyette atıldığı ileri sürülmektedir. İlk Osmanlı Meclis-i Mebus'arı tarafından tartışılıp 1877 Eylülünde yasalaşan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunlarına göre belediye organları belediye başkanı ve daire meclisi idi. Kent ya da kasabanın önem ve nüfusuna göre, dört sene için 6-12 kişilik bir belediye meclisinin seçilmesi, üyelerin yarısının her iki senede bir kura ile değiştirilmesi öngörülmekteydi. Belediye başkanı, üyeler arasından, Dâhiliye Nezaretince seçilecekti.¹⁹⁷

Meclis üyeliğine seçilebilme koşulları, 25 yaşını geçmiş olmak, Osmanlı uyruğu olmak, yılda en az elli kuruş emlak vergisi vermek ve Türkçe bilmek olarak belirlenmişti. Uygulamada İstanbul belediye başkanları ve 1877'den sonra Şehremaneti Meclisi üyeleri hep atanmışlardır. İkinci Meşrutiyet döneminde İstanbul'da ilk belediye seçimleri yapılarak özerk bir belediyecilik uygulamasına geçilmek işlenmişse de bu girişimden çabuk vazgeçilmiştir. Ancak bu dönemde gizli bir siyasal güç odağı olarak belediyelerin önemini İttihat ve Terakki önderlerinin algıladığı söylenebilir. İttihatçılar şehremaneti ve belediyeler etrafında esnaf loncalarını örgütleyerek önemli bir güç oluşturmuşlardır. 1910'da değiştirilen Dersaadet Belediye Kanunu uyarınca, İstanbul belediyesinin dokuz şubeye ayrılması ve her birinin başına maaşlı bir müdür atanması uygulamasına geçilmiştir. Buna karşılık, Vilayet Belediye Kanunu 1930 yılına değin yürürlükte kalmıştır.¹⁹⁸

Bu gelişmelere dayanılarak, Osmanlı İmparatorluğunda yukarıdan aşağıya doğru bir düzenleme ile temsil olgusunun gündeme geldiği söylenebilir. Ancak, bu dönemde halktan kaynaklanan bir istem olmamasına ek olarak, merkezi yönetimin yerel bir demokrasi oluşturma ve yerleştirme çabası da söz konusu değildir. Salt yönetsel kaygılarla bir yerel yönetim uygulaması başlatılmıştır. Bu girişimde katılma ve temsil tabanı sınırlı

¹⁹⁷ Çiftçi, a.g.m., s. 59.

¹⁹⁸ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s. 31.

tutulmuştur. Seçme ve seçilme hakkı, öncelikle cinsiyet ve zenginliğe bağlı olarak kısıtlanmıştır. Böylece, Cumhuriyet Türkiye'sine sınırlı bir yerel yönetim ve temsil anlayışı aktarılmıştır.



5. BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE ANAYASA YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YERELLEŞME

5. 1-Cumhuriyet'in İlk Döneminde Yerel Yönetim Hareketleri

5. 1. 1-Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri

Kurtuluş Savaşından sonra yanan, yıkılan kentlerin imarı yeni belediyeçilik hareketlerini de beraberinde getirmiştir. Osmanlıdan devralınan merkezîyetçi yapı sayesinde milli birliğin korunması da sağlanmıştır. 1924 tarihli Köy Kanunu ile 1930 yılında çıkarılan Belediyeler, Hıfzısıhha, Belediyeler Bankası, Yapı ve Yollar ve İstimlak Kanunları Türkiye Cumhuriyeti'nde yer alan mahalli idarelerin ilk düzenlemelerini oluşturmaktadır. 1924 yılında kabul edilen Köy Kanunu ile köylere önemli görevler verilirken bu görevleri yerine getirecek kaynaklar aktarılamamıştır. Köy Kanunu, işlevleri ve kaynakları bakımından köyler için gerçek bir yerinden yönetim birimi oluşturmaya yeterli olamamıştır.¹⁹⁹

5.1. 2-Anayasal Gelişimi

Cumhuriyet döneminde belediyelere büyük önem verilmiştir. 1930 yılında belediyeler ile ilgili üst üste kanunlar çıkarılmıştır. 1930-1933 yılları arasında çıkarılan Belediyeler Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu ve Belediyeler İstimlak Kanunu gibi kanunlar uzun süre Türk Belediyeçiliğini düzenleyen yasalar olarak yürürlükte kalmıştır.

¹⁹⁹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1997, s. 57.

1580 sayılı Belediyeler Kanunu hazırlanırken Fransız Belediyeciliği örnek alınmıştır. Bu kanunda, Ankara ve İstanbul belediyeleri dışındaki tüm belediyeler eşit olarak kabul edilmektedir.²⁰⁰ Belediyelerin görevlerini tek tek sayarak liste yöntemini benimsemiştir. Bu kanunla belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetim uygulanmıştır.

1945’li yıllarda çok partili hayata geçiş sonrasında belediyelerin imar ve konut alanındaki görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bu dönemde yapılan diğer bir değişiklik de 1963 öncesinde belediye başkanları belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilirken, bu tarihte 307 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir. 1980’li yıllarda büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmış ve belediyelerin mali kaynakları artırılması ile ilgili yeni çalışmalar yapılmıştır.²⁰¹

5. 1. 3-Yerel Yönetimin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk anayasası 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi’ dir. Kanun-i Esasi ‘de vilayet yönetimi ile ilgili düzenlemelere yer vermiştir. Buna göre vilayetlerin yönetimi “yetki genişliği(tevsi-i mezuniyet)” ve “işbölümü ve görevler ayrılığı (tefrik-i vezâif)” ilkelerine göre yönetilecektir. 1876 anayasasında yerinden yönetim (âdem-i merkeziyet) ilkesinden söz edilmemektedir.²⁰² 1921 Anayasasına kadar uygulanan yasal düzenlemelerle, verimli ve kaliteli hizmetler sunulamamıştır. Bundan dolayı belediyeler ve diğer mahalli idare birimleri Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar merkez yönetimin uzantısı gibi varlığını sürdürmüştür.

Cumhuriyetin kuruluşu ile beraber 20 Aralık 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanımıştır.

²⁰⁰ Akdemir-Ulusoy, a.g.e., s. 149.

²⁰¹ Fatih Türe, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, *Yerel Gündem*, Sayı:5, Mayıs 2000, s. 40.

²⁰² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, a.g.e., ss. 51–52.

1921 anayasası 23. maddesinde, genel müfettişlere, devletin mahalli idarelerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetleme yetkisi tanımıştır.²⁰³ 1921 anayasasının getirdiği diğer bir hüküm ise il'de TBMM'nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir valinin bulunmasıdır. Yalnız valinin yetkisi, devletin genel işleri ile yerel işler arasında bir uyumsuzluk çıktığı zaman duruma karışmakla sınırlandırılmıştır.²⁰⁴

1924 anayasası Cumhuriyet dönemi yerel yöneticiliğine damgasını vuran bir gelişmedir. Cumhuriyet dönemi Mahalli idare anlayışını belirleyen en önemli temel etken 1924 anayasasıdır. 1876 anayasasında yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. Diğer yandan 1921 anayasasına göre daha merkezîyetçi ve âdem-i merkezîyetçi düşüncesine karşı bir anlayışı yansıtmaktadır.²⁰⁵

1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu'nun birinci maddesi hükmü şöyledir: "Nüfusu 2000'den aşağı yurlara köy ve nüfusu 2000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara *şehir* denir. Nüfusu 2000'den aşağı olsa dahi, belediye teşkilatı mevcut olan Nahiye, Kaza ve Vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tabidir." Sonradan 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununda ise 442 sayılı Köy Kanunundaki tasnif bir yana bırakılarak; nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulabilmesi ve tüm belediyelerin 1580 sayılı Belediye Kanununa alınması öngörülmüştür. Bu durumda ister merkezi, ister mahalli planda olsun idarenin örgütlenmesi yönünden Türkiye'de yasal olarak kasaba diye bir birim kalmamıştır.²⁰⁶ Bugün için kasaba deyiminden anlaşılın; merkezi idare yönünden ilçe olmayan fakat nüfusu 2000'i aştığı için belediye idaresi kurulmuş yerleşme birimleridir. Son yıllarda kasaba deyimini ile eşanlamlı olan belde deyimini kullanılmaktadır. Bu

²⁰³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayıncılık, 2. b., 1994, s. 113.

²⁰⁴ Akdemir, a.g.e., s. 118.

²⁰⁵ Yıldızhan Yayla, *Anayasamızda Yönetim İlkeleri*, İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1982, s. 45.

²⁰⁶ Nadaroğlu, a.g.e., s. 170.

durumda belde ya da kasaba, ilçe olmayan ancak nüfusu 2000'i aştığı için belediye idaresi bulunan yerleşme birimlerini ifade etmektedir.

5. 1. 4-Yerelleşme-Merkezileşme Durumu

Gerek ilin genel yönetimi, gerekse özel yönetimi, Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e miras olarak intikal etmiştir. Özel idareler ve iller gibi, belediyeler ve merkezi idare kuruluşları da, Osmanlı'dan Cumhuriyet dönemine devredilen yönetim kurumlarından. Bugünkü yönetim düzenimiz, bazı ufak değişikliklerle, imparatorluğun son dönemindeki kuruluşların bir devamı niteliğindedir. Aradaki en önemli fark, sadece söz konusu kurumların gelişmesi ve yayılması bakımındandır.

Cumhuriyet, Osmanlı Devleti'nden sadece kamu yönetimi sisteminin biçimsel yönlerini miras olarak almakla yetinmeyip, aynı zamanda, kırtasiyecilik ve merkeziyetçilik gibi Osmanlı bürokrasisinin olumsuz davranış ve değerlerini de benimsemiştir. Ayrıca, son dönemde ortaya çıkan bürokrasi-halk zıtlığı da, Cumhuriyet'in hazır bulunduğu, Osmanlı mirasından bir başkasıydı. Toplumla hâkim olmak ve onu değiştirmek ideali, gerek Tanzimat sonrası Osmanlı yönetiminin, gerekse Cumhuriyet'in temel hedeflerindendi. Bu hedefler, merkeziyetçi ve bürokratik bir yönetim aygıtı ile gerçekleştirilebilirdi. Bu nedenle yönetimde halkın temsilcilerine sınırlı düzeyde yetki verildi.²⁰⁷

“Cumhuriyet Türkiye'sinin Osmanlı yönetiminden köklü bir yerel yönetim ve temsil sistemi devraldığını söylemek güçtür. 1924 yılında Köy Kanununun, 1930 yılında Belediye Kanununun çıkartılması, yerel yönetimlere tüzel kişilik kazandırılması Cumhuriyet döneminin olumlu gelişmeleri arasında sayılabilir. Ayrıca temsil tabanının genişlemesi de Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet döneminin önemli gelişmelerinden birisi de 1961 Anayasasıyla yerel yönetimlerin anayasal kurum olmasıdır.

²⁰⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss. 53-54.

Ancak, bu dönemde de yerel yönetimler bağımlı olma niteliklerini büyük ölçüde korumuşlardır. Güçlü bir merkez denetimi ve akçalı kaynakların sınırlılığı Türk yönetim sistemi içinde yerel yönetimlerin etkili bir konuma ulaşmasını engellemiştir. Özellikle il özel idareleri, bu çerçevede il genel meclisleri giderek ölü kuruluşlar haline gelmişlerdir. Bunun sonucu olarak, yerel yönetim kavramı neredeyse belediyeler ile eşanlamlı olarak kullanılmaya başlanmıştır.²⁰⁸

18 Mart 1924 gün ve 442 sayılı “Köy Kanunu”nun getirdiği iki önemli yenilik köye tüzel kişiliğin tanınması ve köy derneği olarak adlandırılan bir organı öngörmesidir, Yasanın 20. maddesine göre “köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan köylülerin toplanmasına köy derneği denir. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri doğrudan doğruya köy derneği tarafından köylü arasından seçilir.” Yasanın ilk biçiminde seçimlerin her iki yılda bir Şubat ayında yapılması öngörülmektedir. Seçecek olanların Türk vatandaşı olması, köy nüfusundan olması ya da köyde yerleşik bulunması, köy nüfus kütüğünde yazılı olması, 18 yaşını bitirmiş olması, cinayet suçundan mahkum olmaması, delilik, bunaklık, sefihlik nedeniyle vesayet altında bulunmaması gerekmektedir. Yalnızca erkek nüfusun öngörülmesine karşılık vergi koşulunun kaldırılmış olması seçme hakkının yaygınlaşması açısından olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

25. maddede belirlenen seçilebilme koşulları ise yüz kızartıcı bir suç ile cezalandırılmış olmamak, hükümet, vilayet köyün ve imtiyazlı şirketlerin aylıklı memuru olmamak, köy işlerinin vs aşarının mültezim ve müteahhidi ve bunların ortağı olmamak, milletvekilliği, il genel meclisi, il ve ilçe idare meclisi ve nahiye meclisi üyeliklerinde bulunmamak sayılmıştır. 30. madde ise baba, oğul, “üvey ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde bir arada üye olarak bulunmalarını

²⁰⁸ Çiftçi, a.g.m., s. 61.

yasaklamakta, seçime katılmaları koşulunda en fazla oy alanın, oylar eşitse yaşça büyük olanın seçileceği kuralını getirmektedir.²⁰⁹

Bu genel çerçeveye içinde 1933 yılında 2329 sayılı Yasa ile 20. maddede yapılan değişiklik sonucunda kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Köy derneğini seçme hakkı olan kadın ve erkeklerden oluşacak, muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini bu derneğin köylü kadın ve erkekler arasından seçeceği belirlenmiştir. Buna uygun olarak, ihtiyar meclisinde bir arada üye olarak bulunamayacak kişiler karı, koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey, kardeşler olarak yeniden düzenlenmiştir. Seçime birlikte katılırlarsa en fazla oy alan kadın ya da erkeğin, oyların eşitliği durumunda evli olanın, ikisi de evliyse yaş büyük olanın, yaşlar aynı ise en fazla çocuğu olanın, çocuk sayısının eşitliği durumunda ise, kurada kazananın ihtiyar meclisi üyesi olması öngörülmüştür.²¹⁰

Köy Yasasında 1934 yılında yapılan bir değişiklikle seçimlerin dört yılda bir yapılması kuralı getirilmiştir. Bu değişiklikten sonra 1963 yılına değin köy yerel yönetiminde seçim ve temsil konusunda bir değişikliğin yapılmadığı görülmektedir. 18 Temmuz 1963 gün ve 286 sayılı Yasa ile köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi seçimlerinin tek dereceli, genel, eşit ve gizli oyla, dört yılda bir Eylül ayının üçüncü pazarında yapılacağı ve bu seçimler için adaylık konulamayacağı kurala bağlanmıştır. Seçme hakkını düzenleyen madde kaldırılırken, seçilme koşulları yeniden düzenlenmiştir. Burada ilgi çeken yenilikler, seçilebilmek için 25 yaş sınırının ve erkekler için askerlik hizmetini yapmış olma ya da yapmış sayılma, Türkçe okuyup-yazma bilme koşullarının getirilmiş olmasıdır.²¹¹

²⁰⁹ Çiftçi, a.g.m., s. 62.

²¹⁰ İlber Ortaylı, "Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneği", Mimarlık, Yıl:15, Sayı:151, 1997, s. 20.

²¹¹ Ortaylı, a.g.e., s. 20.

1984 yılında çıkartılan 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, diğer yerel yönetim meclislerinden farklı olarak ihtiyar meclisi seçimlerinin çoğunluk yöntemine uygun olarak yapılacağını belirlemiştir. Bu Yasada değişiklik yapan 2986 sayılı Yasaya göre ise, en az altı aydan beri o mahalle ya da köyde oturmak, 25 yaşını doldurmuş ve okur-yazar olmak dışında, seçilebilmek için genel seçilme koşullarına sahip olmak gerekmektedir. İhtiyar meclisi üyelerinin sayısının nüfusu binden az olan köylerde 8, iki bine kadar olan köylerde 10, iki binden fazla olan köylerde 12 olması ve bunların en fazla oy alan yarısının asıl, diğerlerinin yedek olması öngörülmektedir.²¹²

Cumhuriyet döneminde il özel yönetimi ve il genel meclislerini düzenleyen yeni bir yasa çıkartılmamış, kimi değişikliklerle 1913 Yasasının il özel yönetimini düzenleyen kuralları yürürlükte kalmıştır. Bu dönemde il genel meclislerinde temsile ilişkin kurallar belediye meclislerine ilişkin düzenlemelere koşut bir biçimde değiştirilmiştir. Bu çerçevede ilk kez 1930 yılında, tek dereceli bir seçim sistemi ile, diğer seçme ve seçilme koşullarına sahip tüm kadın ve erkeklerin oy kullanabildiği ve temsilci olabildiği bir uygulamaya geçilmiştir. “1877 Vilayet Belediye Kanunu”, Cumhuriyet döneminde 1930 yılına kadar uygulanmıştır. Bu dönemin değişik uygulaması Ankara ve İstanbul'da, valilik ve belediye başkanlığının birleştirilerek bir hizmet ve örgüt bütünlüğünün sağlanmak istenmesidir. 1963'e kadar süren bu uygulama güçlü merkezi yönetim geleneğinin bir göstergesi sayılabilir.

16 Şubat 1924'de 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkartılarak buradaki belediye düzeni İstanbul'a benzer bir biçimde şehremaneti olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Ankara Şehremini hükümetçe atanacak ve 24 Üyeden oluşan bir “Cemiyet-i Umumiye-i

²¹² Çiftçi, a.g.m., s. 64.

Belediye” oluşturulacaktı. İstanbul Cemiyet-i Umumiyesini seçecek seçmenlerin yılda yüz kuruş, seçilecek adayların da ikiyüz kuruş emlak vergisi vermesi koşulu varken, Ankara için böyle bir koşul öngörülmemiştir. Bunun nedenini, Tekeli, “Cumhuriyetin yöneticileri Ankara'ya yeni gelmiş bürokratlardır. Bunlar belediyenin yönetimini kentin eski sakini olan emlak sahiplerine bırakmak istememektedirler” diye açıklamaktadır.²¹³

Türkiye'de tek parti uygulamasının yürürlükte olduğu yıllarda tek-parti rejiminin devlet, siyaset, yönetim anlayışı belediye uygulamalarında da etkili olmuştur. 1930 yılı Türkiye'de yerel yönetimlerin evriminde en önemli dönüm noktalarından biri olarak değerlendirilebilir. 1929 Büyük Bunalımının yansımalarından etkilenen Türkiye'de, kuşkusuz bu gelişme yalnız bir yerel demokrasi arayışının sonucu olarak ortaya çıkmamıştır.

“Güdümlü bir demokrasi deneyi” olarak nitelendirilen Serbest Cumhuriyet Fırkası ile neredeyse eşzamanlı olarak gündeme gelen 1580 sayılı Belediye Yasası, ekonomik çöküntü yılları içinde rejime yeni bir çıkış bulma çabalarının bir parçası olarak değerlendirilebilir.²¹⁴ 1929 bunalımının Türkiye üzerindeki en belirgin etkisi tarım ürünlerinin fiyatlarının düşmesi ile bunun siyasal bir bunalıma yol açmasıdır.²¹⁵ Bu noktada siyasal rejimin önünde iki yol vardı: demokratik hak ve özgürlüklerin genişletilmesi ile ya rejimi yumuşatmak ya da tümüyle sertleştirmek. Birinci yolun denenmesi olarak yorumlanan Serbest Fırka deneyimi için öne sürülen gerekçelerin büyük ölçüde Belediye Yasası için de geçerli olduğu ileri sürülebilir: Bir yandan daha yaygın bir katılma ve temsil olanağı sağlayarak kitlesel hoşnutsuzlukları, öte yandan Batı'dan gelen antidemokratiklik suçlamalarını törpülemek.²¹⁶

²¹³ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s. 38.

²¹⁴ Mete Tunçay, Cumhuriyet döneminde Tek Parti Yönetiminin Kurulması 1923-1931, Ankara: Yurt Yayınları, 1981, s. 245.

²¹⁵ Tunçay, a.g.e., s. 247.

²¹⁶ Çiftçi, a.g.m. s. 64.

Bu ortamda yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasasında demokrasiyi yaygınlaştırmaya yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Ulusal düzeyde iki dereceli seçim yöntemi uygulanırken ve kadınların oy kullanma hakkı bulunmazken yerel yönetimde böyle bir katılımın öngörülmesi önemli bir atılımdır²¹⁷.

Yasanın gerekçesinde “Halkın nafi murakabesi belediye işlerinde salahı, salahiyeti ve doğruluğu ve hemşehrileri alâkadar eden belediyeye ait intizam sıhhat ve imar işlerinde sürati ve mahalli ihtiyaçlara tevafuk temin eder. Belediye intihabatının her türlü müdahaleden azade olması ve belediye meclislerinin belediye reisi ve idaresi üzerinde tam bir murakabe hakkına malikiyeti bazı ahvalde belediyelerin icraat kabiliyetini tenkis etmekle beraber faidesi her yerde mücerrep ve hassaten halkta hâkimiyeti milliye prensiplerinin icap ettirdiği terbiyei siyasiyenin inkişafına çok hadim olmak itibariyle çok faydeli bir düsturdur.” denilmektedir. Uygulamada etkin bir işlemeye kavuşmamış olsa da, denetimi sağlamaya yönelik katılım anlayışı belediye meclisi toplantılarının halka açık olmasında da kendisini göstermektedir.²¹⁸

Buna karşılık, belediyeler arasında eşitlik ilkesinin benimsenmiş olmasına karşın, İstanbul ve Ankara'ya ilişkin kimi özel düzenlemeler öngörülmüştür. Örneğin İstanbul'da vilayet ile belediyelerin birleştirilmesi (149–153 maddeler) İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olması, Ankara'da vilayet-belediye birleşmesi söz konusu olmamakla birlikte belediye başkanının seçiminin Dâhiliye Vekiline bırakılması (madde 94), bu eşitlik ilkesini zedelemekteydi. Ankara ve İstanbul dışında il merkezi olan kentlerde belediye başkanlarının seçimi Dâhiliye Vekilinin sunuşu (inşa) ve Reiscumhurun onayı ile diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleşiyordu.

²¹⁷ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s. 54.

²¹⁸ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s. 55.

İlk genel oy uygulamasıyla güdümlü birçok partililik girişiminin bir araya geldiği 1930 yerel seçimleri en azından Serbest Cumhuriyet Fırkasının sonunu hazırlaması açısından önem taşımaktadır. Seçim yolsuzlukları, katılma oranının düşüklüğü konuları yerel seçimlerin en fazla tartışılan yönleri olmuştur.²¹⁹ Yerel seçim sürecini ve sonuçlarını rejimin geleceği açısından olumsuz bir gösterge olarak değerlendiren tek-parti yönetimi çok partililik girişimine son verirken, yerel katılma ve temsil konusunda bir sınırlamaya gidilmemiştir. Ancak, ulusal düzeyde benzer bir sistem de benimsenmemiştir.

Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasası'nda mahalli idare anlayışını şekillendiren başlıca etkenler şunlardır: Yeni kurulan devletin bütünlüğünü korumak endişesi; genç Cumhuriyetin kurumlarının, reformlarının tüm ülkeye yaygınlaştırılması amacı; devletin milli egemenlik ilkesine dayanması; halkın kendi kendini yönetmesi demek olan demokratik devlet prensibi. Bu etkenler, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerini birlikte gerektirmektedir. 1924 Anayasası vilayetlerin şehir, kasaba ve köylerin tüzelkişiliğe sahip olduklarını hükme bağlamıştır (md. 90). 1924 Teşkilâtı, Esasiye Kanununun 91. maddesinde yer alan tefrik-i vezaif ilkesi doktrinde ve yargı içtihatlarında âdemi merkeziyet (yerinden yönetim) prensibi olarak kabul edilmiştir. 1924 Anayasası'nın en önemli özelliği, 1921 Anayasası'nın yerinden yönetimi özelliğini terk etmesidir.²²⁰

²¹⁹ Çiftçi, a.g.m., s. 66.

²²⁰ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1982, s. 134.

5.2-Planlı Dönemde Yerel Yönetim Hareketleri

5.2. 1-Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri

Çok partili siyasal yaşama geçilmesiyle, tek partili sessiz yönetim tipinden çok sesli toplum yaşamı evresine girilmiş, yeni koşulların baskısı, yönetim yapılarının işlev ve etkinliklerini tartışma zeminine çekmiştir. Bu evrede, özellikle yerel yönetimler, daha güçlü özerk bir statüye kavuşma amacıyla birikmiş istemlerini sürekli yoğunlaştırırken, merkezden yönetimin geleneksel esirgeyici ve duyarlı tavırlarını karşılarında bulmuşlardır. Akılcı, uyumlu, dengeli çağdaş ve üretken birer yerel yönetim yapısını oluşturma gereksinimine karşılık, klasik bürokrasinin egemen olduğu merkezden yönetimin uygun gördüğü takdire dayalı ölçüler, çelişki ve çekişmelerin sürekli ve başlıca nedenlerinden biri olmuştur. Özellikle il özel yönetimlerinin yürüttükleri ve çoğunluğu kırsal alana yönelik yerel nitelikli birçok görevlerin ve akçah kaynakların, çıkarılan yasalarla doğrudan merkezden yönetime, merkezden yönetimin taşra birimlerine ya da bazı hizmet âdemi merkeziyeti kuruluşlarına aktarılmasındaki ve zamanla varlık nedenlerinin bile tartışma konusu haline getirilmesindeki başlıca etkenlerden birinin, bu çelişki ve çekişme olduğu söylenebilir.

1960'lı yıllarda köyden kente göç, kent nüfusunu arttırmış ve düzensiz kentleşmeye yol açmıştır. Kent nüfusundaki bu ani artışlar, mahalli idare birimlerinin mevcut düzenlemelerle, yerel ihtiyaçları karşılayamamaları söz konusu olmuştur. Mahalli idare hizmetlerinin gereğince yerine getirilememesi bu alanda düzenlemeler yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Anılan dönemde mahalli idare birimlerinin görev ve gelirleri ile ilgili tartışmaların yanı sıra, mahalli idarelere olan ilginin artması 1961 anayasasında konuyla ilgili düzenlemeler yapılmasını gerektirmiştir. 1961 anayasasının 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer verilmiştir.²²¹

²²¹ Akdemir, a.g.e., s. 119.

5.2. 2-Anayasal Gelişimi

1961 anayasası 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer vermiştir. Yönetimin esasları başlığını taşıyan 112. maddesi “idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” belirtmiştir. 116. maddesinde ise yerinden yönetimle neyin kast edildiği belirtilmiş ve mahalli idareleri; il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır.

Maddenin son fıkrasında ise, mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı ilişkilerinin kanunlarla düzenleneceği belirtilmiştir. 1961 anayasası 1971 yılında bazı değişikliklere uğramasına karşın, mahalli idarelerle ilgili 1960–1980 arasında çıkarılan yasalara kaynaklık etmiştir. Bu anayasa 1982 anayasası ile yürürlükten kalkmıştır.²²²

1982’den önceki dönemlerde, Türkiye’deki yerel idarelerin gereğince gelişmemesinin önemli nedenlerinden biri de kaynakların yeterli olmayışıdır. Bu kuruluşların kendilerinden beklenen görevleri arzulan ölçüler içinde yerine getirebilmeleri, diğer bazı koşulların yanı sıra yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına da bağlıdır. Aynı zorunluluk merkezi idare içinde geçerlidir. Aslında söz konusu olan kaynaklar değil, tek bir kaynaktır: **Milli Gelir**. Merkezi idarede yerel idarede bu kaynaktan pay alacaklardır. Bu pay bilindiği gibi vergi ve benzeri deyimlerle ifade edilmektedir. Ancak, milli gelirden sözü geçen yöntemle alınacak payın hukuki, ekonomik ve siyasi bir sınırı vardır. Bu sınır optimum noktadır. Yerel idarelerin milli gelirden alacakları payın oranını saptamak yetkisi bizzat kendilerinde değildir. Bu yetki merkezi idarenin en etkili organı olan yasama organına aittir. Merkezi idare, ulusal düzeyde büyük önem taşıyan kendi sorumlulukları için kaynak sıkıntısı çekerken, yerel idarelerin taleplerini önemsememek eğiliminde olabilir. Bu durum da yerel idarelerin planlarında kısır bir döngü

²²² Akdemir, a.g.e., s. 119.

yaratmaktadır. Bunlara politik nedenlerin, örgütlenmedeki bozuklukların ve yasal plandaki yetersizliklerin sebep oldukları sonuçlar da eklenirse Türkiye’de yerel idare düzeninin günümüzün köklü çözümlere gerek gösteren sorunları arasında yer alışının sebepleri kolayca anlaşılır. 1982’den itibaren belediyelerin ve il özel idarelerinin mali durumları iyileştirilmiştir. 1983’den sonra merkezi anlayıştan da önemli ölçüde uzaklaşmıştır. Büyük şehir ve ilçe belediyeleri düzeni getirilmiştir.²²³

5.2. 3-Yerel Yönetimin Gelişimi

Türkiye’de gerçek çok partili siyasal yaşama girilmesiyle birlikte belediyelerin demokratikleşmesi yolunda girişimler olmuştur. Bu yöndeki ilk girişim, 17 Temmuz 1945’de kurulan Türk Belediyecilik Derneğidir. Bu dernek çerçevesinde, belediyelerin özerkliği ve demokratikleşmesi savunulmuştur. Toplantılarda ileri sürülen istekler arasında, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından geçilmesi, seçilen belediye başkanının yönetsel makamlarca onanmaması ya da gerektiğinde onlar tarafından atanmaması, belediye başkanlığı ile valiliğin Ankara ve İstanbul’da ayrılması yer almaktadır.²²⁴

Belediyelerin demokratikleşmesi yolunda atılan ikinci önemli adım, belediye meclisi üyelerinin seçim yönteminde yapılan değişikliktir. 29 Nisan 1946 gün ve 4878 sayılı Yasa ile belediye seçimleri yöntemi değiştirilmiştir. 1580 sayılı Yasaya göre, belediye meclisi seçimlerinin bir günde yapılması zorunlu değildi. (Önceden kaç gün süreceği belirleniyor ve genellikle bir hafta içinde tamamlanıyordu.) Çok partili bir rejimle bu tür bir seçim sisteminin bağdaşması zordu. Seçimlerin bir günde tamamlanacağı kuralı getirilerek seçim güvenliği artırıldı. 1580 sayılı Yasanın seçime ilişkin hükümleri 7 Temmuz 1950’de 5669 sayılı Yasa ile tümünden değiştirildi. 23 Haziran 1954 günlü, 6424 sayılı Yasa ile 5669 sayılı Yasanın 1580 sayılı Yasaya belediye meclislerinin seçimine ilişkin getirdiği ek madde değiştirildi.

²²³ Akdemir, a.g.e., s. 120.

²²⁴ Tekeli- Ortaylı, a.g.e., ss. 126–127.

4 Şubat 1948 gün ve 5168 sayılı Yasa ile Ankara belediye başkanının Dâhiliye Vekilinin seçim ve sunuşu Reiscumhurun onayıyla atanması uygulamasına son verildi. Belediye başkanlarının doğrudan halkça seçilmesi yolunda bir düzenleme ise söz konusu olmadı. Buna ek olarak, meclisçe seçilen belediye başkanlarının işleri Bakanlığı ve valilikçe onanması ve gerekli görüldüğü hallerde, belediye başkanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla İşleri Bakanınca atanması süregeldi.

1950'de iktidara gelen DP, tek-parti döneminde belirlenen yasal çerçevede önemli bir değişiklik yapmadı. Yasal çerçevede önemli bir değişiklik olmamasına karşın, uygulamada DP belediyeciliğinde esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği arttı. Bir görüşe göre, DP önemli derecede destek aldığı bu sınıfları partisine daha çok belediyeler çevresinde yarattığı olanaklarla bağladı. Bir anlamda merkezi yönetimler ile yerel yönetim arasında bir iş bölümü ortaya çıktı. Türkiye'nin gelişen burjuvazisinin çıkarları merkezi düzeyde savunuluyor, küçük burjuvazinin çıkarları belediyelerde gerçekleştiriyordu.²²⁵

27 Mayıs 1960 sonrası belediyelerle ilgili ilk düzenleme 10 Haziran 1960 günlü Resmi Gazetede yayınlanan 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yapılmıştır. Bu karar ile yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilerek Belediye Yasasının 94. maddesi uyarınca yeni başkanlar atanması öngörülmüştür. Bu dönemde, İstanbul ve İzmir dışındaki il merkezlerinde valiler ilçe merkezlerinde ise kaymakamlar belediye başkanlığı yapmışlardır. 27 Mayıs 1960 öncesinde, il genel ve belediye meclislerinin süresinin dolmasına karşılık siyasal nedenlerle seçim yapılamamıştı. Bu meclisler 3 Kasım 1960 gün ve 120 sayılı Yasa ile feshedilmiş ve yeni meclislerin oluşturulması yetkisi işleri Bakanlığına verilmiştir.²²⁶

²²⁵ İlhan Tekeli, *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi*, ss. 7-9.

²²⁶ Çiftçi, a.g.m., s. 68.

Daha sonra, 19.07.1963 gün ve 307 sayılı “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” belediye başkanlarının seçiminin meclis üyelerinden ayrı olarak çoğunluk yöntemiyle, belediye meclisi üyelerinin seçiminin ise oransal temsil yöntemi ile yapılması kuralını getirmiştir. Yasal düzenlemeye göre, siyasi parti aracılığı ile aday olmanın yanı sıra bağımsız adaylık da olanaklıdır.

Belediye başkanı ve meclisi üyesi seçilebilmek için Türk yurttaşı olmak, 6 aydan beri o yörede yerleşik bulunmak, 25 yaşını doldurmak, Türkçe okuyup yazma bilmek, kısıtlı, kamu hizmetlerinden yasaklı, izinsiz olarak yabancı bir devletin hizmetinde bulunmamak, ağır hapis cezası gerektiren ve yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymiş olmamak, askerlik ödeviyle ilişkisi olmamak, belediyeye karşı bir iş yükümlülüğü altında bulunmamak ya da yükümlülük altında bulunanların ortağı ya da kefili olmamak ya da bu nedenlerden dolayı borçlanmış olmamak koşulları öngörülmektedir. Ağır hapis cezası gerektiren suçlar ve yüz kızartıcı suçlardan hüküm giyenlerin bağışlanmış olsalar da seçilemeyeceklerine ilişkin kural ise 1252 sayılı Yasa ile 1970 yılında kaldırılmıştır.²²⁷

Buna ek olarak, “Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler ve ortaklıklarla kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe görevli buldukları seçim çevresinden aday olamazlar ve belediye meclisine seçilemezler.” Ayrıca, ana, baba, büyükanne, büyükbaba, evlat, torun ve kardeş, karı-koca ve bu derecedeki sıhrı hısımlar bir mecliste görev yapamazlar, herhangi bir şekilde seçilmiş iseler en çok oy almış olan, oylar eşit ise evli olan, evli olanlardan ise çocuk sayısı çok olan üye olarak kalır. Çocuk sayısı aynı olanlar arasında kura çekilir (md. 27).²²⁸

²²⁷ Çiftçi, a.g.m., s. 68.

²²⁸ Çiftçi, a.g.m., ss. 68-69.

307 sayılı Yasamın getirdiği yeniliklerden birisi de, belediye başkanlarının görevleri süresince siyasal partilerin genel merkezlerinde görev alamayacakları, il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeliklerinde bulunamayacakları kuralıdır. Böylelikle, artık meclis içinden seçilmeyen belediye başkanının oransal temsile dayanan meclis karşısında görelili bir siyasal yansızlığının sağlanması öngörülmüştür. Araştırmacılar, bu düzenlemenin büyük ölçüde siyasal partilere karşı beslenen güvensizlikten kaynaklandığını, ayrıca bu kuralın belediye başkanlarını siyaset dışında tutamadığı gibi çalışmalarına yol açtığını belirtmektedirler.²²⁹

Yerel yönetimlerde temsile ilişkin son düzenleme daha önce de değildiği gibi, 18 Ocak 1934 gün ve 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Bu Yasa belediye başkanlığı seçimi için çoğunluk sistemini, belediye meclisi üyelikleri için de onda bir barajlı oransal temsil sistemini getirmektedir. Belediye meclislerine seçilecek üye sayısı nüfus ölçütüne bağlanmıştır. Buna göre, nüfusu onbine kadar olan yörelerde 9, yirmibine kadar olan yörelerde 11, ellibine kadar olan yörelerde 15, yüzbine kadar olan yörelerde 25, ikiyüzellibine kadar olan yörelerde 31, beşyüzbine kadar olan yörelerde 37, bir milyona kadar olan yörelerde 45, nüfusu bir milyondan fazla olan yörelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilecektir.²³⁰

Yasa, seçilebilme yeterliliğini; en az altı ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak ve Milletvekili Seçim Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak koşuluyla, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir diye belirlemektedir. Milletvekili Seçim

²²⁹ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., ss. 190-191.

²³⁰ Halil Nadaroğlu-Nezih Varcan, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: AÜİF Yayınları, No: 522, 1998, s. 162.

Yasasının 11. maddesinde dile getirilen sakıncalar ise ilkokul mezunu olmamak, kısıtlı olmak, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olmak, kamu hizmetinden yasaklı olmak, taksirli suçlar dışında toplam bir yıl ya da daha fazla hapis cezası yada süresi ne olursa olsun ağır hapis cezası giymiş olmak, affa uğramış olsa bile yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlâk kaçakçılığı dışındaki kaçakçılık suçlarından, Türk Ceza Yasasının 312/2 maddesi, 536/1,2,3 maddesi, 537/1,2,3,4 maddesinde yer alan suçlardan hüküm giymektedir.

Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organlarının üyeleri, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yüksek Öğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet açısından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve subaylar ile astsubayların aday olabilmeleri için görevlerinden ayrılmaları gerekmektedir. Ana, baba, büyükanne, büyükbaba, evlat, torun, kardeş, karı-koca ve bu derecedeki sihrî akrabaların bir meclisle üye olarak bulunamamaları kuralı ise hâlâ yürürlüktedir. Belediye başkanı ve meclis üyelerinin beş yıllık süre için seçilmeleri kurala bağlanmıştır.²³¹

2927 sayılı Yasamın düzenlediği alanlardan birisi de, yeni bir oluşum olan Anakent yönetimlerinin seçimlik organlarını belirlemesidir. Anakent belediye başkanları doğrudan oyla beş yıl için seçilirken, anakent belediye meclisi, yine beş yıl için, ilçe belediye meclisleri üye sayılarının beşte birinden oluşmaktadır. İlçe belediyelerinde beşte bir oranındaki üyelerin saptanmasında, seçiliş sırası temel alınmaktadır. Buna ek olarak, ilçe belediye başkanlarının da anakent belediye meclisinin doğal üyesi olması öngörülmüştür.

Belediye meclislerinde temsilin yasal evrimi incelendiğinde, en büyük gelişmeler, tek dereceli seçim uygulaması, seçilme hakkının nüfusun yarısını oluşturan kadınlara da yaygınlaştırılması, emlak sahibi olma ya da

²³¹ Çiftçi, a.g.m., s. 70.

vergi ödeme koşullarının kaldırılmasıdır. Ayrıca, belediye başkanlarının seçiminin vali ya da Cumhurbaşkanınca onaylanması uygulamasının sona ermesi, demokratik bir temsil açısından kuşkusuz önem taşımaktadır. Buna karşılık, özellikle kamu görevlilerinin seçilmesiyle ilgili sınırlamalarda bir değişiklik olmazken, 1984 düzenlemesiyle seçilmeye engel nedenlerin genişletildiği görülmektedir. Özetle, 1930'dan sonra yerel temsilin yasal çerçevesinde bir genişlemenin olmadığı söylenebilir.

Bu noktada farklı düzenlemelerin farklı temsil kalıplarını, özendirildiğini ileri sürmek olanaklıdır. Daha somut bir anlatımla, kimlerin temsil edilmesi ya da temsil organlarında kimlerin yer alması öngörülüyorsa temsil koşulları buna göre düzenlenecektir. Örneğin, seçkin bir temsili gerçekleştirmek için yapılacak şey yalnızca eğitim koşulunun yüksek tutulmasıdır. Eğer toprak sahiplerinin ve varlıkların temsili isteniyorsa toprak sahibi olmak ve belirli bir vergi ödemek koşulunun büyük ölçüde bu amacı gerçekleştireceği ileri sürülebilir. Yine, temsil görevi karşılığında sürekli bir ödeme yapılmıyorsa bu dar gelirliilerin temsil sürecinde yer almamalarına neden olabilir. Kuşkusuz bu söylenenler, temsile ilişkin yasal düzenlemenin tek belirleyici olduğu anlamında yorumlanmamalıdır. Gerek yasalar, gerekse temsil uygulaması toplumsal ve ekonomik yapının bir türevi, bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu bağlamda temsil kalıbının belirlenmesi üzerinde toplumsal ve ekonomik yapının özellikleri ve yasal çerçeve etkili olmaktadır. Bunun sonucu olarak, temsil kalıbında, bir başka deyişle temsil organlarının bileşiminde belirli özellikler ortaya çıkmaktadır.²³²

İl genel meclislerinde temsil açısından gerçekleşen ikinci değişiklik 1960'dan sonra gündeme gelmiştir. 1961 Anayasasının ışığı altında çıkartılan 306 sayı ve 19 Temmuz 1963 günlü "İdarei Umumiye-i Vilayet Kanununda Değişiklikler Yapılmasına Dair... Kanun", il genel meclisi seçimlerinin tek dereceli olacağını, oransal

²³² İlhan Tekeli, "Belediyeler ve Kent Yönetiminin Sınıfsal Yapısı", Mimarlık, Yıl: 15, Sayı:150, 1977, s. 30.

temsil sistemine göre, serbest, eşit, gizli, genel-oy, açık sayım ve döküm ilkelerine göre yapılacağını kurala bağlamıştır.

Yasa, il genel meclislerine seçilebilmek için gerekli koşulları Türk yurttaşı olmak, en az 6 aydan beri ilde yerleşik olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak, Türkçe okuyup yazma bilmek, ağır hapis cezası almamış olmak, yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak ya da yapmış sayılmak, il sınırları içinde özel yönetim hizmetleriyle ilgili bir iş için özel yönetim ile sözleşme yapmamış ya da yükümlülük altına girmemiş olmak, bu gibi kişilerin ortağı, kefili ya da bu yönlerden borçlu bulunmamış olmak diye sıralamaktadır. Bu koşullara sahip olan herkes bağımsız, olarak ya da siyasal partiler aracılığıyla adaylığını koyabilecektir.

Bu düzenlemede il özel yönetimiyle biçimsel çıkar ilişkisi içinde olan kişilerin seçilmesine getirilen sınırlama sürmüştür. Ayrıca, Yasanın 106. maddesinde Cumhuriyet Senatosu üyeliği, milletvekilliği, belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği ile il genel meclisi üyeliğinin bir kişide birleşmeyeceği kurala bağlanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş yıllarında ihmal edilen köylü nüfusu, savaşın ağır şartları nedeniyle fakir ve yorgun düşmüştü. Ülkemizde Cumhuriyet idaresinin kuruluşundan itibaren, her konuda olduğu gibi, mahalli idarelerde de yeniden düzenlemeye başlanmış ve nitekim Cumhuriyet yönetiminin ilk düzenlemelerinden birisi 1924 yılındaki Köy Kanunu olmuştur. Köyler için hızlı kalkınmayı öngören Yasa'da, köy idaresinin kuruluşu, organları, görevleri ve merkezi yönetimle ilişkileri açık ve anlaşılır bir ifade ile belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemelerin ekonomik ve sosyal önlemlerle desteklenmemesi, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki hızlı değişimler sonucunda Köy Kanunu istenilen sonuçları verememiştir. 1927 yılında toplam nüfusun %75'i köylerde yaşamaktayken, 1927'den bu yana bu oran büyük ölçüde azalan bir seyir göstermektedir. 1950 sonrası kentlere göçlerinde

etkisi ile % 60'lara gerilemiş, 1997 sayımında ise köyde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı % 35 düzeyine inmiştir.²³³ Görüldüğü gibi köylerimizin nüfusu giderek azalmaktadır. Köy Kanunu'nun istenilen sonucu verememiş olmasında, yönetimin ve insanların köylere olan ilgisizliği de önemli bir etkidir. Şairimiz Ahmet Kutsi Tecer'in bir şiirinde söylediği gibi, köylerimiz söylemlerde hep var olan, fakat genelde ilgilenilmeyen bir yerel yönetim birimi olarak var olagelmıştır.

"Gitmesek de, görmesek de,
Orda bir köy var uzakta!
O köy bizim köyümüzdür". (Ahmet Kutsi Tecer)

Köylerimizin yönetimi hâlâ 1924 tarihli Köy Kanunu'nun 78 yıl önce çizdiği kurallar çerçevesinde çalışmaktadır. Oysa hızlı kentleşme, birçok köyü köy olmaktan çıkarmıştır. Kente göç etmeyip köyde kalanlar bile, kentsel denilebilecek kamu hizmetlerini beklemektedirler. İl Özel İdareleri gibi köylerde bugün, büyük ölçüde devletin taşra örgütleri görünümündedirler. Organlarından kimilerinin seçimiyle oluşmakta oluşu bu durumu değiştirmemektedir.²³⁴

5.2. 4-Yerelleşme-Merkezleşme Durumu

1961 Anayasası'nın 116. ve 112. maddeleri, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki konumlarının ve işlevlerinin yasaya dayalı bir anlayışla belirginleşmesi olarak gösterilmiştir.

Fakat ne yazık ki, 1961 Anayasası döneminde mahalli idareleri yeniden yapılandıracak yasal düzenlemeler gerçekleştirilmemiş, 1913 tarihli İl Özel İdareleri mevzuatı 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. "Çeşitli kanunlarla yapılan değişiklikler de -1961 Anayasası'nın ilk günlerindeki zorunlu uyarlamalar

²³³ Çiftçi, a.g.m., s. 71.

²³⁴ Ruşen Keleş, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 67.

ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları bir yana bırakılırsa- yerinden yönetimi kısıtlayıcı yönde olmuştur"²³⁵ -Bu dönemde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde baskı kurması, Türkiye'deki sistemin "eksik yerinden yönetim" olarak nitelenmesine yol açmıştır.²³⁶

Bu anayasa özgürlükçü bir anlayış taşımakla birlikte birçok yeni kurumu devlet yapımızın içine katmıştır. Bu anlayış yerel yönetimleri düzenleyen maddelere de yansımıştır.

Yerel Yönetimlere ilgili olarak 1961 Anayasasının getirdiği başlıca iki yenilik vardır. İlki yerel yönetimlerin karar organlarının organlık sıfatını kazanmak ya da kaybetmek konusundaki denetim Yargıya bırakılmıştır. İkincisi, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı öngörülmüştür.

²³⁵ Yayla, a.g.e.,s. 20.

²³⁶ Ruşen Keleş, Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay, Seha L. Meray'a Armağan, Ankara: AÜSBF Yayınları, Cilt: II, 1982.

6.BÖLÜM

LIBERAL DÖNEMDE YEREL YÖNETİM HAREKETLERİ

6. 1-Genel Olarak Yerel Yönetim Hareketleri

1982 anayasasının getirmiş olduğu en büyük yenilik belediye organlarının seçimle işbaşına geleceğinin anayasal güvence altına almasıdır. Bunun yerel yönetim alanında atılan önemli bir adım olduğunu söyleyebilir. Ancak, 1982 anayasası getirmiş olduğu diğer hükümlerle demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir özellik arz etmiştir. Yerinden yönetime ağırlık veriyor gibi görünen bu anayasa, aynı zamanda yerinden yönetimi işlemez hale getirmeye yol açabilecek çok ağır vesayet hükümleri de içermiştir.²³⁷

6. 2-Anayasal Gelişim

1982 anayasası yerel idarelere 127. maddesinde yer vermiştir. “Madde de mahalli idareler; il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır.²³⁸ Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.²³⁹ Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasanın 67. maddesinde esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

²³⁷ Ziya Çoker, Yerel Yönetimlerde Reform, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, Yayın No:2, Ankara, 1993, s. 9.

²³⁸ Turan Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Eylül 1997, s. 112.

²³⁹ Yıldırım, a.g.e., s. 113.

Mahalli idarelerinin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile 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.²⁴⁰

Anayasa'nın yukarıda açıklanan 127. maddesinde yer alan hükümlerin incelenmesinden şu sonuçlar çıkmaktadır:

1) Türkiye'de mahalli idare deyiminin kapsamına giren kuruluşlar il özel idareleri, belediyeler ve köylere aittir. Gerçi anayasanın yukarıda geçen metninde il özel idareleri yer almamıştır. Ancak, anayasamızda "il halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayacak kamu tüzel kişiliğinin" il özel idaresi olduğu bir başka kanunda açıkça belirtilmiştir.

2) Yukarıda sözü geçen mahalli idareler kamu tüzel kişiliğe sahip anayasal kuruluşlardır.

²⁴⁰ Yıldırım, a.g.e., s. 114.

3)Seçimle meydana getirilen karar ve yürütme organlarına sahip bulunan, dolayısıyla temsil esasına dayanan bu kuruluşlar ülkenin siyasal ve idari yapısında bağımsız bir kademe oluşturmaktadırlar.

4)Mahalli idare ünitelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin esas itibariyle yargı yolu ile diğer alanlardaki denetimin ise idari vesayet yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

5)Mahalli idareler merkezi idare ile olan bağ ve ilişkilerinde- idari vesayetin getirdiği sınırların dışında- esas itibariyle idari ve mali özerklikten yararlanacaklardır.

6)Mahalli idarelerin asli görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun için de anayasa da, bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına ve ayrı birer bütçe ile hizmetleri yürütecek kendi personeline sahip olmaları öngörülmektedir.

7)Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak da bir anayasal zorunluluktur.

İdarenin esaslarının düzenlendiği 123. maddenin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlenebileceği belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.

6. 3-Yerel Yönetimin Gelişimi

1982 anayasası mahalli idareler alanında önemli değişiklikler getirmemiştir. Ama mahalli idarelerin düzenlenişi konusunda 1961 anayasasından bazı farklılıkları bulunmaktadır. Bunlardan ilki şudur: 1982

anayasası belediye organlarının seçimle işbaşına geleceğini garanti altına almaktadır. 1961 anayasası seçimle oluşturulması zorunlu organların genel karar organları olarak adlandırırken, 1982 anayasası karar organı olarak adlandırmıştır. Bu organların halk tarafından seçilmesi demokratik mahalli idare olmanın temel koşuludur.

Karar organı ifadesinin kullanıldığı 1982 anayasasıyla daha çok yürütmeye ilişkin görevleri olan, görüşme ve karar organları olarak adlandırabileceğimiz il daimi encümeni ve belediye encümeninin de seçimle oluşturulabileceği izlenimi doğmaktadır. Buna karşılık 1580 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesi gereğince belediye encümeni, belediye başkanı ile seçilmiş encümen azasından ve daire başkanlarından oluşmaktadır. 1930 yılında çıkarılan bu yasanın halen yürürlükte olduğu dikkate alındığında uygulamanın 1982 yılından bu yana anayasaya aykırı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir (Uygulama bu şekilde devam ederken il özel idareleri encümenini de belediye encümenlerinde olduğu gibi atanmış üyelerle kuvvetlendirme girişimi Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 gün ve esas 1987/18 karar 1988/23 sayılı karar ile anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir.²⁴¹

Seçimle iş başına gelecek organlar 1961 anayasasında halk tarafından seçilirken, 1982 anayasasında kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilmektedir. İki anayasa arasındaki bu ikinci farka baktığımızda mahalli idare meclislerinin halk tarafından seçilmesi zorunluluğunun 1982 anayasasında ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Mahalli idarelerin özerkliğinin sağlanabilmesi için genel karar organlarının mutlaka halk tarafından seçilmesi gerekmektedir. Bu nedenle 1982 anayasasının bu ifadesinin yeniden düzenlenmesi ve seçmenden kastın halk olduğunun bizzat belirtilmesi gerekmektedir.²⁴²

²⁴¹ Akdemir, a.g.e., s. 120.

²⁴² Akdemir, a.g.e., s. 120.

Üçüncü fark ise; mahalli idare seçimlerinin dört yıldan beş yıla çıkarılmasıdır. Bu düzenleme ile mahalli idare birimlerinin görev süreleri milletvekili genel seçimleriyle paralellik sağlamaktadır. Ayrıca 1982 anayasası, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına ve bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimlerin milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağını belirtmektedir.

Dördüncü fark, 1982 anayasasında mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğinin belirtilmesidir. Bu düzenlemeyle ilin yerel özerkliğinin sınırlanmasına karşı bir güvence sağlanabileceği söylenebilir. Nitekim 3394 sayılı yasanın 7. maddesiyle, başbakan gerekli gördüğü durumlarda, belediyelerin imar ve planlama yetkilerini geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verebilir.²⁴³

Diğer bir fark ise, 1982 anayasası büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak tanımış olmasıdır. 1984 yılından itibaren 3030 sayılı kanun ile büyük şehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. Böylece 15 ilimizde büyük şehir belediyesi kurulmuştur.

İki anayasa arasında önemli farklardan birisi de; yönetsel vesayet konusudur. 1961 anayasasından farklı olarak 1982 anayasasında, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki yönetsel vesayet yetkisi açık bir şekilde belirtilmiştir. 1982 anayasasının 127. maddesi hükmüne göre; merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

²⁴³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayıncılık, 1994, s. 119.

1961 anayasasında yazılmamış dahi olsa merkezi idarenin mahalli idarenin yönetsel vesayet üzerinde yetkisi her zaman olmuştur. Merkezi idarenin vesayet yetkisi her şeyden önce idarenin bütünlüğü ilkesi açısından gereklidir. Bu nedenle 1982 anayasasında bu konuda tek değişiklik yazılı olmayan bir hükmün yazılı hale getirilmesidir.²⁴⁴

6. 4.Yerelleşme-Merkezileşme Durumu

Köyler yerel yönetimlerin en küçük birimi olarak merkezi yönetimle birlikte kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu yönetiminde etkililiğin ve verimliliğin temel ilkesi hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi, yerinden yönetimin temel ilkesi de hizmetlerin seçimle iş başına gelen organlar tarafından özerk kuruluşlarca yürütülmesidir.

Ülkemizin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler özerklik Şartı vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkını en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğunu belirterek özerk yerel yönetim modelini teyit etmiş ve özerk yerel yönetim kavramının kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânını taşıyacağını ifade etmiştir.

Devlet örgütlenmesinde "merkeziyetçilik" kavramı tanımlanmış ve hatta değerler yüklenerek yıpranmışken, bu kavrama denk-karşıt kavram boşlukta asılı kalmıştır. "Bölgecilik" ya da "yerelcilik" gibi kimi karşıt-kavramlar, doğal olarak, çağdaş ulus-devlet örgütlenmesi için kurucu ilkeler olmamış ve karşıtlıkta denkliliği sağlayamamıştır. Âdemi merkeziyetçilik kavramı ise, "siyasi" ve "idari" ayrımına tabi tutularak, yalnızca idari düzleme ait olan merkeziyetçilik kavramını karşıtta dengelemek bakımından kusurlu hale getirilmiştir. Siyasi âdemi merkeziyet federalizme katılırken,

²⁴⁴ Akdemir, a.g.e., s. 121.

idari âdemi merkeziyet hem federalizm hem üniterizm için kullanılabilir sayılmıştır. Sonuçta, merkeziyetçilik ilkesini belirlemiş bir sistemde yerelleşme ya da yerel yönetimleri güçlendirme süreçleri âdemi merkezileşme/âdemi merkeziyetçilik olarak adlandırılabilir duruma gelmiştir.²⁴⁵

Bu durum, çevrede taşra yönetimi - yerel yönetim ikili yapısı temelinde örgütlenen Fransa tipi devletler bakımından bir başka karmaşa ile birleşmiştir. Taşra yönetimi merkezden yönetim mi yoksa yerinden yönetim mi sayılacaktır? Bir başka deyişle taşra yönetiminin güçlendirilmesi, "yetki genişliği", "deconcentration", yerelleşme sayılır mı sayılmaz mı? Örnekler göstermektedir ki, bu sorunun yanıtı, merkeziyetçiliğin derecesine, güdülen sonul amaca ve referans alınan anayasal - hukuksal düzenlemeye göre değişebilmektedir. Osmanlı'nın son dönemlerinde taşra yönetimine yetki devri yerinden yönetim olarak kabul edilmiş; yerelleşme talep eden taraflar, yerel yönetimlere yapılamıyorsa devir işleminin taşra yönetimine yapılmasını "kötünün iyisi" sayarak bu kategoriye alabilmiştir.

Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkeziyetçiliktir. Bu ilke, siyasal iktidar ile birlikte idareyi de "tek" ve "bütün" sayar. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki, görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı, yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için "hükümranlık" sağlamaz; sorumluluk yükler. "Yerel yönetimleri güçlendirmek", bu kategoriye ait bir süreçtir.²⁴⁶

Buna karşılık federal devlet örgütlenmelerinde idari yapının temelini âdemi merkeziyetçilik -subsidiarite- yerellik ilkesi oluşturur. Burada ana

²⁴⁵ Birgül Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Âdemi Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:7, Sayı:4, Ekim 1998, s. 196.

²⁴⁶ Atilla Nalbant, *Üniter Devlet -Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 172.

kademeler arasındaki ilişki görevler ayırımından hareketle gerçekleştirilir. Her kademe, kendisine ait kılınan görevlerden doğan gelir kaynaklarına, görevin gerektirdiği personel ve malvarlığına, görev ile ilgili olarak karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir. Görevler ayırımı, görevin bırakıldığı kademeye o alanda "hükümranlık" sağlar, başka bir kademenin bu alana karışmasına olanak vermez. Bir üniter yapılanmada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin böyle bir çerçevede yeniden düzenlenmesi, devlet örgütlenmesinde ilke değişikliğine doğru yönelmek anlamına gelir. Bir başka deyişle talep edilen âdemi merkezîyetçiliktir.²⁴⁷

Son on yıldan bu yana hazırlanan yerel yönetim yasa tasarıları ve dünya ekonomisini yöneten Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile Avrupa Konseyi gibi yapılar tarafından gündeme getirilen politikalar, çok sayıda ülkede olduğu gibi Türkiye'de de "yerel yönetimleri güçlendirmek" doğrultusunda değil, âdemi merkezîyetçilik doğrultusunda etkiler içermektedir. Tüm bu anlatılanlar ışığında yerel yönetimlere genel bir bakış gerçekleştirdikten sonra, 1982 Anayasamızdan hareketle yerel yönetimleri alt başlıklar halinde inceleyeceğiz. Anayasaya göre ülkemizdeki yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Şimdi sırasıyla bu idareler incelenecektir.

Türkiye'de merkez yönetiminin taşra, yerel düzeyde örgütlenişi il sistemine dayanmaktadır. Tanzimat'tan sonraki dönemde Fransız modelinden esinlenerek 1864 Vilayet Nizamnamesi ile önce denenip sonraki dönemlerde Osmanlı İmparatorluğu'nca benimsenen il sistemi, Cumhuriyet döneminde geliştirilerek 1949 yılında 5442 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler sonucunda, temelde bugünkü statüsünü kazanmıştır. Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. Anayasamızdaki tanımından hareketle il özel idarelerini, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda gösterilen seçmenler

²⁴⁷ Güler, a.g.m., s. 197.

tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamak mümkündür.²⁴⁸

İl Özel İdaresinin temel kanunu olan İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK)'nda da bu idareler tanımlanmıştır. Bu kanunun 75. maddesine göre; İl Özel İdaresi, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanun ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir.²⁴⁹ İl Özel İdaresi, bir yerel yönetim olarak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile ortaya çıkmıştır. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunla bu kanunun adı İl Özel İdaresi Kanunu(İÖİK)olarak değiştirilmiştir. Bu kanun ufak tefek değişikliklerle bugün halen yürürlüktedir.²⁵⁰

İl Özel İdaresinin kuruluşu için özel bir işleme gerek yoktur. Bir yerin yasal olarak il statüsünü kazanması o yerde il özel idaresi kurulabilmesi için yeterlidir. Yani, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilin kurulmasıyla beraber, İl Özel İdaresi de başkaca bir işleme gerek kalmadan kurulmuş olur.

İl Özel İdaresi sistemi sayesinde merkezi idare, il özel idaresinin yürütme organı olan vali kanalıyla yerel temsilcilerle ve halkla ilişki kurabilmekte ve bu ilişkileri geliştirebilme imkânı elde etmektedir. Bu bakımdan İl Özel İdaresi, İl'de valinin pozisyonunu güçlendiren ve etkinliğini arttıran bir modeldir. Merkez idarenin İl Özel İdaresinden bu şekilde yaralanmayı seçmesi nedeniyle İl Özel İdaresinin kamuoyunda merkezi idarenin değişik bir görüntüsü olduğu düşüncesi hâkim olmaktadır.²⁵¹

İl Özel İdaresinin görevleri, merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerin bir kısmının o il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere o il sınırları içinde yürütülmesi ve

²⁴⁸ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, *Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İdare Yargı*, 3.b., Ankara: Savaş Yayınevi, 2005, s. 417.

²⁴⁹ Ulusoy-Akdemir, a.g.e., s. 124.

²⁵⁰ 3360 sayılı 16.05.1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu (13 Mart 1329[1913], 17 Rebiülahır 1331).

²⁵¹ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul: Birleşik Yayınları, 1997, s. 134.

gerçekleştirilmesinden ibarettir. İÖİK' un 78. maddesinde "Vilayete Ait Hıdemat-ı Mahalliye" başlığı altında İl Özel İdaresinin görevleri sayılmaktadır.²⁵² Bu görevler; bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım ve hayvancılık, ticaret ve sanayi alanları gibi son derece değişik alanlara ilişkin olup, devletin üstlendiği görevler kadar çeşitlilik ve yaygınlık göstermektedir.²⁵³

Temel mevzuatı 1913 yılına kadar uzanan İl Özel İdarelerine ekonomik alanda kayda değer görev ve yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerden bir tanesi de İl'e ait yerli tasarruf ve kredi sandıkları (banka) kurulmasına izin verilmesidir. Aradan geçen zaman içerisinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk vermek yerine, merkezietçi yönetim anlayışının etkili olduğu görölmektedir.²⁵⁴

İdari geleneğimiz bakımından İl Özel İdareleri korunmak isteniyorsa, bu idari birimler fonksiyonel hale getirilerek güçlendirilmelidir. İl Özel İdarelerinin fonksiyonel hale gelmesi, ancak kendine has görev ve yetkilere kavuşturulmasıyla mümkün olacaktır. Aslında merkezi idare, İl Özel İdaresinin güçlenmesiyle, kendisi bakımından önemli yararlar elde edecektir. Her şeyden önce, İl Özel İdareleri asli görevlerini merkezi idare kuruluşlarından fiilen devralmakla, merkezi idarenin hizmet yükünü belirli ölçüde azaltmış olacaktır. Fakat merkezi idare, belki de İl Özel İdarelerinin yerel etkilere açık olmasından dolayı taşıdığı endişenin etkisiyle, hep tereddütlü davranmıştır.²⁵⁵

İl Özel İdaresinin üç organı vardır. Vali (Yürütme organı), İl Genel Meclisi (karar ve danışma organı), İl Daimi Encümeni (karar ve danışma organı).

²⁵² Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 134.

²⁵³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, 4.Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1999, s. 314.

²⁵⁴ Yusuf Ziya İrbeç, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Büyükşehirler", *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995*, s. 534.

²⁵⁵ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, ss. 134-135.

Vali: Genel yönetimin başı, dolayısıyla merkezi yönetimin temsilcisi hem de il özel yönetiminin yürütme organıdır. Vali, İl Genel Meclisinin de başkanıdır. İlde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bir bakanlığın ildeki temsilcisi olması nedeniyle, ildeki tüm merkezi idare örgütlerinin ve personelinin de başıdır. Vali, merkezi idare tarafından atanmakta olup, bölge kuruluşlarının ildeki birimlerini denetleme yetkisine sahiptir.

İl Genel Meclisi: İl özel idarelerinin genel karar organı olan il genel meclisi, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Bu seçimlerde her ilçe bir seçim bölgesi olup, üye sayısı ilçelerin nüfusuna göre değişmektedir. İl genel meclisinin süresi beş yıldır.²⁵⁶

İl Daimi Encümeni: İl genel meclisinin her yılki dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla seçtiği beş asıl ve beş yedek üyeden oluşan bir müzakere, danışma ve karar organıdır. İl daimi encümeni, kendi adına yürüttüğü görevlerin yanı sıra, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda bu meclisin yerine geçerek meclis yerine karar almaktadır.

İl Özel İdarelerinin gelir kaynaklarını, “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “emlak vergisinden verilen paylar”, “merkezi yönetim kuruluşlarından aktarılan ödenekler” ve kendi “öz gelirleri” olmak üzere dört grupta toplamak mümkündür.²⁵⁷

Cumhuriyet döneminde diğer yerel yönetimlere göre daha fazla önem verilen yönetim birimi Belediye olmuştur. Kökü itibariyle Arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yeşermek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen beldeden türemiştir. Dolayısıyla belediye, beldeye ilişkin

²⁵⁶ 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili 127'inci maddesinde 1995 yılında yapılan değişiklikle, yerel yönetimlerin seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı ancak, milletvekili veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetim organlarına veya bu organların üyeliklerine ilişkin genel veya ara seçimlerin milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağı belirtilmiştir.

²⁵⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 141.

kuruluş veya yönetim anlamındadır.²⁵⁸ Komün yönetiminin gerçek ve klasik örneği belediyelerdir. Çok eski bir geçmişe sahip olan komünlerin kökleri Roma ve Yunan sitelerine dayanmaktadır. Fakat Türkiye’de gerçek anlamda bir belediyenin ortaya çıkması 1930 yılında mümkün olmuştur.²⁵⁹

Bugün belediye yönetiminin statüsünü düzenleyen, 3 Nisan 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Türk belediyeciliği Tanzimat döneminin dağınık ve yersiz belediyelerinden sonra yepyeni bir devreye adım atmıştır. Kanun, belediyeler üzerinde güçlü bir denetim sistemi öngörmüştür.²⁶⁰ 1580 sayılı kanun ile Türkiye belediyelerini yepyeni bir anlayış ile ele alan yönetimin aşırı merkezîyetçi yaklaşımı sonucu, Tanzimat dönemi belediyeçilik anlayışından pek fazla farklı olmamış ve belediyeler onlar gibi daha çok imar ve terakki hususlarında işe yarayacak bir araç olarak değerlendirilmiştir.²⁶¹ Bazı maddeleri iptal edilmiş veya değiştirilmiş olmasına rağmen 1580 sayılı belediye kanunu günümüzde de esas olarak varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre kurulan ve çalışan belediyeler, ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tabi olan Büyükşehir Belediyeleridir.²⁶² Belediye yönetimi nüfusu 2000’i aşan beldelerde, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulmaktadır.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kurulacağı yerler, sınırlarının nasıl belirleneceği, görevleri ve yetkileri ayrıntılı olarak açıklanmıştır.²⁶³ Belediyelerin görevleri, bu kanunun 15. maddesinde 76 bent halinde sıralanmıştır. Kanunun 19. maddesi de yasanın

²⁵⁸ TC.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Mdr., “Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler”, *Mahalli İdareler Dergisi*, Yıl:1, Ankara, Ekim 1973, s. 19.

²⁵⁹ Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi*, Ankara: Tamer Kitapevi, 1994, s. 194.

²⁶⁰ Eryılmaz, a.g.e., s.57.

²⁶¹ M.Ali Gökaçtı, *Dünyada ve Türkiye’de Belediyeçilik*, İstanbul: Ozan Yayıncılık, 1996, ss. 126-128.

²⁶² Eryılmaz, a.g.e., s. 149.

²⁶³ 1580 sayılı 03.04.1930 tarihli *Belediye Kanunu*; Resmi Gazete, Tarih: 14.04.1930, Sayı: 1471.

kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, belediyelerin o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayabilecek her türlü girişimde bulunabileceklerini göstermektedir. Belediyelere imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli birçok görev verilmiştir. Bu görevler belediyelerin gelir durumuna göre bazıları için zorunlu, bazıları için ise isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir.²⁶⁴ Bu nedenle belediye yönetimlerinin daha etkin olabilmeleri için özellikle mali kaynaklarının çok iyi yönlendirilmesi ve kullanılması gerekmektedir.

Belediye tüzel kişiliğinin üç yasal organı bulunmaktadır. Bunlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye Başkanı: Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve en büyük amiri olup yürütme organı ve temsilcisidir. Belediye başkanları 1963 yılında 307 sayılı kanun çıkarılmadan önce kanunun 89. maddesi gereğince belediye meclisleri tarafından seçilmekteydi.²⁶⁵ 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.²⁶⁶ Belediye başkanı esas itibarıyla belediyenin yürütme organı ve kanuni temsilcisidir. En büyük amir olarak belediye başkanı, hem meclisin hem de encümenin başkanıdır.

Belediye Meclisi: Belediyenin en büyük karar organıdır.²⁶⁷ Üyeleri, beş yılda bir nisbi temsil yöntemi ile doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Seçimde her belde bir seçim çevresidir. Belediye meclisinin üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişir. Belediye meclisinin görevleri 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde belirtilmiştir.²⁶⁸

²⁶⁴ 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 16. ve 17. maddelerinde yer alan hükümlere göre aynı kanunun 15. maddesinde sayılan görevlerden bazıları tüm belediyeler için zorunlu, bazıları tüm belediyeler için isteğe bağlıdır. Bazı görevler geliri elli bin liradan fazla olan, bazı görevler geliri iki yüz bin liradan fazla olan, bazıları ise geliri beş yüz bin liradan fazla olan belediyeler için zorunlu sayılmıştır. Ancak, zamanla paranın değerindeki düşüş sebebiyle böyle bir ayırım günümüzde anlamsız hale gelmiştir.

²⁶⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s. 222.

²⁶⁶ Nadaroğlu, a.g.e., s. 222.

²⁶⁷ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s.426.

²⁶⁸ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s. 426.

Belediye Encümeni: Belediyenin ikinci karar organıdır. Ayrıca danışma niteliği de vardır. Belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle belediyenin daire başkanlarından oluşur.²⁶⁹ Belediye encümeninin görevleri 1580 sayılı belediye kanununun 83. maddesinde açıklanmıştır.²⁷⁰

Belediyelerin bütçesi de, İl Özel İdaresinin bütçesi gibi, genel bütçe esas ve usullerine benzer bir biçimde hazırlanıp kabul edilen özel bir bütçedir. Genel Bütçenin bir kanun olmasına karşın, belediye bütçeleri birer kararnamedir.²⁷¹ Belediyelerin Devlet Gelirlerinden Ayrılan Paylardan en önemli gelir kaynağı, genel bütçe vergi tahsilâtı üzerinden aldıkları %9.25 oranındaki pay ile emlak vergisinden ayrılan paydır. 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %5'inin belediyelere verilmesi hükme bağlanmıştır. Bu kanunun bazı maddeleri zamanla değişikliğe uğramış ve yapılan değişiklikle bu oran sürekli değiştirilmiştir. 1984 yılında 3004 sayılı yasa ile bu oran %10.30'a çıkarılmıştır. 1986 yılında ise 3239 sayılı yasa ile 1986 yılı için 8.55, diğer yıllar için 9.25 olarak belirlenmiştir. Fakat İller Bankası'nda toplanan bu %9.25'lik belediyeler payı, 1987 yılından itibaren Bütçe Kanunlarına konulan bir hükümlerle %8.55 olarak uygulanmaktadır.²⁷²

Geleneksel olarak, kent ve kasabalar mahallelere ayrılmıştır. Mahalle yönetimi yerel yönetim kuruluşlarına benzemektedir. Yerel yönetimlerde olduğu gibi mahalle yönetiminin organları da seçimle işbaşına gelmektedir. Bununla beraber mahalle bugünkü anayasal düzenlemeler de öngörülen

²⁶⁹ Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul, 1986, s. 302.

²⁷⁰ Halil Nadaroğlu – Nezih Varcan, *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 1995, s. 159.

²⁷¹ Günday, a.g.e., ss. 338-339.

²⁷² Yapılan son düzenlemelerle bu oran yine değiştirilmiş ve %6 olmuştur. İl Özel İdareleri ile ilgili bölümde belirtildiği üzere 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun'la 01.01.2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere; 02.02.1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun değişik 1. maddesinin belediyelerle ilgili bölümü şu şekilde değiştirilmiştir: Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyelere %6 nispetinde pay verilir. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payı banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır.

hükümler karşısında bir yerel yönetim birimi değildir ve tüzel kişiliği yoktur. Çünkü anayasanın 127. maddesindeki yerel yönetimler arasında sayılmamaktadır.²⁷³

1580 sayılı belediye kanununun 8. maddesine göre mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, ad ve sınırlarının belirlenmesi, belediye meclisinin ve yerine göre il ya da ilçe idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile gerçekleşmektedir. Mahalle yönetiminin görevleri; 1944 yılında çıkartılan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'da ayrıntılı olarak belirtilmiştir.²⁷⁴ Mahalle yönetiminin görevleri kısaca; nüfus, askerlik, sağlık seçim işleri gibi belediyelerden daha çok merkezi idareyi ilgilendiren konulardaki bazı hizmetleri gerçekleştirmektedir.

Mahalle yönetiminin organı, doğrudan doğruya mahallede bulunan seçmenler tarafından, çoğunluk usulü ile seçilen muhtar ve onun başkanlığında dört kişiden oluşan ihtiyar heyetidir.²⁷⁵

Mahalle muhtarlıkları, belediye örgütü olan yerlerde 1923–1944 tarihleri arasında tamamen ortadan kaldırılmıştır. Mahalle yönetiminin görevleri bu süre içinde belediyelere ve bazı devlet dairelerine devredilmiştir. Ancak mahalle muhtarlığının yeri doldurulamadığı için 10 Nisan 1944 tarih ve 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” kabul edilmiştir. Söz konusu kanun bazı değişikliklerle birlikte hala yürürlüktedir.²⁷⁶ Türk yönetim tarihi içinde uzunca sayılabilecek bir geçmişe sahip olan mahalle yönetimi, merkezi yönetimce gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi olma özelliğine sahip olamamıştır.²⁷⁷

Büyükşehir Belediyelerinin ortaya çıkış nedeni yaşanan hızlı kentleşmedir. Büyükşehirlerin hızla değişen ve gelişen bir yapıya sahip

²⁷³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 180.

²⁷⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 181

²⁷⁵ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s. 433.

²⁷⁶ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, ss. 56–57.

²⁷⁷ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 97.

olması, hizmet taleplerinin çeşitliliği, cazibe merkezleri olmaları, nüfus yoğunluğunun çok hızlı değişmesi, mali bir birikime sahip olup iş merkezleri olmaları, hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi ve belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açması gibi unsurlar büyük şehirlerin yönetiminde, özel bir model kurularak, uygun ve etkin bir yönetim yapısına kavuşturulmasını gerekli kılmıştır.

Bugünkü Büyükşehir Belediye sistemimiz temelini 1982 Anayasası'ndan almıştır. 1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesinin 3. fıkrası "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmünü içermektedir.²⁷⁸ Burada 1580 sayılı Belediye Kanunu organik olarak aynı kalmakla beraber, buna 3030 sayılı Kanun eklenmiştir. Bununla Türkiye'de normal belediye sistemine bir de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri eklenmiştir. 1984 yılından itibaren çıkarılan yasalarla da Büyükşehir Belediyeleri uygulaması başlamıştır. İlk olarak Büyükşehirlerin yönetimi hakkında bir Kanun Hükmünde Kararname" (KHK) çıkartılmış ve bu KHK değiştirilerek 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkartılmıştır.²⁷⁹ 3030 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde, temel kanun sayılan 1580 sayılı Kanun'a atıflarda bulunulmuştur.

1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde, büyük şehir belediyesi sınırları içinde bulunan her ilçede ilçelerin adlarını taşıyan ilçe belediyeleri yanı sıra bir de büyük şehir adına bir Büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Böylece 195 sayılı KHK ile yeni bir yerel yönetim örgütü oluşturulmuşlar. Resmi Gazete'nin 23.3.1984 tarihli sayısında yayınlanan "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" yine Resmî Gazete'nin 23.3.1984 tarihli sayısında yayınlanan 3030 sayılı Kanunla-değiştirilmiş

²⁷⁸ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s. 163.

²⁷⁹ 3030 Sayılı 27.06.1984 tarihli *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*, Resmi Gazete: 09.07.1984, Sayı: 18453.

olarak kabul edilmiştir.²⁸⁰ Yani, 195 sayılı KHK, 3030 sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul olunmuştur.2004 yılı Temmuz ayında 5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri Anayasada düzenlenmemiştir.²⁸¹

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a göre Büyükşehir, Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir olarak tanımlanmış ve bu şehirlerde kurulan belediyeler de Büyükşehir Belediyesi olarak adlandırılmıştır.²⁸²

Büyükşehir Belediyelerinin temel görevi, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlayarak kamuya sunulacak hizmetlerin daha ekonomik düzenli ve verimli gerçekleşmesini sağlamak, bunun için gerekli birimleri oluşturmaktır. Kanun koyucu ilçe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri işlerin, Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacağını belirtmiştir.²⁸³

Büyükşehir Belediyelerinin organları da belediyelerin organlarına benzemektedir. Bunlar, Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Bunlardan ilk ikisi karar organı niteliğindedir. Büyükşehir Belediye Başkanı ise yürütme organı görevi yapar.

Büyükşehir Belediye Başkanı: Büyükşehir Belediye Başkanı, sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıllık bir süre için seçilirler. Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediyesinin tüzelkişiliğini temsil eder ve esasen belediyenin yürütme organı ve kanuni temsilcisidir. Büyükşehir Belediye Başkanının görevleri 3030 sayılı Kanun'un 14. maddesinde yer almaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi: Belediye sınırları içerisinde kalan ilçe seçim çevreleri için belirlenmiş olan belediye meclis üye sayısının her ilçe için 1/5'i

²⁸⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s. 204.

²⁸¹ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s. 434.

²⁸² Asuman Yücel, Büyükşehir Yönetimi, "İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi", T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1994, s. 32.

²⁸³ İsmet Girtili, Türkiye'nin İdari Yapısı, İstanbul: Der Yayıncılık, 1993, s. 71.

alınarak bulunan toplam sayı kadar üyeden oluşur. 3030 Sayılı Kanun'un 10. maddesine göre yasal dayanak bulan ve 3030 Sayılı Uygulama Yönetmeliği'nin 38. maddesinde Büyükşehir Belediye Meclisinin başlıca görev ve yetkileri sıralanmıştır.

Büyükşehir Belediye Encümeni: Kısmen karar kısmen ise yürütme organı niteliği taşır. Büyükşehir Belediye Başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap, yazı ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur. Bunun yanında 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nun 13. maddesinin 5. fıkrası gereğince Belediyelerde "İhale Komisyonu" Belediye Encümenininidir.

3030 Sayılı Kanun'un yanı sıra Büyükşehir Belediyesi Encümeninin görevleri, 1580 Sayılı Belediye Kanununun 83. maddesinde yer almaktadır.²⁸⁴

Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır.²⁸⁵ 3030 sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyesi maliyesine ait hükümleri içeren 18. maddesine göre, Büyükşehir Belediyesinin başlıca gelir kaynakları şunlardan oluşmaktadır: 02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve 11 Özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'a göre ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek oranlar dâhilinde ayrılarak İller Bankası'na gönderilecek pay, Büyükşehir Belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar yatırılacak % 3'lük pay. Bakanlar Kurulu bu payı % 6'ya kadar artırma yetkisine sahiptir. Önceleri % 3 olarak uygulanan bu oran 1985'ten itibaren % 5 olarak uygulanmaktadır.²⁸⁶

²⁸⁴ Giritli, a.g.e., s. 76.

²⁸⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s. 208.

²⁸⁶ Son yapılan yasal düzenlemeyle bu oran değiştirilmiştir. Şöyle ki:08.01.2002 tarihinde TBMM'de düzenlemeyle 4736 sayılı " Kamu Kurum ve Kuruluşların Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" unun 6. maddesine göre; "Bakanlar Kurulu %3 pay oranını %6 oranına kadar arttırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Bu payı % 40'ı bu miktardan düşülerek ilgili belediye hesabına, kalan %60'ı ise İller Bankası nezdindeki büyükşehir belediyeleri hesabına yatırılır. Ve büyükşehir belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılır."

Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4736.html>. 2 Mart 2002. İşte bu 4736 kanuna dayanarak bakanlar kurulunun "Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Pay Hakkında Karar"ına göre, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü

Tipik bir komün ve geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olan köy, insanların topluca ve bir arada yaşama ihtiyacı ve alışkanlıklarının sonucu oluşmuş en küçük yerleşim birimidir. 442 sayılı Köy Kanununun 7. Maddesine göre; "Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır."²⁸⁷ Geleneksel bir kurum olan "köy"lerle ilgili düzenlemeye, Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkarılan "Vilayet Nizamnamesi" ile gidilmiştir.²⁸⁸ Bununla beraber Osmanlı İmparatorluğu'nda köylere tüzel kişilik tanınmamış, bunlar çeşitli mevzuatta yer alan kurallarla ve özellikle örf ve adet kuralları ile düzenlenmişlerdir. Ülkemizde "Köy"ün tam teşkilatlı bir komün idaresi olarak ortaya çıkması ve tüzel kişilik kazanması 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Kanun'la gerçekleşmiştir.²⁸⁹

Günümüzde köylerimiz, sorunlarını kentlere aktaran bilimler görünümündedir. Kitlelerin köyden kente göçü önlenememekte, kentlerimizdeki sanayileşme hızı ise, artan nüfusa iş olanakları sağlamaktan uzak olduğundan çoğu hizmet kesiminde çalışan ve gecekondualarda oturan köylülerin yeni bir şehirlî tipi ortaya çıkmıştır.²⁹⁰ Fakat bütün bu olumsuzluklar nedeniyle değiştirilecek ve ilave edilecek hükümleri olmasına rağmen 1924 tarihli Köy Kanunu, günümüzde dahi modern ve demokratik sayabileceğimiz bir kanundur.

Hakkında Kanununun 18. maddesinin (b) fıkrasında yer alan ve 85/9382 sayılı Kararname uyarınca %5 olarak uygulanmakta olan pay oranı %4.1 olarak tespit edilmiştir. Geniş bilgi için bkz. <http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/mevzuat.php?kd=235.4> Mart 2002. bu da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı mali vesayetın en son güncel örneğidir. Bu konuda son yapılan yasal düzenlemelerle değişiklikler yapılmıştır. 08.02.2001 tarihinde kabul edilen 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 38. maddesine göre, "3030 sayılı kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının yarısı büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın %15'i İl Özel İdareler Payı olarak ayrılır. İl özel idareler payının hesaplanmasına esas olan tutardan il özel idareleri payının düşülmesinden sonra kalan kısmının %20'si büyükşehir belediyesi payına ayrıca ilave edilir." Burada 4736 sayılı yasa, büyükşehir belediyeleri lehine, Emlak ve Çevre Temizlik Vergi oranlarını bir miktar artırmıştır. Kanun metni için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4736.html>, 2 Mart 2002.

²⁸⁷ Ulusoy-Akdemir, a.g.e., s.189.

²⁸⁸ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1994, s. 115.

²⁸⁹ Ruşen Keleş, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 67.

²⁹⁰ Sabri Yaşayan, 1993'de Belediyelerimiz, *Türk Belediyecilik Derneği Yayınları*, Ankara, 1993, s. 59.

Köy yönetimin görevlerini yedi ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar; sağlık ve sosyal yardım görevleri, bayındırlık ve imar görevleri, esenlik ve kolluk görevleri, kültür ve eğitim görevleri ekonomik görevler, tarımsal görevler ve kanunda belirtilen diğer görevlerdir. Köy Kanunu, köyün görevlerini "isteğe bağlı" ve "zorunlu" olmak üzere ikiye ayırmıştır. Köy yönetiminin zorunlu görevleri Köy Kanunu'nun 13. maddesinde belirtilmiştir.²⁹¹

Köy Kanunu'na göre, Köy tüzelkişiliğinin Köy Derneği, İhtiyar Meclisi ve Muhtar olmak üzere üç organı vardır. Bunlardan Muhtar yürütme organı, ihtiyar Meclisi ve Köy Derneği danışma ve karar organlarıdır. Buna göre Köyler; seçmenlerin oluşturduğu bir Köy Derneğine, seçimle gelen bir Muhtara ve Muhtarın başkanlığında seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan Köy İhtiyar Meclisinden meydana gelen bir örgütlenme yapısına sahiptir.²⁹² Ayrıca, Köy Yönetiminde imam, köy korucusu ve köy kâtibi diğer görevlilerdir.

Köy Muhtarı: Köy Derneği tarafından seçilen Muhtar, köyün yürütme organı konumundadır. Muhtar köy tüzelkişiliğini temsil eder. İhtiyar heyeti ile birlikte köy işlerini yürütür.²⁹³

Köy Derneği: Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeğe hakkı olan kadın-erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu geniş kapsamlı bir kuruldur. Köylünün doğrudan yönetime katılmasının sağlandığı bu model yerel yönetimlerde bir doğrudan demokrasi uygulamasıdır.

Köy İhtiyar Meclisi: Köye ait işlerin görüşülüp düzenlendiği ve yürütme ile ilgili kararların alındığı ve bunlarla ilgili denetlemelerin yapıldığı organdır.

İmece, köyün zorunlu işlerinin yapılması için köy halkının ortaklaşa çalışmalarına denir. Tüm köylüyü imece ile yükümlü kılan Kanun, imece ile yapılabilecek işler konusunda muhtar ve ihtiyar meclisine geniş yetki tanımıştır. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işte çalışacaklarını ihtiyar meclisi saptar. Köy

²⁹¹ Nadaroğlu, a.g.e., s. 245.

²⁹² Gözübüyük, a.g.e. s. 117

²⁹³ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s. 439.

gelirlerinden olan salma ise aile vergisidir.²⁹⁴ Salmanın yükümlüsü, köyde oturan aileler ve köyde oturmamakla beraber köy ile maddi ilişkisi olanlardır. Salma, köy ihtiyar meclisi tarafından yükümlünün mali durumu da dikkate alınarak salınır.²⁹⁵ Köyün salma ve imece dışında kalan diğer özkaynakları köylere kanunla verilmiş görevleri yürütmek için yeterli değildir. Köylere ait hizmetler büyük oranda İl Özel İdareleri ve Bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yürütülmektedir. Köylerimiz, günümüzde önemli kaynak sıkıntısı içerisinde olmalarına rağmen, seslerini duyuramamışlardır. Oysa sahip oldukları oy potansiyeli göçler nedeniyle azalmasına rağmen, politik alanda etkinlik sağlayacak düzeydedir.²⁹⁶

²⁹⁴ 442 sayılı Köy Kanunu'nun 16. maddesinde "Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarına aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse; en yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır." denmektedir. Günümüzde 20 liranın maddi bir değeri olmadığından ilgili kanunun bu maddesi aslında geçerliliğini yitirmiştir.

²⁹⁵ Odyakmaz ve diğerleri, a.g.e., s. 440.

²⁹⁶ Nadaroğlu, a.g.e., ss. 249-250.

SONUÇ

Yerel yönetimler demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Kentin ortaya çıkışından günümüze, gerek kent yönetiminde görülen gelişmeler, gerekse devlet yönetiminde görülen gelişmeler, yerel yönetimleri vazgeçilmez kurumlar yapmıştır. Bazı karşı görüşlere rağmen, Yunan kent-devletlerinden, özellikle de ortaçağ komünlerinden bu yana yerel yönetimlerin, bir toplumda demokrasinin yerleşmesinde ve gelişmesinde çok önemli yeri olduğu kabul edilmektedir.

Ortaçağda kendiliğinden ortaya çıkan ve bugünkü yerel yönetim geleneğinin oluşmasına da büyük ölçüde kaynaklık eden komünlerden bu yana insanlık uzun arayışlar sonunda çeşitli aşamalardan geçerek yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim anlayışının temel alındığı bir toplum oluşturma aşamasına gelmiştir.

Artık yerel yönetimlerin, bir toplumun sosyo-ekonomik gelişmesinde, toplumun siyasal bilinç kazanmasında, insanların ve toplumun özgürleşmesinde, demokrasinin temel gerekleri olan eşitlik, temsil ve katılmanın iyi bir şekilde gerçekleşmesinde mutlak etkisi olduğu tartışmasız kabul edilmektedir. Aydınlanma Çağından bu yana yerel yönetimlere devlet kudretini sınırlayan kuruluşlar olarak bakılmaya başlanmış ve onların sivil toplum kuruluşu, olarak demokratik yönetimde vazgeçilmez oldukları sürekli vurgulanmıştır.

Yerel yönetimi, genel olarak halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasıyla etkin katılımı olarak tanımlayabiliriz. Literatürde yerel yönetim ile aynı anlamda kullanılan yerel özerklik ise yerel otoritelerin, yerel halkın gereksinimlerini kendilerinin, yasal sınırlar içerisinde düzenleme ve yönetme hak ve yetkisi olarak tanımlanabilir. Buradan hareketle yerel yönetimin ilkeleri olarak, yerel yönetimlerin organlarının bağımsız oluşumu, bu organların

bağımsız karar alma yetkisine sahip olabilmeleri ve bu kararları bağımsız uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara katılabilmesi ile kararları etkileyebilmesi ve mali bağımsızlık gibi ilkeleri sayabiliriz.

Ülkemizde yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tiptir. Bunlardan köyün oldukça eski bir geleneği olmasına rağmen, diğerlerine 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren rastlanmaktadır. Yerel yönetim denildiğinde öncelikle ülkemizde akla 1850'li yıllarda kurulmaya başlayan belediyeler gelmektedir. Belediyeler, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde, merkeziyetçi devlet felsefesi ve geleneğinin egemen olduğu bir ortamda sadece düzenli kent hizmetlerinin görülmesi için hizmet kuruluşu olarak kurulmaya başlamışlardır. Bu anlamda merkezi yönetimin taşradaki hizmetlerini gören yerel yönetimler, yerel komünal özerkliklere sahip olamamışlardır. 6. Daire-i Belediye örneği haricinde Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar da modern bir belediye örgütü kurulamamıştır.

Tanzimat'tan günümüze kadar, yerel yönetimlerin gelişimini incelediğimizde, ülkemizin tarihi bakımdan batı tipi bir yerel yönetim geleneğine sahip olmadığını ancak yerel yönetim benzeri kurumların, Tanzimat'a kadar geleneksel kent hizmetlerinin yürütülmesinde temel rol aldığını görüyoruz. Ayrıca yerel yönetimlerin, yönetim sistemimize girişi, halkın istek ve hareketiyle değil, daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskısı sonucu Osmanlı yönetiminin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir.

Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de aynen geçerli olmuştur. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler, merkezi yönetime yardımcı ve destek kuruluşlar olarak düşünülmüştür. Birlik ve bütünlük tehlikeye girer gerekçesiyle, yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımında hep tereddütlü davranılmıştır.

Yerel yönetimler, diğer kamu yönetimi organları gibi, Batılılaşmanın bir unsuru olarak Fransa'dan alınmıştır. Yerel yönetimler, halkın temsil edildiği ve yönetime katıldığı birer yönetim birimi olarak düşünülmemiştir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden halka doğru işleyen yönetim anlayışının birer halkası olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü organlarının oluşumunda, genellikle seçim yerine tayin esas alınmıştır.

1921 Anayasası, bugüne kadar toplumun her kesiminden değişik görüşlere sahip kişiler tarafından yapılan ilk ve tek sivil anayasa olması niteliği yanında demokrasinin kaynağı olarak görülen yerel yönetimlere verdiği değer bakımından da Türk anayasaları içinde ayrı bir yere ve öneme sahiptir. Teşkilat-ı Esasiye Kanununun yerel yönetim örgütlenmesinde yer alan vilayetler ve nahiyeler tüzel kişiliğe sahip özerk yönetsel yapılardır. Tüm organları seçimle oluşan bu birimlerin icrai karar alma, uygulama ve uygulamasını denetleme yetkileri bulunmaktaydı. Görüldüğü gibi, yerel yönetimlere merkez müdahalesinin en sınırlı düzeyde tutulmasını amaçlayan 1921 Anayasası, merkezi iktidarın egemenlik hakkından doğan kapsayıcı görevleri dışındaki tüm işleri yerel olarak değerlendirmekte ve yerine getirilmesini vilayet ve nahiyelere bırakmaktadır.²⁹⁷

1924 anayasası ise Cumhuriyet dönemi yerel yöneticiliğine damgasını vuran bir gelişmedir. Cumhuriyet dönemi Mahalli idare anlayışını belirleyen en önemli temel etken 1924 anayasasıdır. 1876 anayasasında yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. Diğer yandan 1921 anayasasına göre daha merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi düşüncesine karşı bir anlayışı yansıtmaktadır.

²⁹⁷ Nitekim bu işbölümü anlayışı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (1985) merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ayrımını düzenleyen 4. maddesi ile tam olarak örtüşmektedir. Madde 4/2: Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır. Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, sayı:21364.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin birer şubesi (dairesi) olarak düşünölmüştür. Hiçbir zaman, ölkö yönetiminde yetki ve kaynakların paylaşılıp kullanıldığı özerk güç merkezleri olarak görölmemiştir. Otoritenin ve kaynakların merkezde toplanması (tek Merkezci) kamu yönetiminin en önemli özelliğidir.

Cumhuriyete devredilen miras merkezîyetçi bir mirastır. Ölkönin savaştan yeni çıktığı bir ortamda belediye, memleketin imarı için gerekli bir örgüt olarak düşünölmürken, 1930 yılında belediyelerle ilgili Cumhuriyet döneminin en temel yasası olan 1580 sayılı belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun belediyelerimize büyük yetki ve sorumluluklar verirken, bazı konularda merkezi idarenin denetimine tabi kılmıştır. Bu dönemde de "yerel demokrasi", "yerelleşme " gibi kaygılardan ziyade memleketin imarı temel gaye olarak alınmıştır. Merkezîyetçi gelenek bu döneme de damgasını vururken, yerel yönetimler merkezi hükümetin vesayeti altında çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Çok partili dönemde de yerel yönetimler merkezi hükümet karşısında güçsüz, özellikle parasal bakımdan merkeze bağımlı kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1970'li yıllarda ölkemizde demokratik yerel yönetim tartışmalarının güçlendiğı, ancak yasal açıdan kayda değer bir gelişmenin olmadığı görölmektedir. 1980'li yılların başından itibaren yerel yönetimler özellikle, büyük kent belediyelerinin sorunları ile daha yoğun uğraşır hale gelmiş, başta gelir artırımı olmak üzere pek çok konuda yerel yönetimler lehine kararlar alınmaya başlanılmıştır.

Köy, belediye ve il özel idaresi olarak üç türden oluşan Türk yerel yönetimleri Avrupa konseyince kabul edilen ve yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli uluslar arası belge olan, ölkemizin de tüm önemli maddelerini benimsediğı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ilkelerine uygun bir yapılanma içinde değildir. Gerek mali kaynakları gerek iç

örgütlenmeleri açısından merkeze bağılı durumdadırlar. Yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkileri tam anlamıyla uygulanamamakta, halk denetimi sağlanamamaktadır. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi yerel yönetimlere bırakılmamış, bu görevler merkezden yürütülmeye çalışılmıştır. Yerel demokrasi ve yerelleşme konusunda bu dönemde de ciddi adımlar atılmamıştır. Bu yapı, yerel yönetimleri olması gereken yerden daha da uzaklaştırarak tamamıyla güçsüz hale sokmuştur. Bu yapı çerçevesinde yerel yönetimler, üstlendikleri görevler konusunda karar alma, aldıkları kararları uygulayabilme yönünde niteliklerini kaybetmişlerdir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri yerine getirmek için gerekli olan mali kaynağa sahip olmamaları onları daha da güçsüz hale sokmuştur. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere kaynak aktarılması konusunda merkezi yönetimin cimri davranması yanında yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkisinin verilmemesi bu güçsüzlüğü arttıran nedenlerden biridir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi hizmetlerin merkezi yönetim hangi hizmetlerin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağını belirlemek şeklinde kısa tanımı yapılan görev bölüşümünde amaç, hizmetlerin halka en iyi şekilde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılması ve ölçüt olarak da hizmetlerin yapılmasında etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir. Bu şekilde, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanması belirlenmektedir.

Kamu hizmetlerinin topluma etkili ve verimli bir şekilde sunulmasında yükümlü olan devlet, toplumsal gelişme ve değişimlere paralel olarak kalitesinde ve sayısında değişiklikler gösteren toplumsal gereksinmelere cevap verebilmek için, kendi yapı ve hizmet görme anlayışında da değişim yapmak ve gelişmelere ayak uydurmak zorundadır. Bu doğrultuda merkezi yönetimin hangi görevleri, ne şekilde ve ne kadar yerine getireceği, hangi görevleri yerel yönetimlere bırakacağı sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası

yetki ve görev bölüşümünün yeniden yapılabilmesinde temel ilke kamu görevlerinin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi olmalıdır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki iş bölümündeki tarihsel gelişme sürekli olarak merkezi yönetim lehine olması, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları kamu hizmetlerin zaman içerisinde çıkarılan yasalarla merkezi yönetimin görev alanına girmesi, hizmetlerin görülmesinde basitlik, ucuzluk ve çabukluk kavramlarının yerini pahalı, geç ve zor hizmet sunma kavramlarının almasına neden olmuştur. Görev ve hizmet paylaşımının yeniden yapılanmasında; yerinden yönetim ilkesine daha fazla işlerlik kazandırılmalı, merkezi yönetimin sahip olduğu yetkiler yetki genişliği ilkesi gereğince taşra kuruluşlarına devredilmeli, yerel yönetimler halkın katılımı açılarından güçlendirilmelidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası yapılacak yeni görev ve yetki bölüşümünde, idarenin bir bütün olarak daha iyi işleyen, daha verimli kaynak kullanan ve daha kolay hizmet üretebilen bir yapıya kavuşturulmasına, hizmet üretme payının % 15' lerden daha üst oranlara çıkarılmasına, mahalli hizmetlerin yerinden yönetim ve hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesinin sağlanmasına, yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak suretiyle yerel yönetimleri kendi kişiliklerine kavuşturulmasına ve yerel yönetimlerde daha şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Bir yerel yönetim tarafından kaynak ve teknik yetersizlikler nedeniyle yerine getirilemeyen görevler gerekirse başka bir yerel yönetim birimiyle beraberce yerine getirilmesi gerekir. Yerel yönetimlere devredilen görev ve yetkiler hizmet kapasitesi ve en uygun hizmet alanı ile halka yakınlık ilkeleri doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüştürülmelidir. Merkezi yönetime ayrıca, hizmetlerin; koordinasyonu ve denetimi ile ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama ve yerel yönetimlere rehberlik etme görevi verilmelidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerini idarenin bütünlüğü kamu görevlerinde birlik ve toplum yararı amacıyla denetleyebilmelidir. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin yaptıkları işlemleri yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere

uygunluğu açısından denetlemekten öteye geçmemeli yapılan işlemin toplum yararına olup olmadığını denetleme hakkına sahip olmamalıdır. Denetim ancak hukuka uygunluk denetimi olmalı yerindelik denetiminden vazgeçilmelidir. Merkezi yönetimin yerel yönetim ile ilgili görevleri ise; yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde asgari standartları saptamak, yerel yönetimlere teknik ve mali yardım sağlamak, onları geliştirmek amacıyla personelini eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak, yerel yönetimlere ilişkin temel düzenlemeleri yapmak ve yerel yönetimler arasındaki eşgüdümü sağlamak, hukuka uygunluk denetimi yapmak amacıyla koordinatör bir bakanlık kurmak olmalıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler, kamu yönetimi içinde, merkezi yönetim ile birlikte ortak, eşit ağırlıklı işbölümüne dayanan bir yönetim şekli olarak görülmektedir. Böyle olunca Anayasanın getirdiği “ idari vesayet” de yanlış anlaşılmakta, sonuçta yerel yönetimlerin yerine geçen bir merkezi yönetim ve bağımlı yerel yönetim modeli ortaya çıkmaktadır. Bugün gelinen noktada görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde karmaşık bir idari mali ve hukuki yapı yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, her şeyin Ankara’dan çözümlenmek istendiği katı merkezi bir yapı ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada doğrulamaya çalıştığımız temel hipotezlerimiz şunlardır:

- 1-Yerelleşme ile anayasa arasında olumlu bir ilişki vardır.
- 2-Yerel yönetimlerin gelişimi ile anayasa arasında olumlu bir ilişki vardır.

Tezde elde edilen bulgular bu hipotezlerin her ikisinde doğrulanamadığını göstermektedir. Bu çerçevede şu temel sonuçlara ulaşılmıştır:

1-Tanzimat öncesinde başta Osmanlı şehir yönetimi olmak üzere, vakıflar, loncalar ve mahalle örgütleri tarafından yürütülmekteydi. Bu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından modern anlamda yerel yönetim teşkilatından söz etmek mümkün olmadığı gibi merkezi yönetime yardımcı olan süreklilik kazanmış yerel kurullardan da söz etmek mümkün değildir.

2-Tanzimattan sonra, gerek köy ve mahallelerde gerekse kentlerde önce muhassıl meclislerinde sonra vilayet idare meclislerinde daha sonra da belediye meclislerinde yerel temsilcilerin bulunduğu kurullar oluşmaya başlamıştır. Yerel temsil, hem yasal çerçeve hem de uygulama açısından sınırlılıklar taşımakla birlikte bir gelişimin ilk aşamasını oluşturmuştur.

3-1924 Anayasası Cumhuriyet dönemi yerel yöneticisine damgasını vuran bir gelişmedir. Cumhuriyet dönemi yerel yönetim anlayışını belirleyen en önemli temel etken 1924 Anayasası'dır. Teşkilatı Esasi Kanununda yer alan tefriki-i vezaif(görev ayrımı) ilkesini âdemi merkezîyet(yerinden yönetim) prensibi olarak kabul edilmiştir. Bu anayasa da vilayetlerin, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu anayasa ile 1921 Anayasası'nın yerinden yönetimci özelliği terk edilmiştir.

4-1961 Anayasası ile yerel yönetimleri yeniden yapılandıracak yasal düzenlemeler getirilmemiştir. Çeşitli kanunlarda yapılan değişiklikler de yerinden yönetimleri kısıtlayıcı yönde olmuştur. Bu dönemde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde baskı kurduğu görülmektedir.

5-1982 Anayasası ile belediye organlarının seçimle işbaşına geleceği anayasal güvence altına alınmıştır. Bu düzenleme ile yerel demokrasi alanında önemli bir adım gerçekleştirilmiş olmasına rağmen 1982 Anayasası getirmiş olduğu diğer hükümlerle demokratik özgürlükleri kısıtlayıcı ve sınırlayıcı bir özellik arz etmiştir. Yerel yönetimlere ağırlık veriyor gibi görünen bu anayasa, aynı zamanda yerinden yönetimi işlemez hale getirmeye yol açacak vesayet hükümleri de içermektedir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, A.Argun, "Japonya'da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:6, Sayı:2, Nisan, 1997.

AKTAN, Coşkun Can (Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi), Globalleşme, Bölgeselleşme Ve Yerelleşme: www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm, Kasım, 2004

ARMAĞAN, Servet, Türk Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul, 1979.

ARSEL, İlhan, Anayasa Hukuku (demokrasi), Ankara, 1969.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, Hizmette Halka Yakınlık İlkesi (Subsidiarity) ve Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arası Yetki Ve Görev Bölüşümü, (Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Aralık 2001.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığında Türk Yerel Yönetimleri, Ankara, 2004.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara, 2003.

BELANGER, Michel, Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri, Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma, Manisa: TBD Yayınları., 1997.

BERBER, İlkay, 1921 Anayasası'nın Yerel Yönetim Yaklaşımı, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimi Dalı (Yüksek Lisans tezi).

BOZKURT, Gülnihal, Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti'ne Resepsiyon Süreci(1839-1939), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları VII, 1996.

ÇAVDAR, Tevfik, "1329 (1913) İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", Amme İderesi Dergisi, Cilt:16, Sayı:1, Mart 1983.

ÇAVUŞOĞLU, Yüksel, Genel İdare ve Mahalli İdareler, Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995.

ÇAYLAK, Âdem, Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen, Bir Şerif Mardin Çözümlemesi, Vadi Yayınları, Ekim 1998.

ÇİFTÇİ, Oya, Yerel Yönetimlerde Temsil, Ankara: TODAİE Yayınları, No:226, 1989.

ÇOKER, Ziya, Yerel Yönetimlerde Reform, Ankara: Kamu yönetimi Uzmanları Derneği, Yayın No:2, 1993.

DELORS, Jacques, Subsidiarity: The Challenge of Change (Colloquium), Maastricht, EİPA, 1991.

Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, No:27, 1999.

EMİLİOU, Nicholas, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'" European Law Review, Vol. 17, No: 5, 1992.

ERBAY, Yusuf, "Fransa'da İdari sistem ve Mahalli İdareler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:8, Sayı:2, Nisan, 1999.

ERDOĞAN, Mustafa, Modern Türkiye'de Anayasalar da Siyasi Hayat, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1997.

EROĞUL, Cem, Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara: AÜSBF Yayını, 1974.

ERTEN, Metin, Nasıl Bir Yönetim?, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.

ERYILMAZ, Bilal, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, 1.b., İstanbul: İşaret Yayınları, No:54, Ocak 1992.

ERYILMAZ, Bilal, Kamu yönetimi, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1997.

ERYILMAZ, Bilal, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, İstanbul: Birleşik Yayınları, 1997.

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul: Sakarya Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1999.

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İzmir: İ.B.Üniversite Kitabevi, 1994.

GERAY, Cevat, Belediyelerimizin Yapısal Sorunları, SBFD, Mimarlık, No: 151, Cilt: 32, No: 1-4, 1977.

GİRİTLİ, İsmet, Türkiye'nin İdari Yapısı, 9.b., İstanbul: Der Yayınları, 1993.

GÖKAÇTI, M.Ali, Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik, İstanbul: Ozan Yayınları, 1996.

GÖNÜL Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara: TODAİE Yayınları, No:159, 1997.

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, (www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm. 15 Mayıs 2004).

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi, 1994.

GÜLER, Birgül A., Devlette Reform, TODAİE 1998 Yasa Tasarısı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998.

GÜLER, Birgül A., 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi'nin Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuk, Ankara: İmaj Yayınları, 1999.

İRBEÇ, Yusuf Ziya, Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Büyükşehirler, Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995.

KALBFLEISCH-KOTTSEPER, Ursula, The Principle of Subsidiarity: A Critical Evaluation, in Joerg Monar, Werner Ungerer, Wolfgang Wessels (eds), Brussels, The Maastricht Treaty On European Union, European Interuniversity Press, 1993.

KAŞIKÇI, Osman, "Adalet, Hukuk ve Yargı", www.jura.uni-sb.de/turkish/OKasikci.htm.

KAYA, Erol, Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, İlke Yayıncılık, İstanbul 2003.

KELEŞ, Ruşen, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?" Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995.

KELEŞ, Ruşen, Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay, Seha L. Meray'a Armağan, Ankara: AÜSBF Yayınları, Cilt: II, 1982.

- KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayıncılık, 1994.**
- KELEŞ, Ruşen, European Council, Cilt:4, 1995.**
- KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi, 1992.**
- KELEŞ, Ruşen, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara: TBD Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Ve Geliştirme Merkezi Yayınları, 1994.**
- KELEŞ, Ruşen, Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?, Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Y:1, S:4, Mayıs-Haziran 1995.**
- KELEŞ, Ruşen-YAVUZ Fehmi, Yerel Yönetimler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983.**
- KELEŞ Ruşen -YAVUZ Fehmi, Yerel Yönetimler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1989.**
- KELEŞ, Ruşen, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995.**
- KELEŞ, Ruşen, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara: TBD Yayınları, 1999.**
- KELEŞ, Ruşen, "İspanyada Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993.**
- KOÇDEMİR, Kadir, Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler, Türk İdare Dergisi, Ankara: MİGM Yayınları, Sayı: 424, Eylül 1999.**
- KOÇDEMİR, Kadir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi, Türk İdare Dergisi, Sayı: 424, Eylül 1999.**
- KUZU, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, 1999.**
- LEWIS, Bernard, Modern Türkiye'nin Doğuşu, (çev. Metin Kıratlı), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayın, Sayı:8, 1995.**
- NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, 6.b., İstanbul: Beta Yayınları, 1998.**
- NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, 7.b., İstanbul: BetaYayınları, 2001.**

- NADAROĞLU, Halil-VARCAN** Nezh, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları*, No: 522, 1998.
- NADAROĞLU, Halil-VARCAN** Nezh, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: *Anadolu Üniversitesi Yayınları*, 1995.
- NALBANT, Atilla**, *Üniter Devlet -Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul: *Yapı Kredi Yayınları*, 1997.
- NEUNREITHER, Karlheinz**, *Subsidiarity As A Guiding Principle For European Community Activities, Government and Opposition*, Volume 28, No:2, Spring, 1993.
- NORTON, Alan**, *International Handbook Of Local And Regional Governments England*, Edward Elgar, 1994.
- ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümit, ERCAN, İsmail**, *Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İdare Yargı*, 3.b.,Ankara: *Savaş Yayınevi*, 2005.
- OĞUZMAN, Kemal**, *Medeni Hukuk Dersleri*, İstanbul: *Filiz Kitapevi*, 1985.
- ORTAYLI, İlber**, *Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneği*, *Mimarlık*, Yıl:15, Sayı:151, 1997.
- ORTAYLI, İlber**, *Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Ankara: *TODAİE Yayınları*, 1974.
- ORTAYLI, İlber**, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: *Hil Yayınları*, , 1965.
- ORTAYLI, İlber**, *Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdareler Alanındaki Gelişmeler*, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl:3, Sayı:1-2, 1982.
- ORTAYLI, İlber-TEKELİ İlhan**, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırması Projesi*, Ankara: *Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi-2*, 1978.
- ÖKMEN, Mustafa**, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik- Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar*, *Akademik Araştırmalar Dergisi Sayı:9-10*,
http://www.academical.org/dergi/MAKALE/9_10sayi/s9okmen11.htm2004.
- ÖNCEL, S. Yenal**, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul, 1981.

ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>, 19 Mayıs 2005.

ÖZEL, Mehmet, Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet), **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:3, Temmuz 2000.

PETERSON, John, Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision, Parliamentary Affairs, Volume 47, No: 1, January, 1994.

QUESTAN, Walter, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslar arası Konferansta yapılan konuşma, TBD Yayınları, 1995.

REDHOUSE DICTIONARY, Redhouse Yayınevi, 1996.

PİRLER, Orhan, GÜRSOY, Erol Zihni, BAŞSOY, Ahmet, İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Ankara, **Türkiye Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı**, 1997.

SENCER, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, İstanbul, 1986.

SOYSAL, Mümtaz, **100 soruda Anayasanın Anlamı**, 5.b., İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1979.

SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, 2.b, Ankara, 1969.

SOYSAL, Mümtaz, Local Government in Turkey, Ankara: Patme (TODAİE) Puplication, 1967.

TAMER, Mustafa, **İl Özel İdaresi**, Ankara: Tamer Kitapevi, 1994.

TANILLI, Server, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul, 1976.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri(1789–1980)**, 4.b., YKB yayınları, 1997.

TEKELİ, İlhan, **Bölgesel Kurtuluş Savaşından Ulusal Kurtuluş Savaşına**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1983.

TEKELİ, İlhan, “Belediyeler ve Kent Yönetiminin Sınıfsal Yapısı”, Mimarlık, Yıl: 15, Sayı:150, 1977.

TORTOP, Nuri, **Yerel Yönetimlerin Maliyesi**, Ankara, 1996.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, 4.b., Ankara: TODAİE Yayınları, 1991.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1994.

T.C.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Mdr., Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler, Ankara: **Mahalli İdareler Dergisi**, Yıl:1, Ekim 1973.

TODAİE, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:12, Sayı:4, Ekim, 2003.

TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuk**, 4.b., İstanbul, 1980.

TUNÇAY, Mete, **Cumhuriyet Döneminde Tek Parti Yönetiminin Kurulması 1923–1931**, Ankara: Yurt Yayınları, 1981.

TÜRE, Fatih, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı

İmparatorluğunda Yerel Yönetimler, **Yerel Gündem**, Sayı:5, Mayıs 2000.

TÜREDİ, Sevda, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Değerlendirilmesi**, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Ykl Tezi, İstanbul, 2002.)

TÜRKER, Muharrem, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara, Şubat, 1999.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

ULUSOY, Ahmet-AKDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2001.

ULUSOY, Erol, “Kamu Hukuku”, www.jura.uni-sb.de/turkish/Ulusoy.html.

ÜSKÜL, Zafer, Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması, **Yeni Türkiye**, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs 1995.

ÜSTÜNİŞİK, Belma, **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri**, Ankara: DPT, Ocak 1992.

VILLADSEN, Soren, Another Century for Local Democracy? Decentralization, Deregulation and Participation in Scandinavia in Times of European Integration, **International Journal of Urban and Regional Research**, Volume 17, No: 1, 1993.

YAŞAYAN, Sabri, **1993’de Belediyelerimiz**, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, 1993.

YAYLA, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, İ.Ü.S.B.F., 1982.

- YAYLA, Yıldızhan, Belediyeler**, İstanbul: Birlik Yayınları, No:"87"2, 1987.
- Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Sayı 4, Mayıs-Haziran, 1995.
- YAYLA, Yıldızhan, Anayasamızda Yönetim İlkeleri**, İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1982.
- YILDIRIM, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayınları**, 2.b., İstanbul: Kent Basımevi, 1994.
- YILDIRIM, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul: Alkım Yayınevi, Eylül, 1997.
- YÜCEL, Asuman, Büyükşehir Yönetimi**, Ankara: TC Başbakanlık DPT Yayını, 1994.
- WEILER, John, The Transformation Of Europe**, Yale L.J, 1991.
- 1580 Sayılı 03.04.1930 tarihli **Belediye Kanunu**; Resmi Gazete: Tarih: 14.04.1930, Sayı: 1471.
- 3030 Sayılı 27.06.1984 tarihli **Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun**, Resmi Gazete: 09.07.1984, Sayı: 18453.
- 3360 sayılı 16.05.1987 tarihli **İl Özel İdaresi Kanunu** (13 Mart 1329[1913], 17 Rebiülahır 1331).
- <httpwww.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4736.html>, 02 Mart 2004.
- <http wwwdtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>, 21 Aralık 2004
- http://yerel.chp.org.tr/makaleler/hizmette_yerellik_bolgecilik.php, 01.03.2005
- <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>, 19.05.2005.
- http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette_reform.php 25.03.2005.
- <http://www.konrad.org.tr/print.php?id=506>, 19.04.2005.
- <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, 20.03.2005.
- <http://www.mimarlarodasiankara.org/?id=141&sid>, 01.05.2005.
- <http://www.pandora.com.tr/urun.asp?id=71286>, 20.05.2005.
- <http://www.tarihvakfi.org.tr/haberler/ilhantekeli>, 01.04.2005.
- <http://www.hkmo.org.tr/10kurultay/kurultaybildirileridetay.php?>, 19.05.2005.
- <http://www.mersintabipodasi.org.tr/VeriOku.asp?Veriid=32>, 25.05.2005.
- http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=210, 24.05.2005.

ÖZGEÇMİŞ

1974 yılında İstanbul'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Pendik'te tamamladı. 1991 yılında Pendik Lisesinden mezun oldu. 1994 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünü kazandı. 1999 yılında mezun oldu. 2002 yılında Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans programına kayıt oldu. Ayrıca 2003 yılında aynı üniversitenin İşletme bölümünde Üretim Yönetimi ve Pazarlama Yüksek Lisans programına kayıt oldu. Şu anda Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans programını bitirme aşamasındadır.

