**2019-2020 EĞİTİM ÖĞRETİM YILI GÜZ DÖNEMİ YEREL YÖNETİMLER DERSİ (2. 3. 4. HAFTA DERS İÇERİKLERİ)**[[1]](#footnote-1)

**3. HAFTA:**

**YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

## 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 (Güler, 2013: 35-68). Aşağıda bu tartışmanın tarihsel arka planını ele alacak şekilde iki başlık öngörülmüştür.

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

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). *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 (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. Burada, 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).

Kent tarihi ve oluşumunda, Roma dönemi de önemli bir yere sahipti. Roma kent merkezine forum denmekteydi. 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).

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). 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.

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. 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.

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.

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. 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. Söz konusu dönemde, güç merkezde toplanmıştır ancak, bu gücü uygulayan birimler ağırlıklı olarak yerel yönetimler olmuştur. 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.

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. Yerel yönetimler refah devleti uygulamaları içindeki, merkezin taşra uzantıları olma işlevlerini yitirmiş, sermayeyi kendi sınırlarına çekmeye çalışan mekanizmalar haline gelmişlerdir (Şinik, 2012: 19-22).

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).

Günümüzde, teknolojik gelişmeler ve buna eşlik eden neo-liberal düşünceler dün­yayı bir yandan küreselleştirirken bir yandan da yerelleştirmektedir. 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.

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

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.

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.

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). Nitekim zamanla ka­dıya ait birçok intisap görevi muhtesiplere devredilmeye başlandı (Kazıcı, 2006: 46-47).

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.

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). 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. 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).

Ortaylı (1985: 34-36)’ya göre bu meclisler, merkezi yönetimin taşradaki organları idi. 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).

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. 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).

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).

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.

#### 1.1.2.1. İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı

İl özel idareleri, ilk olarak 1864 niz amnamesinde 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. 1913’de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile bu meclislere il özel idaresi statüsü verildi. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetim birimleri içinde Cum­huriyet döneminden önce tüzel kişiliği bulunan tek birim İl Özel İdaresidir.

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.

#### 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 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).

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).

1930-1946 yılları arası Türkiye için tek parti uygulamasının bulunduğu dönemdir. 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.

1945-1960’li yıllar arasında dönemin iki belirgin özelliği bulunmaktadır. İlki, Tür­kiye’de artık çok partili dönemin yaşanıyor olmasıdır. (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 (Ge­ray, 1990: 222).

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).

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. 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.

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.

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 (Parlak ve Ökmen, 2015: 292-299).

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).

#### 1.1.2.3. Köylerin Ortaya Çıkışı

Köy ve birkaç köyün toplanmasıyla meydana gelen nahiyeler, Osmanlı idari hiye­rarşisi­nin en alt basamağını oluştururlar. Köyler ise, 1864 nizamnamesinde mahalle yönetimine ait hükümlerle birlikte ayrı bir bö­lüm olarak düzenlenmişlerdi. Köylere ilk tüzel kişilik Cumhuriyet döneminde, 1924’de 442 sayılı Köy Kanunu ile verilmiştir. İlgili kanun halen yürürlükte bulunmaktadır.

1. Yerel Yönetimler dersi haftalık ders içeriklerine dair iş bu notların hazırlanmasında yararlanılan kaynaklar için **asenhu5@gmail.com** mail adresi ile iletişim sağlayınız. [↑](#footnote-ref-1)