# 1. TARİHSEL ÇERÇEVE

## Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Liberal düşüncelerin yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecinde kalıplaştırdığı genel bir yargı mevcuttur. Şöyle ki; bu yargıya dayalı olarak, Batı’nın gelişmiş kapitalist ülkelerinde yerel yönetim kurumu için altı yüzyıllık bir tarih bulunurken, bu kurumların doğu ülkelerinde ve bu arada Tür­kiye’de yalnızca bir buçuk yüzyıl öncesine giden bir taklitçilik olduğu söylenir. Başka bir ifadeyle, altı yüzyıllık geçmişiyle yerel yönetim geleneği Batı’da bir kuruluş değil olu­şumdur. Geleneksel söylemle, yerel yönetimler az gelişmiş ülkelerde merkeziyetçi tutumu­nun bir göstergesi olan yukarıdan aşağı bir yönetim iken, Batı’da aşağıdan yukarı doğru yönelen bir tepkidir (Güler, 2013: 35-68). Liberal kuramın gelenekselleştirdiği yerel yöne­tim anlayışının, gerçekte de bu şekilde değerlendiri­lip değerlendirilemeyeceği hala tartı­şılmakta olan bir konudur. Aşağıda bu tartışmanın tarihsel arka planını ele alacak şekilde iki başlık öngörülmüştür. Bu doğrultuda ilk önce Avrupa’da yerel yönetimler geleneği ve ikinci olarak da Türkiye’de yerel yönetimler geleneği açıklanmıştır.

### 1.1.1. Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Çağdaş yerel yönetimler, Avrupa’da sadece ortak ve yerel hizmetleri yerine getiren birimlerden daha fazlası, demokrasi bilincinin gelişimi için bir eğitim kurumu olarak yo­rumlanmaktadır (Sadioğlu, 2012: 41-42). Bugün, Avrupa yönetim sistemi içerisinde yer alan yerel yönetimler, aslında ilk kent topluluklarının sosyal ve ekonomik gelişmelerinin bir iktidar gücü haline gelmesinin ürünüdür. Tarihsel bir süreç içinde şekillenmiş olan ye­rel yönetimler, tarihsel gelişimlerinin bir sonucu olarak da modern devlet yapılanması içinde özerk bir biçimde konumlanmışlardır (Özel, 2013: 43).

Avrupa’daki yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi zamana ve ülkelere göre farklı­lık göstermiştir. Bu bağlamda Avrupa yerel yönetimleri, geçmişte farklı zaman dilimle­rinde ve farklı özelliklerde oluşmuş yerel yönetimlerin izlerini taşımaktadır (Ortaylı, 2000: 2). Günümüz yerel yönetim, kent yönetimi, belediye ya da komün kavramları, genel ma­nada, belli bir coğrafyadaki, yerel topluluğa hizmet eden kamu birimlerini akla getirmekte­dir. Oysa tarihsel planda kabul edilen ilk yerel yönetim yapıları, savunma ve korunma gibi günümüzde devlete ait olan görevleri yerine getirmekteydi (Keleş, 2014: 33). Görmez (2013: 3)’in ifadeleriyle, başlangıçta ortak savunma ihtiyaçlarıyla bir araya gelerek kentler oluşturulmuş, ardından nüfustaki yoğunlaşma ve artış dolayısıyla, kentsel ihtiyaçların kar­şılanması bir zaruret halini alınca, yerel yönetim sistemleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ilk yerel yönetim yapılanmaları ile kentler arasında mekânsal bir ayrım bulun­mamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 23).

İlk çağlarda, belirli bir toprak parçası üzerinde, kendi aldığı kararlarla, kendi ken­dini yönetebilen en küçük idari birimler olan “antik kentler” mevcuttu. Kentin aynı za­manda devlet anlamına geldiği bu dönemde antik kentler ya da kent devletleri, demokra­si­nin hayata geçirildiği kurumlar olarak bugünkü demokrasinin ilham kaynağı olmuşlardı. Bu bağlamda, yerel yönetimler tanımını tam olarak karşılamamakla birlikte, ilk çağda, eski Yunan ve Roma şehir tarzı belediyecilik anlayışı, Avrupa’da yerel yönetim geleneğinin temellerini oluşturmuştu (Uyar, 2004: 1).

Atina gibi klasik Antik Yunan kentlerinde, kentin ortaya çıktığı yapıya polis adı ve­rilmekteydi. Polis, uzun bir tarihsel sürecin sonunda sa­vunma ihtiyacının karşılanması üzere köylerin bir araya gelmesiyle oluşmuştu. Ticaretin gelişmesiyle pazar için üretim artmaya başlayınca, köyler zamanla kendi kendine yeterli olma özelliğini kaybetmeye başlamışlardı. Bunun sonucunda köyler, kasabaya bağımlı hale gelmişler, kırsal bölgeyi hâkimiyeti altına sokan kasabalar ise, gelişerek kenti oluşturmuş­lardı (Pustu, 2006: 133).

Kent, merkezde agoranın (halk meydanının) yer aldığı bir daire şeklindeydi. Ya­bancılar, köleler ve kadınlar hariç kentte yaşayan Atinalı yurttaşlar eşit ka­bul ediliyordu. Kent merkezinde vatandaşlar için kentlerde doğrudan demokrasinin uygu­landığı öncelikli alanlar olarak kabul edilen halk meclisleri bulunmaktaydı. Bu meclislerde, küçük bir nüfusa sahip kent yurttaşları için doğrudan demokrasi modeli uygulanırdı. Burada, yabancılar, köleler ve kadınların dışında, geriye kalan 20 yaşını dol­durmuş her erkek vatandaş halk meclisinin doğal üyesi sayılıyordu ve özgürce konuşma hakkına sahipti. Ayrıca halk meclisinin toplanması için tüm üyelerin ka­tılımı da şart de­ğildi. Meclis, yasaları kabul eden, savaşa, barışa ve vergi toplanmasına ka­rar veren or­gandı. Bununla birlikte, Beşyüzler Meclisi (*Boule*) ve yargı gibi kurumlar ara­cılığıyla da insanlar siyasete dâhil edilmişti. Beşyüzler Meclisi, Atina’daki kabileleri temsilen her ma­halleden elli kişinin kura ile seçilmesi sonucu beş yüz kişiden oluşan ve günümüz yürütme organına benzetilebilecek bir oluşumdu. En önemli görevleri, halk meclisinin gündemini belirlemek ve kimi idari işleri yürütmekti. Antik Yunan’da mahkemeler ise, kurayla belir­lenen otuz yaşını doldurmuş altı bin üyeden oluşuyordu. Mahkemelerde de tıpkı yasama ve yürütme meclislerinde olduğu gibi uzman­laşmış bir yapıdan yoksundu (Kışlalı, 1984: 6-7). Diğer yandan Yunan kentinin fiziki çeh­resi tam manasıyla olgunlaşmamıştı. Kent plan­sızdı. Lağım suları sokağa dökülmekteydi ve kentte hijyen yoktu (Deveci, 2013: 32).

Kent tarihi ve oluşumunda, Roma dönemi de önemli bir yere sahipti. Roma kent merkezine forum denmekteydi. Kentteki yöneten ile yönetilen arasındaki ilişki, genel bir tüze kuralına dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşmaya vardıkları bit tür akit niteli­ğindeydi. Fethedilen topraklardan aynı zamanda vergi yoluyla önemli gelir kaynakları sağlanıyordu. Fetihler durmaya başlayınca, Roma ekonomisindeki canlılık da yavaşlamaya başladı. Kırsal alanda yaşayan halk üzerindeki vergilerin arttırılması, kırsal kesimden kent­lere göçlerin yaşanmasına sebep oldu. Hem kente göç eden kırsal kesimin ticaret yapama­ması hem de zanaatkârların pazar yeri bulamaması kent-kır ticari ilişkilerini kısır bir döngü haline getirmişti. 476 yılında Batı Roma İmparatorluğu çökünce, kentler kiliseye bağlı du­rum gelmişti (Keleş, 2014: 35).

Ticaretin yavaşlamasının ve yabancı tüccarların kente göçmelerinin kilise üzerinde hiçbir olumsuz etkisi olmamış, tersine kentlerin nüfusu azalıp, kentler yoksullaşırken pis­koposların gücü ve zenginliği artmaya başlamıştı. Kent meclislerinin gücü ve önemi gide­rek azalmaya başlamış ve meclisler daha oligarşik hale gelmişlerdi. Bir zamanlar “kentin ruhu” olarak görülen meclisler, meclis üyelerinin artık gururla sergileyeceği veya ilgililerin sözünü edeceği bir yer olmaktan çıkmıştı. 4. yüzyılda meclisler, kentleri temsil etme yete­neğini kaybettikçe, bu işlevi piskoposlar üstlenmeye başlamışlardı. 5. yüzyılda, kiliseler kentlerin en önemli yapıları haline gelmişlerdi. Kentler tamamıyla piskopos tarafından yöneti­liyor, halk yönetime katılmıyordu. Bu yönetim sadece kentlerle sınırlı olmayıp, bü­tün pis­koposluk bölgesine yayılmıştı (Pustu, 2006: 136-137).

Ortaçağın erken dönemlerinde Hristiyanlık kendi doğrularını yaşatmaktaydı ve skolastik düşünce hâkimdi. Ayrıca bu dönem, bey ve kölelerin oluşturduğu toplum yapı­sına dayanmaktaydı. Bu ikili toplum yapısı, Avrupa’da ilkel feodal ilişkilerin bulunduğu bir zaman dilimine geçilmesine zemin hazırlamıştı. Şöyle ki; kente yaşayan insanlar için sahip oldukları köleler birer maliyet unsuru haline gelmeye başlayınca, bunlar sahipleri ta­rafından yaşadıkları toprakları terk etmemek şartıyla azat edilmeye başlanmıştı. Köleler ya da feodal dönemin ana üretici gücü olan serflerin çalıştıkları topraklar, mülkiyeti kendilerine ait olmamak koşuluyla ve karşılığında bir miktar kira ödeyerek, bu toprakları işleyebili­yorlardı. Bu durum serflerin zamanla toplumda bir sınıf haline gelmelerinin kaynağını oluşturmaktaydı. Ardından serflerin emeği ile üretim yapan sayısız feodal birlik kurulmaya başlandı. Böylece feodal sistem monarşinin yerini alarak, kentsel yapıda yeni bir dönüşüme zemin hazırlanmıştı (Pustu, 2006: 138).

Görüldüğü gibi, bu dönemde toprak önemli bir iktidar unsuruydu ve feodal beyler arasında paylaştırılmıştı. Dolayısıyla toplumun asıl efendileri büyük toprak sahibi soylu­lardı. Feodal dönemin toplum yapısı üç sınıftan oluşmaktaydı: dua edenler, savaşanlar (soylular ya da senyörler) ve köylüler (serfler). Tarımsal alandaki teknik gelişmeler, sen­yörlerin tarımsal alanda üretim fazlası elde etmelerini sağlamıştı. Senyörler, elde ettikleri üretim fazlasıyla daha çeşitli mallar talep etmeye başlamışlardı. Bu da, yeni bir oluşumun, tüketim toplumunun temellerini oluşturmuştu. Ayrıca, talep edenlere farklı ürünleri sağla­makla yükümlü yeni bir sınıf olan “tüccar sınıfı (burjuvazi)” doğmuştu. Rahipler ve soylular arasında üçüncü bir sınıf olarak tüccarların ortaya çıkışı, Batı Avrupa’da yeni bir dönemin başlangıcını belirlemişti. Bu yeni oluşumlar, kentsel ya­şamın gerçek manada ilk kıpırdanışları olan tarım dışı faaliyetleri oluşturmaktaydı. Bu sa­yede, ekonomik temelli bu gelişmeler, “komün” ve “burjuvazi” olarak iki önemli olguyu gün­deme getirmişti (Toplu, 2000: 302-305).

Komün, belirli bir mekân üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşa­maktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere verilen isimdir. Komün ile bugünkü manada yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Zira yerel yönetim geleneğinin tarihi, modern devletten daha eskilere dayanan “komün” geleneğinin tarihi olarak kabul edilir (Ertan, 2002: 22-23).

Komünlerin gelişmesi, öncelikle burjuvazinin feodal beylere karşı verdiği mücadele ile olmuştu. Başlangıçta feodal beyler her ne kadar kullandıkları topraklar için burjuva sı­nıfından vergi almayı denemişlerse de, burjuva sınıfının gruplar halinde birleşerek oluştur­duğu kentler direnişe geçmişlerdi. Burjuva sınıfının oluşturduğu bu kent tipinde güç artık toprakta değil ticaretteydi (Toplu, 2000: 306). Diğer taraftan, çatışmayı her zaman müm­kün ve menfaatine uygun göremeyen burjuva sınıfı da, gerek feodal beylerle gerek kralla karşılıklı menfaatler sağlama yolunu seçmişti (Pustu, 2006: 140). Feodal dönemdeki ikti­dar ilişkileri değişmekteydi. Kentler, ortak çıkarlar birliğini temsil eden eşitlikçi ve özgür yapılanmalar olarak yönetme hakkını elde eden birimler haline gelmişti. Bunun sonu­cunda, kentler, insanı özgür kılan yapılar olarak ortaçağa damgasını vurmaya başlamışlardı. Kent­lerdeki bu gelişme feodalitenin kişiselliğe ve kişisel sözleşmelere dayalı meşruiyet anlayı­şını ortadan kaldırmakta, bunun yerine ülke kavramını, ülke üzerinde yaşayan in­sanların temsil edilebilirliğini ve ayrıca bu temsil ilişkisinin kişisel nitelik taşımayan hukuk kuralla­rına göre belirlenmiş statülere sahip tabakalar çerçevesinde gerçekleştirileceği dü­şüncesini yerleştirmişti (Çetin, 2002: 82-84).

Feodal yapının tamamen çözüldüğü bu dönemde iktidar çatışması kilise ve kral ara­sında yaşanmaya başlamıştı. Kilise, eski feodal yapıyı korumak istemişti. Dolayısıyla bur­juva sınıfı feodal beylerle olan mücadelesinden sonra kilise ile de mücadele etmek zorunda kalmıştı ve mücadelesini kralın yanında yer alarak göstermişti. Kralın ülke üzerinde mutlak hâkimiyet kurma faaliyetleri ile kilise kendi sınırları içine hapsedilmek istenmişti. Nitekim Avrupa’da başlayan reform ve rönesans hareketleriyle başlayan özgürlük mücadelesi de bunu gerektiriyordu. Akıl ve sorgunun önem kazandığı bu dönemde, insan ile tanrı arasına kilise gibi üçüncü bir aktörün sokulması uygun görülmemişti. Kentlerdeki özgür hava orta­çağın erken dönemlerindeki dinsel dogmatizmi de ortadan kaldırmaktaydı. Kilise, bire­yin düşünsel özgürlüğünün önündeki en büyük engel olarak görülmüştü. Buna karşı doğa fel­sefesinin özgür ve eşit birey anlayışı gelişmeye başlamıştı. Yaşanan ge­lişmelerle kilisenin ve evrensel değerlerinin toplum üzerindeki hâkimiyeti son bulmaya başlamıştı. Böylece burjuva sınıfı için engel teşkil edebilecek din unsuru da ortadan kalk­mış oluyordu (Çetin, 2002: 84).

Avrupa'da ortaya çıkan ortaçağ kentinin, özellikle ticaret merkezli bir farklılaşma­nın içinde olduğu görülmekteydi. Bu farklılaşma, daha sonra Avrupa'da ortaya çıkacak olan kentsel gelişmelerin meşruiyetinin kurulmasında önemli bir yer teşkil etmekteydi. Zira asıl gelişme sanayi devriminin sosyal ve ekonomik alanlara getirdiği değişim ve dönü­şümlerin ardından yaşanmıştı. Bu bağlamda hem ortaçağ ve hem de ortaçağ Batı kenti, sa­nayi döneminin ve sanayi kentinin hazırlık süreci olarak görülmekteydi (Karataş, 2001: 126). Sanayi devrimiyle girilen süreçte, üretim ilişkileri değişmiş ve yeni sosyal sınıflar ve tabakalar doğmuştu. Ulus devletin yükselişiyle siyasal söylemde de değişmeler başlamıştı. Kamu yönetiminin temel kurumu kentten ulusa doğru kayarken, yönetimdeki kademe­lenme yapısı da farklılaşmıştı. Jean Jacques Rousseau ve Imanuel Kant gibi düşünürler, kent ile ulus (devlet) arasına, ara kurumların sokulması gerektiğini savunmuşlardı. Çağdaş yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı, ancak bu tür düşüncelerin gelişmesinden sonraydı (Keleş, 2014: 37-38). Zira Rousseau ve Kant gibi düşünürlerin yanı sıra, yararcı düşünce ekolünün savunucularından Jeremy Bentham ve yararcı görüş­lerden uzaklaşmış olmakla beraber yerel yönetimlerde liberal demokratik değerler üzerinde duran John Stuart Mill gibi düşünürlerin görüşleriyle günümüzdeki yerel yönetimler geliş­meye başlamıştı (Gör­mez, 2015: 16-17).

Gerçekte, sanayi devrimi ve ona eşlik eden liberal ekonomi anlayışı, sınırlı sayıdaki işverenlerin servetlerini artırmalarını sağlarken, işçilerin giderek yoksullaşmasına yol aç­mıştır. Nüfus artışı ve kentleşme bu dönemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. (Parlak ve Ökmen, 2015: 30). Sanayileşme ve kentleşme hızındaki artış sonucu Avrupa’da kent sayıları artmıştır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin hizmet alanı daha kapsamlı ve daha işlevli hale bürünmüştür. Bu dönemde, kentsel kaynaklı birçok sorun, yerel yönetim­lerin yerine getirdiği hizmetler aracılığıyla çözülmek istenmiştir. Yerel yönetimlerin ulus devletin çatısı altına alınmaya başladığı 19. yüzyılın erken dönemlerinde, yerel hizmetler yerel toplulukların gönüllü hizmetleriyle sürdürülmüştür. Bu gönüllü hizmet, Alman gele­neğinde “ehrenamtlich” olarak adlandırılmakta ve Türkçe’ ye “maaş almayan, fahri, onur­sal” olarak çevrilmektedir. İlerleyen dönemlerde, yerel hizmetlerde gönüllü sunulan hizmet anlayışından ücretli memur anlayışına geçilmiştir (Wollmann, 2006: 12-14).

1930’lu yıllarda yaşanan büyük buhranın ardından refah devleti (Welfare State) dü­şüncesi yaygınlaşmıştır. Bu dönemde merkezi güç ön plana çıkarken, yerel yönetimler merkezin birer uzantısı ya da yardımcı elemanı durumuna gelmiştir. Bu bağlamda refah devletin uyguladığı kamu politikaları yerel yönetimler üzerinde doğrudan ve dolaylı olarak etkili olmuştur. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra yaygın bir uygulama alanı bulan refah devleti, devletin sosyal ve ekonomik alana yoğun müdahalelerini içermektedir. Ger­çekten de büyük buhran, müdahale olmaksızın ekonominin kendili­ğinden dengelenmesi hususunda, en aşırı liberalleri bile kuşkuda bırakmıştır (Şinik, 2012: 9-10).

Refah devleti anlayışının giderek yükseldiği bu dönemde devlet, kamu hizmetleri­nin asıl sorumlu ku­rumları haline gelmiş ve refah devlet anlayışı artık kurumsal bir yapı kazanmaya başlamış­tır. Yerel yönetimler de refah devleti anlayışıyla uygulanan politika­lardan nasibini alarak, devletin kamu hizmetlerini yerine getirirken kullandıkları birer araç haline gelmiştir. İkinci dünya savaşının ardından özellikle İngiltere, Fransa ve Almanya bu tarz gelişmelere öncü­lük eden ülkeler arasında yer almışlardır. Zira devletin hizmet alanla­rının genişlemesiyle birlikte devlet, hizmetlerin yerine getirilmesinde yetki ve sorumluluğu alt yönetim kade­melerine vermektedir. Söz konusu dönemde, güç merkezde toplanmıştır ancak, bu gücü uygulayan birimler ağırlıklı olarak yerel yönetimler olmuştur. İngiltere’de buna öncü bir örnek niteliğinde, 1946’da Yeni Kentler Yasası(New Towns Act) ve Kent ve Kır Planlama Yasası (Town and County Planning Act) çıkarılmıştır. Şinik (2012: 15)’in aktardığı bilgiler ışı­ğında, bu yasalar yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmiştir. 1970’li yılların ortalarına ka­dar devam eden bu süreçte, 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalım nedeniyle ağır eleşti­rilere uğrayan liberal iktisat politikası, yerini Kernesyen politikalara bırakmıştır. Devlet sosyal politikaların sağlanmasında güçlü bir hegemonya oluştururken, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcı bi­rimleri haline dö­nüşmüştür. Kısacası, refah devleti anlayışı ve bu dö­nemde uygulanan kamu politikaları, merkezin öncülüğünde yerel yönetimlere geniş so­rumluluklar getirerek, bu birimlerin bütün yönetim içinde önemli bir aktör haline gelmesini sağlamıştır (Köse, 2004: 19).

Refah devlet anlayışının sürdüğü dönemi, yerel yönetim yapılarının modernize edildiği ve tekrar piyasa merkezli bir stratejinin benimsendiği bir dönem izlemiştir. 1970’li yıllarda yaşanan ikinci bir ekonomik depresyon (işsizlik ve enflasyonun çift haneli rakam­lara çıkması), yerel yönetimlerin yaşadığı bu dönüşüm ile oldukça bağlantılıdır. Bu yıllarda uygulanan politikalar, 1929 buhranı ardından uygulanan uygulamalarla tezatlık içindedir. Yaşanan ekonomik depresyonun kaynağı refah devlet anlayışı olarak görülmüş ve piyasa temelli liberal ekonomik anlayışa geri dönüşler başlamıştır. 1970’li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarında artış meydana gelmiş ancak, buna ters bir şekilde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarında daralmalar başlamıştır (Köse, 2004: 19). Örneğin, İngiltere’de Çevre Bakanlığı, yerel yönetimlere ayrılan kamu harcamalarını azalttığı gibi merkezin yerel yönetimlere yaptığı yardımlarda da düşüşler olmuştur. Yerel yönetimler refah devleti uygulamaları içindeki, merkezin taşra uzantıları olma işlevlerini yitirmiş, sermayeyi kendi sınırlarına çekmeye çalışan mekanizmalar haline gelmişlerdir (Şinik, 2012: 19-22).

Tüketim anlayışından üretim anlayışına geçilen bu süreçte, diğer bir gelişme ise re­fah devlete yöneltilen Anglo-Sakson kaynaklı neo-liberal eleştiriler ışığında olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği (YKYİ) yaklaşımıyla işletme ilkelerinin kamu sektö­rüne aktarılması gündeme gelmiştir. YKYİ ile ulaşılmak istenilen amaç, devletin küçültüle­rek bazı işlevlerinin kısıtlanması ile piyasa liberalizasyonunu ve rekabet unsurunu kamu sektörüne entegre etmektir. Yerel düzeyde ise, yerel yönetimlerin hizmet alanını rekabet koşullarına açarak, yerel yönetim hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına devri savunul­muştur. Sivil toplum dediğimiz bu kuruluşlarla birlikte yönetim üç aktörlü bir yapıya bürü­nerek, yönetişim (governance) sistemi, yönetim yapılanmasındaki yerini almıştır. Merkeziyetçi devlet anlayışı yerini âdem-i merkeziyetçi anlayışa bırak­mıştır. Yerel yönetimler artık merkezin değil demokrasinin birer aracı olarak gündeme gelmeye başlamıştır (Sadi­oğlu, 2012: 45).

1980’li yıllarla birlikte birçok Avrupa ülkesi yerel demokrasilerini geliştirmek amacıyla değişik reform girişimlerinde bulunmaya başlamıştır. Amaç, yerel demokrasiyi güçlendirecek özerklik ve katılım ilkelerinin hayata geçirilmesidir. Bu doğrultuda getirilen iki önemli değişiklik, “yerel referandum” ve “doğrudan seçilen belediye başkanlığı mo­deli” olmuştur. Örneğin, 1990’lı yılların başından itibaren her iki değişiklik de Al­manya’da uygulamaya girmiştir (Wollmann, 2006: 20).

Sadioğlu (2012: 46), 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin tarihsel olarak taşıdıkları ayrıcalıkların, hizmet sunma yöntemlerinin ve yönetim sistemlerinin tamamen değiştiğini söylemektedir. Yerel yönetimler bu yüzyılda üç önemli özelliğiyle dikkat çekmektedir. İlki, yerel yönetimler için artan ve yoğunlaşan hizmet sunumudur. Ekonomik, toplumsal ve tek­nolojik nedenlerle yerel yönetimlerin hizmet alanı oldukça genişlemiş ve hala genişle­meye devam etmektedir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin kentleşmesi olgusudur ki, bunda 20. yüzyılda yaşanan nüfus hareketlerinin etkili olduğu belirtilmektedir. Son özellik ise ye­rel yönetimlerde artan etkinlik ve verimlilik unsurlarıdır. Yerel yönetimler pragmatik bir bakış açısıyla yeniden şekillenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 27-28; Keleş, 2014: 40-41). Ayrıca bu dönemde yerel yönetimler, kapitalizmin hizmetine su­nulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler, küreselleşen sermayenin mo­bilitesini artır­makta, yerel hizmetler olabildiğince özelleştirilmekte ve kamu hizmetleri pa­zar ekonomisi kurallarına göre fiyatlandırılmaktadır. Bu bağlamda, 20. yüzyıl genel olarak ye­rel yöne­timler için “altın çağ” olarak kabul edilmektedir (Keleş, 2014: 41).

Günümüzde, teknolojik gelişmeler ve buna eşlik eden neo-liberal düşünceler dün­yayı bir yandan küreselleştirirken bir yandan da yerelleştirmektedir. Gelişimleri ülkelere ve zamana göre değişim gösterse bile, yerel yönetim fonksiyonlarının türü, kapsamı ve nite­liği küreselleşme sürecinden oldukça etkilenmektedir. Üstelik yerel yönetimler yukarıda bahsedildiği üzere, küreselleşme sürecinin sadece artan nüfus ve değişen ekonomik politi­kalarından etkilenmemektedir. Küreselleşen dünya, kentleri birer devlet haline getirmeye başlamıştır. Devletlerin uluslararası arenada yaptıkları rekabet bugün marka kentler olarak yerel düzeye inmiştir. Diğer yandan yerel yönetimler artık uluslararası platformda ciddi­yetle üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir. Gerçekten, Avrupa Birliği (AB)' nin or­taya koyduğu mevzuatla, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde optimal dengeyi ko­ruyacak, yerel yönetimleri görev, yetki ve mali yönden güçlü ve verimli kılacak politika ve uygulamalara yer verdiği anlaşılmaktadır (Keleş, 2014: 83-87). Bu doğrultuda, 1992’de Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan Avrupa Kentsel Şartı, katılım ve eşitlik ilkelerini de içine alan 20 maddelik bir deklerasyon yayınlamıştır. Benzer şekilde, yerel demokrasinin güçlendirilmesi adına Avrupa Konseyi ülkeleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)’na imza atmışlardır. Verilecek diğer bir örnek ise, yerel yönetim­lerde hem katılımcı demokrasiyi hem de optimal çevre ve yaşam şartlarını gerçekleştirmeyi amaçlayan Gündem 21 içinde yer alan Yerel Gündem 21’dir.

### 1.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Osmanlı yönetimi, bütün geleneksel imparatorluklar gibi mahalli demokrasiye ya­bancıydı. Geleneksel devlet despot olmak zorundaydı. Bu tür despotizm demokrat kurum­ları ve eğilimleri ezen, çağdaş totalitarizmle karıştırılmamalıdır. Geleneksel devlette adalet ve iyi yönetim kavramı yönetilenlerin yönetime katılmasıyla ilgisiz bir içerik ve anlam ta­şırdı. Yönetici sadece, yönetilenin yaşam güvenliğini can ve mal güvenliğini gözetmek zo­rundaydı. Yönetilen de vergi ve angarya ile yönetime karşı görevlerini yerine getirecekti. Sorun bunun ölçüsünden sapmamak ve insaf çerçevesini geçmemekti (Ortaylı, 1985: 15).

Tarihin gösterdiği gerçek, yerel kurumlaşmanın bir örgütsel-yönetsel sorun olmak­tan önce toplumsal ve siyasal bir sorun olduğudur (Güler, 2013: 154). Doğu’da ve Batı’da farklı biçimsel özellikler göstererek oluşturulan yerel yönetimler, temelde toplumsal hare­ketlenmelerin ve bunun siyasi iktidara yansıma şekilleriyle meydana gelmişlerdir. Fransa’da bu hareketlenme 1788 yılında, İngiltere’de 1830’larda, Rusya’da ise serflerin kaldırılmasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır. Osmanlı’da ise bu süreç yaşanan toplumsal ha­reketlenmelerin dışında, devlet otoritesini güçlü kılmak maksadıyla, tepeden uygulanan bir yöntem olarak yorumlanmıştır (Güler, 2013: 68-111).

Oysa Ortaylı (1985: 9)’ya göre, çağdaş yerel yönetim ve demokrasi anlayışı, ancak top­lumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusu olabilir. Yani yerel yönetim diye adlandırılan bir yapının toplum is­tenci olmadan, sırf devletçe oluşturulmuş bir sistem olarak ortaya çıkması mümkün olamazdı. Bu anlamdaki çağdaş yerel yönetim geleneği tarihin akışı içinde bir bölgenin ya da şehrin idari ve mali alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle günü­müzde hu­kuki bir varlık kazanmıştır. Her ne kadar ülkelerin birbirlerinden farklı zaman dilimlerinde bir araya gelerek oluşturdukları yerel yerleşimler ile bugünkü manada yerel yönetimler arasında büyük farklar söz konusu ise de, yerelleşme geleneği bu iki zaman di­limi arasında oluşmuştur.

Batı’dan Türkiye’ye ihraç malı gibi gözüken yerel birimlerin, tarihsel süreçte bu şekilde ele alınmasının belki de en önemli sebeplerinden biri, Batı’ya benzer bir burjuva sınıfına hiçbir zaman sahip olunmayışıdır. Öyle ya da böyle Batı’da siyasal iktidar için belli sınıflar arasında yaşanmış bir mücadele söz konusudur. Yerel yönetimlerin oluşum sebebini tetikleyen olay da bu siyasal krizden doğmuştur. Batı’da bu süreç yaşanırken, Doğu’da kendi kendini yönetebileceğine inanan bir halk hareketi mevcut değildir. Genel yargı, yerel düzeyde hizmet eden birimlerin, bir zamanlar merkezin bir lütfu, yakın za­manlarda ise, yerel düzeyde atılmaya çalışılan adımların iktidar gruplarınca politize edil­mesidir. Ortaylı (1985: 11-12)’ya göre, Türkiye’de yerel yönetimler kent ve köy bayındır­lığı olarak doğmuş olabilir ancak son yıllarda Türkiye halkı yerel yönetimlerin ne demek olduğunu daha iyi anlamaya başlamıştır. Üstelik bunun nedeni sadece büyüyen kentlerin yaşattığı problemlere çözüm üretme arzusu değildir. Halk demokrasiye alışmaya başlamış ve demokratik haklarına daha fazla sahip çıkmayı ister duruma gelmiştir. Örneğin, yıllar önce atamayla gelen belediye başkanlarına karşın, halk artık küçük büyük tüm kentlerde belediye başkanlarını kendisi seçmek istemektedir.

Osmanlı’da çağdaş yerel yönetimler temellerinin ortaya çıkışına kadar ki süreçte, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönünde ne yönetilenler ne de yönetenler açısından bir istek bulunmamaktaydı (Ortaylı,1985: 15). Osmanlı’da klasik dönemde (1300-1600’lü yıllar) kent düzeyinde yerine getirilen görevleri, birer yerel yönetim faaliyeti olarak yo­rumlamak da oldukça güçtür. Bunun sebebi, Osmanlı Devleti’nde geleneksel bir devlet olmanın verdiği yapısal zorunluluklardan kaynaklanmaktaydı. Osmanlı Devleti’nin sahip olduğu merkeziyetçi idare, devletin mali, askeri, idari görevlerini tümüyle yerine getire­bi­lecek güçten yoksundu. Bunun için bir takım yardımcı otoritelerin yardımına başvurul­mak zorunda kalınmıştı. Değinildiği üzere, bu otoritelerin amacı yerel düzeydeki ihtiyaçları karşı­lamaktan ziyade, merkeze yardımcı olmaktı. Diğer yandan, otorite diye tasvir edilen bu bi­rimler her zaman için bürokratik ve kurumsallaşmış bir yapıdan yoksundu. Ancak, Kala­balık (2005: 47)’ın aktardığına göre, Osmanlı Devleti, kuruluş yıllarından beri adem-i merkeziyetin unsurlarını bünyesinde taşımaktaydı. Padişah otoritesinin ve merkeziyetçili­ğin zayıflamasına paralel olarak, bu unsurlar yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştı.

İlk Osmanlı devrinde idarî birim sancaktı. Sancaklar bir zaman sonra eyaletlerin çatısı altında varlıklarını sürdürmüş, Tanzimat’tan sonra taşra örgütlenmesi içinde vilayet esasına göre düzenlenmişlerdi. İller Osmanlı sancakları genişliğindeydi ve tipik Osmanlı eyaleti, üç ya da dört sancağı birden kapsayan ve aynı zamanda kontrol ve koordinasyon fonksiyonlarını bünyesinde toplamış bir birimdi. Ancak sancak yine de Osmanlı idari teş­kilatının temel birimiydi ve hem sancaklara hem de kazalara kadı tayin olunurdu. Örneğin eyalet kadısı yoktu bunun yerine oluşturulan eyaletlerin idaresi beylerbeyine verilmişti. Ta­rihte beylerbeyinin kadının işlerine karıştığına dair görüşler bulunsa da, beylerbeyi ve kadı arasında hiyerarşik bir sistem bulunmamaktaydı. Zira kadılar doğrudan merkeze bağlı ha­reket eden, bağımsız yöneticilerdi (Ortaylı, 2012: 235-253).

Osmanlı’da, belediye hizmetlerinin büyük bir kısmı ilmiye sınıfından olan bu ka­dıların mesuliyetindeydi. Atama usulünce göreve gelen kadılar, bugünkü manasıyla bele­diye başkanının yetki ve sorumluluklarını yerine getiriyorlardı. Kadılar, yerine getirdikleri hizmetlerde yalnız değillerdi. Kadının mahalli idare kadrosu diyebileceğimiz, kendisine çeşitli alanlarda hizmet eden subaşı, asesbaşı, sicil kâtipleri, muhzır (mübaşir), mimarbaşı ve beledi hizmetler için muhtesip gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Belediye hizmetlerinin görülmesinde kadıların en büyük görevlerinin başında esnaf ile ilgili konular gelmekteydi. Esnafı, kadılar karşısında meslek örgütü olan loncalar temsil ederdi. Kadıların esnafla ilgili en önemli işi narh meselesiydi. Devlet, fiyatların artmasını kontrol altında tutarak tebaasını korumak istiyordu. Kadının belediye işlerini görebilmesi için idari işlerde ve zabıta ala­nında yardımcıları vardı (Uyar, 2004: 2). Kadı merkez ile reaya arasında bir elçi konumun­daydı. Ancak o, evvela merkezin bir adamıydı ve padişah beratı ile göreve tayin olurdu. Merkezce tanınan yetki ve imtiyazlar ile donatılmıştı. Kadılara, birkaç istisnai durum dı­şında siyaset cezası verilmemesi, bugünkü milletvekili dokunulmazlığına benzetilebilir (Ortaylı, 2012: 264-270).

1826’da Yeniçeri Ocağı kaldırılmış ve daha sonra İhtisap ve Evkaf Nezaretleri ku­rulmuştur. Bilhassa, İhtisap Nezaretlerinin kurulma sebebi, Osmanlı padişahlarının halkın refah seviyelerinin yükseltilmesi ve korunması hususunda harekete geçmek istemeleridir. Bu bağlamda üretici ve tüketiciyi korumaya yönelik olarak, muhtelif mekanizmalar işle­tilmiş, kurum ve kuruluşlar oluşturulmuş ve pek çok tedbir alınmıştır. İşte İhtisap Nezaret­leri bu amaca yönelik olarak tesis edilmiş olan geleneksel kurumların başında gelmektedir. İhtisap Nezaretlerinin temeli, Kur'an-ı Kerim’ deki *"emr-bi'l ma'rufve nehy a'nil-münker (iyiliği emret, kötülüğü men et)"* esasına istinat etmektedir. İhtisap Nezaretlerinin başında ihtisap işleriyle meşgul olan "muhtesip" ya da "ihtisap ağası" denen baş görevliler bulun­maktaydı. Muhtesip tayin edilecek kişiler, Allah rızasını gözeten, ilim ve takva sahibi, iyi ahlâklı Müslüman mükellef erkekler arasından seçilirdi (Kazıcı, 2006: 60-64).

Muhtesip­ler, İslam dininin hoş karşılamayıp, çirkin gördüğü her türlü kötülüğü yani münkeri, orta­dan kaldırmaya çalışırlardı. Dolayısıyla İhtisap Nezaretleri bir bakıma şeriata uygun hare­ket edilmesini sağlarlardı. Bunun yanında muhtesip, hem ihtisap vergisini top­ladığı için bu yönüyle maliye ile ilgilenir hem de otorite ve yetkisini kadıdan alarak Os­manlı şehirciliği­nin beledi mevzuatını uygulardı (Erdoğdu, 2000: 132-134). Ayrıca, Di­van’dan çıkan hü­kümler ile kadı tarafından verilen emir ve kararlar, muhtesipler tarafından yerine getirilirdi. Bu bakımdan muhtesip kadının önemli yardımcılarından biri olmakla birlikte, görevi ile il­gili konularda şahit delil ve ispat aramaksızın hüküm verebildiği için bazı konularda kadı­dan daha üstün ve daha geniş yetkiye sahipti. Nitekim zamanla ka­dıya ait birçok intisap görevi muhtesiplere devredilmeye başlandı (Kazıcı, 2006: 46-47).

Diğer yandan, birçok alanda yabancı ülke mevzuatlarının uygulanmasına geçilmeye başlanmıştı. Bu uygulamaların içinde yeni mahkemelerin kurulmaya başlaması da vardı ki bu durum, şeri mahkemelerin dolayısıyla kadıların yetki ve konumlarını büyük ölçüde za­yıflatmıştı. Nitekim 1924’de şeri mahkemeler ilga edilmiş ve Ankara’da hukuk mektebinin açılışının ardından Tevhidi Tedrisat Kanunu çıkarılmış ve 1846’da 1933 yılında İstanbul Üni­versitesi’ne dönüşecek olan Darülfunun kurulmuştu. Yapılan bu ıslahatlarla kadıların as­keri, idari ve eğitim alanındaki faaliyetleri de son bulmuş oldu. Aynı dönemde belediye hizmetlerini yerine getiren diğer bir örgütlenme daha vardı ki, bunlar halkın desteği ile örgütlenmiş vakıflardı. İslam dininin ölümden sonra sevap ka­zandıracak işler yapılmasını tavsiye eden normları, park ve bahçe, su işleri, mezarlıkların bakımı, yol ve altyapı hizmetleri gibi halkın yaşam koşullarını iyileştiren çalışmaların va­kıflar aracığıyla yapılmasının zeminini oluşturmuştu (Uyar, 2004: 2-3).

Diğer yandan, Osmanlı döneminde sancaklarda uygulanan ve devletin bazı yetkile­rinin yerel idari birimlere devredilmesine neden olan tımar sistemine de değinmek gerek­mektedir. Tımar sistemi âdem-i merkeziyetçiliği gerektiren ekonomik bir sistemin adıydı ve bölünmüş bir yönetim sistemine dikkat çekmekteydi. En geniş anlamıyla tımar, belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir. Tımar sisteminin uygulanabilmesi için devlet, fet­hedilen yerlerde tahrir emini ve kâtipler aracılığıyla hemen tahrir işlemlerini başlatır ve dirlik sahiplerini belirlerdi. Tımar sahibi atlı askerler (tımarlı sipahiler), her üç bin akça için bir cebeli (asker) yetiştirmek zorunda olurdu. Osmanlı devleti, tımarlı sipahilerin ye­tiştirdikleri askerlerle savaş döneminde maliyetsiz, muazzam bir orduyla sefere çıkabilirdi (Ortaylı, 2012: 124-129).

16. yüzyıl itibariyle sistemde çözülmeler baş göstermiş, tımarlı sipahiler birbirleri­nin arazilerini gasp etmeye başlamış, hatta savaşa gitmeyenlerin dahi dirlikleri elinden alınmamış ve rejim git gide yozlaşmıştı. Böylece, 16. yüzyıl ortalarına kadar Osmanlı or­dusunun asıl kuvvetini teşkil eden tımarlı sipahiler örgütü dağılmaya başlamıştı (Ortaylı, 2012: 130). Diğer yandan Osmanlı Devleti bu dönemde mali bir bunalım içindeydi. Savaş teknolojisindeki gelişmeler maaşlı askerlerle donatılmış merkezi bir orduyu da gerekli kıl­maktaydı. Bu gelişmeler devlet gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi hazinede toplan­ması zorunluluğunu doğurarak, tımar sistemindeki çözülmelerin önünü açmıştı. İşte bu zo­runluluk karşısında uygulanan yöntem iltizam sistemi olmuştu (Batmaz, 1996: 39). İltizam sistemi, kısaca vergi toplama işinin, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığında mültezim adı verilen özel şahıslara verilmesiydi.

Ancak, 19. yüzyılın başlarına gelindiğinde dev­lette vergiler toplanamamış ve bu se­beple maliye zayıflamıştı. Osmanlı mali düzenin bozulması ve vergilerin düzenli ve zama­nında toplanamaması devleti birtakım yeni reform arayışları içine sokmuştur. Devletin mali yapısındaki bozulmalara çare bulmak amacıyla Tanzimatçılar, bu gibi hizmetleri de olabildiğince merkezi hükümet örgütünün işlevleri içine aldılar (Uçar, 2014: 131-137). Bunun içindir ki, vergilerin toplanması, tespiti ve yö­netiminde daha önce şehrin ileri ge­lenlerinin oylarıyla kararlaştırılıp, mültezimler tarafın­dan yerine getirilirken iltizam usul­den vazgeçildi (Ortaylı, 2011: 17-18). Bu görev, merkez ta­rafından gönderilen muhassıl­lara ve muhassıl meclislerine verildi. Böylece devletin ayakta kalabilmesi için en önemli işlerinden olan vergi toplama işi valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alındı ve iltizam sisteminin neden olduğu kötü uygulamalara son verildi (Uçar, 2014: 132). Muhassıl mec­lisleri ile Osmanlı Devletinin çöküş sebeplerinden biri olan mali yapıdaki bozulmalar ıslah edilecekti. Çünkü o dönemde vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde ciddi sorunlar yaşanmaktaydı. İltizam sisteminin yerine getirilen muhassıl meclisleri ile mali merkeziyet­çiliğe dayanan muazzam bir vergilendirme sistemi uygulan­mak istenmişti (Parlak ve Ök­men, 2014: 148).

Ortaylı (1985: 34-36)’ya göre bu meclisler, merkezi yönetimin taşradaki organları idi. Ancak, özellikle 1864 Vilayet Nizam­namesinin ardından vilayet ve kaza mec­lislerine geçişte aracılık etmişlerdi. Dahası mec­lislerde bazı kişilerin seçimler aracılığıyla belirlenmesi konusunda bir ilk yaşanmıştı. Zira meclislerde görev alacak olan beldenin ileri gelenlerinden altı kişi seçilerek oluşturulmak­taydı (Görmez, 2015: 30). Meclislere yerel halktan bazı önderlerin seçimle veya ta­yinle alınması, bugün bu meclislerin yerel yönetimlerin başlangıcını oluşturan ilk çekir­dekler olarak kabul edilmesine neden oldu. Böylece daha önce başta merkezin daha sonradan ise belirli kimselerin elinde bulunan bu görevde, halkın ka­tılımı sağlanmış olacaktı. Amaç ye­rel demokratik kaygılar taşımasa da, Tanzimat dönemindeki bu değişim, Türkiye gelece­ğinde çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkması için gerekli ortamı hazırlamış oluyordu (Görmez, 2015: 31).

Tanzimat Devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden söz edilebilir ama yerel yönetim gibi bir kavram ve kurumdan hatta bir iki istisna dışında idareye yardımcı olan devamlılık kazanmış yerel kurullardan söz etmek zordur. Merkez bürokrasisinin teknik ne­denlerle üstlenemeyeceği bazı hizmetleri yerel gruplara bırakmasının ne tutarlı bir âdem-i merkezi­yetle ne de yerel demokrasiyle ilgisi olmadığı açıktır (Ortaylı, 1990: 64-65). Tan­zimat, Osmanlı sisteminin resmen Batı kurumlarına göre yeniden yapılandırılmasının mi­ladı ol­muştur. Osmanlı yönetimi iç ve dış baskılara karşı ayakta durabilmeyi, Avrupa’nın öngör­düğü bir modernleşmeye bağlamıştı. İşte yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformlar da bu modernleşme sürecinin bir parçasıydı (Koçak ve Ekşi, 2010: 297).

Muhassıl meclisleri, muhassıllara yardımcı olmak amacıyla, memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yaparak gerekli masrafları bu meblağdan düşe­rek hazineye gönderecek olan kurumlardı. Meclisin üye seçiminde basit ancak yaşanan dö­nemin şartlarına göre aslında hiç de ilkel olmayan bir yöntem izlenmiştir. Evvela meclise seçilecek üyelerde aranan nitelikler, memleketin durumunu iyi tanımaları, devlet işlerini bilmeleri ve memleket ahalisinin en akıllı, seçkin ve iffetli kimselerinden olmalarıydı. Bu nitelikleri taşıyan kimseler mahkemeye ismini yazdırarak adaylıklarını koymuş olurlardı. İlk önce her köy ahalisi içinden beş kişi kura ile seçilerek bir seçmen topluluğu oluşturulur, ardından bu seçmenler kaza merkezine gelirdi. Kura ile kazalarda da kentin büyüklüğüne göre değişen belirli sayılarda seçmen topluluğu tespit edilirdi. Seçmenler kaza merkezinde toplanır ve adayları birer birer seçmeye başlarlardı. Her bir aday için, adayın seçilmesini is­teyen taraf çoğunlukta ise, o aday seçilmiş olurdu. Seçimden önce veya sonra kimseye baskı yapılma­yacağı seçim nizamnamesinde belirtilmişti. Seçimler açık oy, açık sayım il­kesince yapıl­maktaydı. Hükümet memurları dışında, seçilmiş meclis üyelerine maaş bağ­lanmıştı. Bu şu anlama geliyordu ki, üyelik daha başlangıçta bir memuriyet olarak kabul edilmişti. Ancak süreç içinde, bunun getirdiği ağır mali yük nedeniyle, bu usul kaldırılmış ve maaşlı memu­riyetten fahri üyeliğe geçilmişti (Ortaylı, 1985: 34-39).

1856 yılında Islahat Fermanı ilan edildikten sonra Osmanlı Devleti’nde Avrupa Dev­letlerinin müdahaleleri somut bir şekilde hissedilmeye başlanmıştı. Ortaylı (1985: 49)’ya göre, Islahat Fermanı Osmanlı Devleti’nin Avrupa Devletleri camiasına girmesinin bedeliydi. Bundan başka, Ferman aslında ne devlet içinde ne Müslüman halk ne de gayri­müslim halk tarafından memnuniyetle karşılanmıştı ve bu durum eyaletlerde türlü sorunla­rın çıkmasına sebep olmuştu. Özellikle Lübnan’da 1845 yılında çıkan ayaklanmalar, yerel yönetimler geleneği açısından büyük önem taşımaktaydı. Zira yaşanan sorunların ardından Lübnan, Osmanlı Devleti ve Avrupalı Devletlerin bir araya gelerek hazırlayacağı Lübnan Nizam­namesi ile neredeyse tamamen özerk bir yönetim kazanıyordu.

Lübnan’ın özerk bir yönetim haline gelmesi Avrupalı devletlerin ağzını sulandır­mıştı ve şimdi buradaki yönetim şeklini Osmanlı Devleti’nin bütünü üzerinde görmek isti­yorlardı. Oysa yapılan reformlar ya da Avrupa Devletlerinin yönetim şekilleri ile kurul­maya çalışılan benzerliklere rağmen, Osmanlı Devleti hiçbir zaman merkeziyetçi tutu­munu kaybetmemişti. Devletin federal bir yapılanmaya sürüklenmeye çalışıldığı bu tehli­keli süreçte, **1864 yılında Tuna Vilayet Nizamnamesi** ile merkeziyetçilik yönünde karşı bir tedbir alınacaktı (Ortaylı, 1985: 50-55).

Tarihe Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak geçen bu nizamname aslında devletin bütününde uygulanmak amacıyla hazırlanmıştı. Ancak devlet, bu hususta tedbirli hareket ederek, ilk olarak nizamnameyi bir ön uygulama alanında tecrübe etmek istemişti. Bunun için eski Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti kurulmuştu (Gen­çoğlu, 2011: 35).

Tuna Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilerek önemli bir adım atılmıştı. Evvela eyaletlerin sadece ismi değişmiyor aynı zamanda sınırları da daraltılarak vilayet örgütü ortaya çıkıyordu. Sancaklar da liva adını alarak vilayetlere bağlı hale gelmişti. Bunun dışında iki idari birim daha vardı. Bunlar ise köy ve kaza idi. Dört idari birim, sırasıyla birbirlerine bağlı idiler. Bu, aynı zamanda Tuna Vilayet Nizam­namesi ile getirilen diğer bir değişiklik idi. Zira eyalet sisteminde eyalet ve sancaklar ara­sında bu tarz bir hiyerarşi mevcut değildi. Ayrıca, nizamnamede nahiye statüsünde bir idari birimden bahsedilmiş ancak muhtevası boş bırakılmıştı. Son olarak, vilayet yönetimi için halkında katılımının sağlandığı meclisler oluşturulmuştu. Bunlar sırasıyla, Vilayet İdare Meclisi, Liva Vilayet Meclisi ve Kaza Vilayet Meclisi idi. Bununla beraber, merkezi yönetim bu meclislerde ağırlık sahibiydi ve yerel yönetimlerin ise sadece danışma fonk­si­yonu bulunmaktaydı. Hatta bu meclisler arasında belli düzeyde bir hiyerarşi ilişkisi mev­cuttu. Tuna Vilayet nizamnamesi ile asıl yapılmak istenen, merkezin güçlendirilme­siydi. Dolayısıyla birçok vilayet, liva ve köylerde derhal uygulamalar başlatılmıştı. Merke­ziyetçi eğilimler, 1871’de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile devam etmiş ve yü­rütme alanındaki birçok yetki ve sorumluluk merkezi hükümetin kontrolüne verilmişti. Denebilir ki, 1864 ve 1871 nizamnameleri, idare meclislerinin görevleri ve kuruluşları ba­kımından çok az fark göstermişlerdi. (Ortaylı, 1985: 60-77).

Bugün, Türkiye’deki mevcut il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit yerel yönetim biriminin esasta 1864 Nizamnamesi ile başlayıp günümüzdeki şeklini aldığı söylenebilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Türkiye’de yerel yönetimler ile kastedi­len birimler daha çok belediyeler olmaktadır. İl özel idaresi ve köyler özellikle mali yeter­sizlikler nedeniyle çoğu zaman merkezi yönetimin destek ve yardımı olmadan hizmet ve­rememektedirler. Bu durum, onları özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çıkarıp, mer­keze bağlı hareket eden kuruluşlar haline getirmektedir. Aşağıda bu husus göz önünde tu­tularak, daha etkili yerel yönetim modelini yansıtmalarından dolayı özellikle belediyelerin tarihsel gelişimleri üzerine durulmuştur.

#### 1.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı

İl özel idareleri, ilk olarak 1864 nizamnamesinde eyalet sisteminden vilayet siste­mine geçiş ile benimsenmişlerdir. Buna göre, vilayet yönetimi için biri genel biri özel ol­mak üzere iki türlü yönetim biçimi kabul edilmişti. Vilayet yönetimleri için aynı zamanda Vilayet İdare Meclisleri oluşturulmuştu (Keleş, 2014: 172). Vilayet meclislerinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve halkın istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren bir *danışma* organı bulunuyordu. Bu organ, günümüzdeki il özel idarelerinin asıl çekirde­ğini oluşturan Meclis-i Umumi-yi Vilayet idi. Bu organ, ne tüzel bir kişiliğe sahipti ne de karar alma ve uygulama yetkisi bulunuyordu. Meclisin toplantıları halka açık değildi. Tür­kiye’de açık meclis toplantıları, taşra yönetiminde değil, ilk Meclis-i Mebusanın oturumla­rıyla başlamıştı. 1913’de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi birlikte yeniden düzenlenmiş ve bu meclislere il özel idaresi statüsü verildi. İl genel yönetimi ise 1929’ da çıkarılan kanunla kaldırımıştır (Ortaylı, 1985: 84-86; Kalabalık, 1994: 4). Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetim birimleri içinde Cum­huriyet döneminden önce tüzel kişiliği bulunan tek birim İl Özel İdaresidir.

1930 - 1945 yılları arasında il özel idareleri, belediyelere göre yerel yönetim sistemi içinde daha önemli bir yere sahip olmuştur. 1946 - 1960 yılları arasında ise süreç tam ter­sine dönmüş ve il özel idaresinin görevleri merkezi yönetime aktarılmıştır. İl özel idarele­rinin yönetim sistemi içindeki rolü küçülerek, belediyeler daha fazla ön plana çıkmıştır. İl özel idareleri yerine getirdiği görevlerle, merkezin yerel düzeyde temsilcisi konumuna gelmiştir. Merkez de bu sayede yerel politikaları kendi belirlediği yönde kontrol edebil­miştir (Güler, 2013: 219).

1961 Anayasası yerel yönetim birimlerinde yapısal değişikliğe gitmemiş ve il özel idareleri giderek işlevlerini kaybetmiştir (Altaban, 1990: 318). 1961 anayasasının 115. maddesine göre, *“Türkiye merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, İllere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”.* Bu doğrultuda, birden fazla ili içine alan bölge müdürlüklerinin kurulmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve il özel idareleri­nin bazı görevleri zaman içinde bu kurumlara devredilmiştir (Kaya, 2011: 30).

1913 yılından bu yana il özel idareleri için uygulanmakta olan kanun yerini sırasıyla, 1987’deki 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa ve 2005’ deki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmıştır. Yalçındağ (1995: 41-42)’ın *“Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler”* isimli çalışmasında belirttiği üzere;

*“1913 yılında kuruldukları zaman il özel idarelerine çağın en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına karşılık, zamanla bu görevlerin bir kısmı belediyeler, önemli bir kısmı da merkezi idarenin taşra ku­ruluşları tarafından üstlenilmiş, ancak bu görevler mevzuatla il özel idarelerinde de alınmamıştır. Uygulamada il özel idareleri anılan hizmetleri fiilen yürütmektedir. 1987 yılında 3369 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler de il özel idarelerinin duru­munda bir değişiklik yapmamıştır. (…) Böylece (…) il özel idareleri merkez yöneti­minin üstlendiği bir kısım görevleri, onun aktardığı para ile onun kararlaştırdığı yerde ve onun örgüt ve personeli eliyle yürütmeye çalışan bir emanet komisyonu du­rumundadır.”*

Nitekim yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında, finansmanının TOBB tarafından karşılandığı bir anket çalışmasında, 1496 denekten %52.4’ü il özel ida­resi sözcüğünü duymadıklarını belirtmiş ve yüksek tahsilli denekler de dâhil olmak üzere, hiç kimse il özel idaresinin tanımını tam olarak yapamamıştır (TOBB, 1996’dan aktaran Sobacı 2005: 36).

Yukarıda bahsedilen *“Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler”* isimli çalışma ilerde Yalçındağ (1988: 37-41) tarafından, *“Yerel Yönetimler Yasa Taslağı”* halinde yayınlan­mıştır. Buna göre:

*“(…) yasa taslağının en belirgin özelliğini, günümüzde il sistemi çevresinde merkez yönetiminin taşra kuruluşları tarafından yürütülmekte olan hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluğun, yerel yönetim nitelikli birimlere bırakılması anlayışı oluştur­maktadır. (…) Bu amaçla öngörülen yönetim sisteminin en önemli iki kuruluşu il ve ilçe yerel yönetimleridir. Bunlardan il yerel yönetimi günümüzdeki il özel idaresinin yerini almakta ancak bu birime gerçek güçlü ve demokratik yerel yönetim nitelikleri kazandırılmaktadır. (…) Bu yerel yönetimler, bu yasada verilmiş olan görevler ba­kımından günümüzdeki illerin ve ilçelerin yerini almış olacaklardır. Dolayısıyla bu görevlere ilişkin illerdeki ve ilçelerdeki hizmet birimlerinin, il ve ilçe yerel yönetim­lerine personel, bina, araç-gereç ve öteki donanımlarıyla devredilmeleri gerekecek­tir. Merkez kuruluşlarının bu hizmet alanlarında il ve ilçe düzeyinde ayrıca birim bulundurmalarına, bu yasadan sonra gerek kalmayacaktır.*

Ancak, Yalçındağ (1988: 37)’ın ifade ettiği üzere, yerel yönetimlere dair çabalar sorunların ortaya konulması ve bunlar için bir takım önerilerin getirilmesi ile sınırlı kal­mıştır. Diğer yandan il özel idarelerin­deki asıl büyük yenilikler 2005 yılındaki 5302 sayılı kanun ile sağlanmıştır. 1987 ve 2005 yıllarındaki kanunlar arasın­da en büyük farklılıklar, il özel idarelerinde yerel temsilcilerin güçlendirilmesi, karar alma serbestisi ve idari ve mali özerklik konularında yaşanmıştır.

Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Ya­pılmasına Dair Kanun ve ayrıca 2013 yılındaki 6447 sayılı Kanun ile mevcut 30 ilde İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Buradaki il yönetim sınırları, büyükşehir belediye sınırları kapsamında, Büyükşehir Belediyesi statüsü altına alınmıştır. Sonuç ola­rak gerek 2005 yılında çıkarılan yeni İl Özel İdaresi Kanunu gerekse önceki yıllarda yapı­lan idari reformlarla il özel idarelerinin yapı ve işleyişinde önemli ilerlemeler kaydedilmişse de, il özel idareleri bugün önemli bir yerel yönetim birimi olarak hizmet verememektedir.

#### 1.1.2.2. Belediyelerin Ortaya Çıkışı

Osmanlı Devletinde ilk belediyecilik faaliyetleri 1854 yılında İstanbul Şehremane­tinin kurulması ile başladığı genel kabul gören bir anlayıştır. İstanbul Şehremaneti, çağdaş yerel yönetimleri simgeleyen gerçek bir belediye tüzel kişiliğinin başlangıcı olmayıp, sa­dece belediyecilik geleneğini başlatan bir hareketlenmedir. Hatta Ortaylı (1990: 71), İstan­bul Şehremanetinin yerel temsilci ve meclisinin merkezden görevlendirilen memurlardan oluşması ve özerk bir statüsü olmaması nedeniyle, modern belediyecilik için bile iyi bir başlangıç olmadığını ifade etmektedir.

İstanbul Şehremanetinin, şehrin tümünde etkin belediye hizmetlerini gerçekleştire­miyor oluşu ve Galata-Beyoğlu bölgesinin yabancıların yoğun yaşadığı, sorunlu bir bölge olması dolayısıyla, onun yerine Paris örneği izlenerek Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştu. 1857 Nizamnamesi ile İstanbul’un on dört belediye dairesine ayrılması öngörülmüştü. Öncelikle, bu dairelerin birinde belediye deneyimini gerçekleştirmek için yapılan çalışmalar sonucunda Altıncı Daire olarak Beyoğlu-Ga­lata’da karar kılınmıştı. Altıncı Daire örneğinin diğer semtlerde uygulanması ve Şehrema­netinin on dört daireye ayrılarak faaliyete başlaması ise 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Bele­diye Ni­zamname ile gerçekleşmiştir (Ortaylı, 1990: 71, Toprak, 1990: 76-77 ve Eryılmaz, 2002: 9-10).

Bundan sonraki gelişmeler birinci meşrutiyet döneminde yaşanmıştır. Birinci meş­rutiyet hareketi ilk yazılı 1876 Anayasa’sını getirerek, belediyelerin özel bir kanunla dü­zenleneceğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, Dersaadet Belediye kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu olmak üzere iki ayrı kanuni düzenleme yoluna gidilmiştir. Vilayet Belediye Ka­nunu, belediye başkanının belediye meclis üyeleri arasından hükümetçe atanmasını öngö­rerek, belediye başkanlığının seçimle oluşması yönünde önemli bir adım atmıştır(Derbil, 1959: 322). Diğer yandan, Dersaadet Belediye Kanununa göre ise İstanbul 20 daireye ay­rılmış ve Altıncı Daire-i Belediye’nin ayrıcalıkları ortadan kaldırılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 7). 1877’de tüm dairelerin Şehremanetinden ayrı birer varlık oldukları kabul edil­miştir. 1913’de çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkatı bu yapıyı bozarak, belediye dairelerinin şahsiyetini Şehremanetinin şahsiyeti içinde erit­miştir (Top­rak, 1990: 76) 1913 yılındaki değişiklik sadece bununla da sınırlı değildir. Buna göre, esa­sında bahsedilen belediye daireleri kaldırılmış yerine belediye şubeleri getiril­miştir. Şeh­remaneti meclisinin yerine ise bir encümen oluşturulmuştur. 1877 Nizamnamesi 1930 tari­hindeki 1580 sayılı Belediye Kanununun kabul edilmesine kadar uygulanmıştır. 1928’ de dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya tarafından bir Belediye Kanun Tasarısı ha­zırlanmıştır. Tasarı, 1 Eylül 1930’da kabul edilmiş ve 1580 sayılı kanun olarak belediye kanunları kro­nolojisine girmiştir. Kanunun tasarı gerekçesinde beş temel ilke benimsen­miştir. Bunlar sı­rasıyla “belediyeler arası eşitlik”, “belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakıl­ması”, “belediyeler üzerinde güçlü bir denetim uygulanması”, belediye yö­netimi üzerinde halkın etkin denetiminin sağlanması” ve “belediyelerin hizmet alanının genişletilmesidir” (Aytaç, 1990: 89-94).

1580 sayılı Belediye Kanununun ilk maddesinde belediye, *“beldenin ve belde sakinle­rinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet”* olarak tanımlanmakta ve bir kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmekte­dir. Belediyelere ait görevler ise, Belediye Kanununun 15. maddesinde beledi­yenin vazi­feleri başlığı altında sıralanmıştır. İlgili madde, oldukça geniş tutulmuştur. Diğer yandan, 1580 sayılı Belediye Kanununun 89. maddesi çerçevesinde belediye başkanlarının, bele­diye meclisleri tarafından dört yıl için ve gizli oyla kendi üyeleri arasından ya da mec­lis dı­şından seçileceği öngörülmüştür. Meclisin kendi içinden seçilen belediye başkanının göreve gelişi, il merkezi olmayan belediyelerde valinin, il merkezi belediyelerde ise Cum­hurbaş­kanının onayı üzerine kesinleşmekteydi (Erençin, 2007: 341). Daha önce bahsedil­diği üzere, 1877’deki ilgili nizamnamede belediye başkanı hükümetçe atanmakta idi, 1580 sa­yılı kanunda yapılan bu düzenlemeyle belediye organlarının seçimi konusunda önemli bir adım atılmış bulunmaktadır. Ancak görüldüğü üzere belediye başkanının seçimi ko­nusunda vali ve cumhurbaşkanının onayının aranması nedeniyle merkezin yerel yönetimler üzerin­deki yoğun etkisi hala hissedilmektedir. Bu doğrultuda gerekli asıl düzenlemeler için 1960’lı yılları beklemek gerekecektir.

1930-1946 yılları arası Türkiye için tek parti uygulamasının bulunduğu dönemdir. Dolayısıyla bu dönemin şartları, çıkarılan kanunlara da yansımıştır. Diğer yandan, bu dö­nemde çıkarılan kanunlar, 1929 yılında baş gösteren ekonomik buhrandan da büyük ölçüde etkilenmiştir. Dönemin belediyecilik faaliyetlerinde yoğun bir şekilde devletçilik ve halk­çılık ilkelerinin etkisi hissedilmektedir (Mumcu ve Ünlü, 1990: 113). Bu dönemde beledi­yeler birer kamu tüzel kişisi olarak, yönetimin birer parçası hatta merkezi yönetim ile öz­deş bir yapı olarak tasvip edilmişlerdir (Hamamcı, 1990: 54). 1580 sayılı Belediyeler Ka­nunun temel felsefesi de yerel yönetimlerin merkezi yönetimin doğal bir parçası olduğu yönündedir. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tek parti iktidarının elindedir ve yerel yönetimler bir nevi merkezi yönetimin taşra uzantıları gibi hizmet görmektedirler. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin merkezin güç ve olanakları dışında bir güçleri yok gibidir. Yerel sorunların çözüm şekli merkezden yardım ve destek isteme şeklinde olmaktadır (Altaban, 1990: 320).

Dönemin önemli gelişmelerinden biri 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası’dır. Nitekim 1580 sayılı Belediye Kanununun 131. maddesinde belediyelere mahsus bir banka kurulması daha önceden öngörülmüştür. Güler (1996: 89)’in ifade ettiği üzere, kurulduğu yıllarda Belediyeler Banka­sına, yalnızca belediyelere yönelik kredi sağlama işlevi yüklen­miştir. Zira belediyeler özel bankalardan kredi almak durumunda kaldığında ağır faizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Belediyeler dışında, il özel idareleri ve köyler Be­lediyeler Ban­kasının kapsamı dışında bırakılmıştır. 1946 yılına gelindiğinde, Belediyeler Bankasının adı İller Bankası olarak değiştirilecektir. Nitekim bankanın isminin değişmesi ile hizmet ala­nında da genişleme anlamında bir değişiklik yaşanmıştır.

1945-1960’li yıllar arasında dönemin iki belirgin özelliği bulunmaktadır. İlki, Tür­kiye’de artık çok partili dönemin yaşanıyor olmasıdır. 1950 seçimleri Demokrat Parti’yi iktidara taşımış ve ardından ülke hızlı bir kalkınma sürecine girmiştir. Devletçilik politikası terk edilmiş ve ekonomiyi dış dünyaya açma girişimleri amaç edinilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 11). Ancak siyasi süreçte yaşanan bu demokratikleşmenin yerel yönetimlere yete­rince yansımadığı görülmektedir. Yerel yönetimler maddi imkânsızlıklar nedeniyle yine büyük ölçüde merkeze bağlı hareket etmektedirler (Tekeli, 1990: 47). Diğer yandan, 1950-1960 arası dönem, hükümetlerin ve belediye başkanlarının aynı parti üyesi olduğu yıllardır. Dolayısıyla, belediyelerin merkezin birer taşra uzantısı olarak görülmesi eğilimi de devam etmiştir (Şinik, 2012: 29-30). Dönemin ikinci belirgin özelliği ise, bu dönemde gelişmeye başlayan kentleşme hareketleri ve bu hareketlerin beraberinde getirdiği kentsel problem­lerdir. Geray (1990: 218)’ın ifadeleriyle bu dönem, kamuoyunun kentleşmenin yarattığı so­runların çözümüne çevrildiği, bu amaçla çeşitli yasaların çıkarıldığı ve yeni yeni örgütlen­melere gidildiği bir dönem olmuştur.

Bu dönemde, yerel yönetimler alanında yaşanan gelişmelerden biri 1945’ de Türk Belediyecilik Derneğinin kurulmasıdır. Derneğin kurulma amacı belediyeler arasında bir birlik kurmak ve bu doğrultuda bir belediyecilik akımı başlatmaktır. Ardından 1946 yılında 4878 sayılı yasayla belediye se­çimleri usulü, seçimlerin güvenilirliğini artırmaya yönelik olarak değiştirilmiştir. Söz konusu yasa gereğince, belediye meclis seçimleri artık bir günde tamamlanacaktır (Şinik, 2012: 31). Aynı yıl daha önce bahsedildiği üzere, 1933’de kurulmuş olan Belediyeler Ban­kası, bu dönemde İller Bankasına dönüştürülmüştür. Böy­lece sadece belediyelerin değil, il özel idareleri ve köylerinde dâhil olduğu bir yerel yöne­timler bankası oluşturulmuştur (Ge­ray, 1990: 222).

27 Mayıs 1960 tarihinde yaşanan ilk askeri darbenin ardından oluşturulan 1961 anayasası, sosyal devlet anlayışını benimseyen ve yerel yönetimler için geniş özgürlük alanları çizen bir anayasa olmuştur. Anayasanın 115. maddesinde, *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımdan coğrafi durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır”* denmektedir. Görüldüğü üzere bu­rada yönetim birimleri olarak sadece illerden bahsedilmiştir. Ancak anayasanın bir son­raki maddesi yerel yönetimleri, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçla­rını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel ki­şileri olarak tanımlamaktadır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının or­ganlık sı­fatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla ola­cağı ve ye­rel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği de hükme bağlanmıştır. İlgili maddeler, yerel yönetimlerin bağımsız birer demokratik kuruluş olduk­ları izlenimini vermektedir.

1963 yılında, Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 19.7.1963 Tarihli ve 307 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile belediye organlarının se­çiminde değişikliğe gidilmiştir. Kanundan önce belediye başkanı, belediye meclisi tara­fın­dan seçilip, vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktaydı. Söz konusu kanunla yapılan düzenlemelerle birlikte, belediye başkanının tek dereceli çoğunluk usulüne göre, doğrudan halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır (Erençin, 2007: 341).

1960’lı yıllar hem merkezi yönetim için hem de yerel yönetimler için proje ve tasa­rıla­rın hazırlandığı planlı dönemin başlangıcı olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden dü­zenlenmesini amaçlayan en önemli girişim ise, hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu’dur. Bu dönemde kentsel alandaki sorunla­rın çö­zümüne yoğunlaşılarak büyükşehir kent modellerinin planlanmasına çalışılmış ve ye­rel yönetimler üzerine düşen fazlaca görev ve sorumluluklar nedeniyle bir bakanlığın kurul­ması gerektiği düşünülmüştür. Bu bağlamda, 1978 yılında ilk defa Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve anılan bakanlık yerel yönetimlerin özerkleşmesi noktasında faydalı olmuşsa da, dönemin siyasi konjoktürü ve istikrarsızlığı nedeniyle çok kısa bir süre faali­yette bulunabilmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2015: 355-356).

Türkiye’de ikinci kez askeri darbenin yaşandığı 12 Eylül 1980 ve sonrası dönemde belediyecilik anlayışında klasik hizmet yöntemleri değişmiş ve çeşitlenmiştir. Dönemin olağanüstü koşullarının gerektirdiği kısa vadeli düzenlemelerin yanında, belediyecilik an­layışında günümüzde de devam eden yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağ­lamda rasyonel işletmecilik esaslarına bağlı olarak kamu hizmetlerinin kamu kurumları ta­rafından yönetilmesi esası değiştirilerek, özel kesimden daha fazla yararlanılması yoluna gidilmiştir. Bu dönemin belediyecilik anlayışı doğrultusunda çıkarılan iki önemli kanun bulunmaktadır. Bunlardan biri 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinde Pay Verilmesi Hakkında Kanun, diğer ise yine aynı yıl çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunudur. Görmez (2015: 57-63)’e göre, çıkarılan bu iki kanunla, yasalaştırılamayan belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik ya­pılan düzenlemeler, dönemin belediyecilik alanındaki en önemli düzenlemelerinden biridir. Söz konusu kanunlar, belediyelere oldukça geniş sayılabilecek mali imkânlar vermiştir.

Türkiye’de 1982 yılında kabul edilen anayasada yer alan en önemli yeniliklerden biri merkezi yönetim ile yerel yö­netimler arasındaki idari vesayet konusudur. 1982 anaya­sası, 1961 anayasasının net bir şekilde hüküm getirmediği merkezi yönetimin yerel yöne­timler üzerindeki idari vesayet denetimini 127. maddesinde açıkça ifade etmiştir. Bazı gö­rüşlere göre, 1982 anayasasındaki bu yenilik, yerel yönetimlerin özerkliği için geri bir adım olarak nitelenmektedir. Buna karşıt görüşlere göre ise, 1961 Anayasasında bu konuda açık bir hükmün bulunmaması, yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi dışında tutulduğu anla­mına gelmemektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki de­netim yetkisinin 1982 Anayasasında yasal bir dayanağa kavuşması, 1961 Anayasasına göre ye­rinden yönetim ilkesine daha uygun bir içeriğe sahiptir.

Başka bir yenilik ise 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan *“ kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir”* hükmüdür. Bu hüküm ile ilk kez büyükşe­hir belediyelerinin kurulabilme olanağı sağlanmış bulunmaktadır. Bu doğrultuda, 1984 yı­lında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilk defa, İstanbul, İz­mir ve Ankara olmak üzere üç kentte büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Başlan­gıçta kentler­deki il özel idareleri de mevcut yapılarını korumaya devam etmiştir. 1986, 1987, 1988, 1992 ve 2000 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmünde kararname­lerle sistem, büyükşehir belediyesi sayısını 16’ya çıkaracak şekilde genişletilmiştir. Ge­nelde Türk kamu yönetiminde, özelde ise yerel yönetimlerdeki yeni yönetim sisteminden kaynaklanan so­runlar göz önüne alınarak, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıka­rılmıştır. Günümüzde de yürürlükte bulunan 5216 sayılı kanunun getirdiği Büyükşehir Belediyesi sistemi bağlamında son olarak, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ve Ordu’da büyükşehir belediyesi kurulmasına dair ilave kanun ile mevcut büyük­şehir bele­diye sayısı 30’a çıkarılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 292-299). Ayrıca önceki düzenle­meden farklı olarak büyükşehir belediyesi haline getirilen kentlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine de son verilmiştir.

2000’li yıllarda Türkiye’de genel olarak yerel yönetimler, özel olarak ise belediye­lere yönelik kanuni düzenlemeler aracılığıyla önemli değişiklikler yaşanmıştır. Belediye yönetimine ilişkin yeni bir dönemi açan düzenlemelerden biri 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Belediye yönetimine ilişkin olarak organların oluşumu ve işle­yişi, belediyelerin idari ve mali özerkliği, belediye personel yönetimi, merkezi yönetim ve diğer yerel paydaşlar ile olan ilişkiler yeniden biçimlendirilmiştir (Sadioğlu, 2012: 86). Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, yerel yönetimler içinde en etkin birim olması nedeniyle özellikle belediyelerin girdiği bu yeni süreç üzerinde tekrar değerlendirmeler yapılacaktır. Böylelikle, belediyelerin geçirdiği tarihsel sürecin ardından gelinen nokta ile Türk kamu yönetiminde etkili bir yerel yönetim sistemi için ulaşılmak istenen nokta arasında neler ya­pılması gerektiği tekrar tartışılacaktır.

#### 1.1.2.3. Köylerin Ortaya Çıkışı

Köy ve birkaç köyün toplanmasıyla meydana gelen nahiyeler, Osmanlı idari hiye­rarşisi­nin en alt basamağını oluştururlar. Nahiye, 1864 nizamnamesinde sadece isim olarak ele alınmış, oluşum yapısı ve usulleri ise 1871 nizamnamesi ile ifade edilmiştir. Esasında ne 1864’de ne de 1871’de, nahiyeler yaygın birer kuruluş olmamışlardır. Nahiyeler, coğrafi konum ve nüfus yoğunluğu bakımından, kimi vilayetlerde çabuk ve usullere kısmen uyumlu bir şekilde kurulurken, kimi vilayetlerde ise büyük ölçüde noksan örgütlerdi. Köyler ise, 1864 nizamnamesinde mahalle yönetimine ait hükümlerle birlikte ayrı bir bö­lüm olarak düzenlenmişlerdi. Esasında hem 1864 hem de 1871 nizamnamesi köylerin ida­resi hakkında yenilikçi hükümleri barındırıyordu, ancak sorun bunların büyük ölçüde fiili­yatta uygulanamamasıydı. Buna rağmen, günümüzdeki köy ve mahalle statüsü, Osmanlı vilayet sisteminin attığı bu temeller üzerine kurulmuştu. Nitekim bugünkü köy ve mahalle yönetimine ait düzenlemeler, Osmanlı döneminde çıkarılan yasaları büyük ölçüde değiştirir nite­likte değildi. Zira köy, Osmanlı yönetiminin en az değişen birimiydi. Diğer yan­dan köy ihtiyar meclisi organının da temeli bu dönemlerde atılıyordu. İhtiyar meclis üyele­rinin belirlenmesinde iki önemli husus vardı. Bunlardan biri, ayrı dinden iki cemaatin ayrı yöne­timlerinin olmasıydı. İkincisi ise, seçme seçilme şartı için belli bir servet sahibi olma ko­şulunun aranmasıydı. Aslında ikinci husus, diğer yerel yönetim organlarında da aranan bir koşuldu ve devlet bu sayede merkezi kontrolü elinde tutabiliyordu (Ortaylı, 1985: 92-106).

Günümüzdeki köy yönetimlerinin mali açıdan yoksun oluşu da, Osmanlı vilayet yö­netimlerinden bu yana değişmeyen bir durumdur. En küçük yerel yönetim birimi olan köyler, günümüzde olduğu gibi, ortaya çıkış dönemlerinde de mahalli hizmetleri yerine getirecek mali kaynaklardan yoksundu.

Köylere ilk tüzel kişilik Cumhuriyet döneminde, 1924’de 442 sayılı Köy Kanunu ile verilmiştir. İlgili kanun halen yürürlükte bulunmaktadır. Köyler de tıpkı İl Özel İdare­leri gibi gerçek anlamda yerel yönetim faaliyetlerini yerine getirecek güç ve önemden yok­sun bulunmaktadırlar. Nitekim 2012 yılındaki 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Beledi­yesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve sonraki düzenlemelerle mevcut 16.082 köyün tüzel kişiliğine son verilerek mahalle statüsüne dönüştürülmüştür.