

Türkiye’de Belediye İdarelerinin Hukuksal Statüsü Üzerine Bir Değerlendirme

Dr.Öğr. Üyesi Hüseyin ÇIÇEK

Kırklareli Üniversitesi

Öğr. Gör. Uğur EYİDİKER

Kırklareli Üniversitesi

Öğr. Gör. Emel POYRAZ

Kırklareli Üniversitesi

Özet

Kamu hizmetlerinin kamu ilkeleri ölçüsünde, doğrudan kamu kuruluş ve kurumları tarafından yerine getirilmesi alışlagelmiş bir durumdur. Günümüzde kamu hizmetlerinin yerine getirilişinde özel girişimciliğin de etkinliğinin arttığı görülebilmektedir. Bu etkinliğe rağmen kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirdiği hizmet yoğunluğu devam etmektedir. Kamu hizmetleriyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının idari ve örgütlenmeyle ilgili birtakım sorumlulukları da bulunmaktadır. Hizmetlerin ve sorumlulukların değişen toplum, nitelik, ekonomik ve sosyal davranışlar nedeniyle tek bir merkezden yerine getirilmesini zorlaşabilmektedir. Merkezi yönetimlerin bu iş ve sorumluluk yükünün altından kalkabilmesi için bazı hizmetlerin mahalli idareler tarafından gördürülmesi kaçınılmaz hale gelebilmektedir. Demokratik ilkelerin uygulanabilirliği açısından da önem arz eden mahalli idarelerin etkinliği, vatandaşın tercihlerinin ve isteklerinin daha kolay ilgili idari yönetimlere ulaşmasını sağlayabilmektedir. Belediyelerin idari ve karar organlarının halk tarafından seçilmesi, vatandaşlara en yakın yönetimlerden biri olması kurulların iyi bir hukuki zemine dayandırılmalarını gerekli kılar. Bu çalışma ile amaçlanan Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli idarelerinden biri olan belediye idarelerinin Osmanlı’dan günümüze hukuksal altyapısını ortaya koyabilmektir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Hukuk, Yerel Yönetim, Hizmet, Demokrasi

An Evaluation on the Legal Status of Municipal Administrations in Turkey

Abstract

It is customary for public institutions of fulfill public institutions and organizations in accordance with public principles. Nowadays, it can be seen that the efficiency of private entrepreneurship has increased in the performance of public services. Despite this activity, the service density of public institutions and organizations continues. Public institutions as well as public institutions and organizations have some responsibilities related to administration and organization. Services and responsibilities can be difficult to fulfill from a single center due to changing society, quality, economic and social behaviors. In order to overcome the burden of work and responsibility of the central administrations, it may be inevitable that some services will be seen by the local administrations. The effectiveness of local administrations, which are important in terms of the applicability of democratic principles, can enable the citizen's preferences and wishes to reach the administrative administrations more easily. The selection of the administrative and decision-making bodies of the municipalities by the public makes it necessary for them to be based on a good legal ground when they are to be one of the closest administrations to the citizens. This study aimed at Turkey from the Ottoman Empire to the present day, one of the most important authorities of the municipal administration of local authorities to reveal the legal infrastructure.

Keywords: Municipality, Law, Local Government, Service, Democracy.

GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte merkezi yönetimlerin güçleri törpülenerek dünyanın tek düze birleşik bir yapıya dönüştürülmesi amaç edinilebilmektedir. Böylece fikirlerin, kişilerin, eşyaların ve sermayenin serbest dolaşımı daha rahat bir duruma gelebilecektir. Bu bağlamda küreselleşme ile merkezi gücü zayıflatabilmek için yerel ve bölgesel düzeyde yönetimlerin güçlenmesini sağlamak ön plana çıkabilmektedir. Küreselleşmenin bu etkisi ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında güç paylaşımı konusunda sorunlar oluşabilmektedir. Güç paylaşımı bazı ülkelerde merkezi yönetimlerin lehine gelişirken bazı ülkelerde yerel yönetimlerin lehine gelişebilmektedir. Karşılaşılan sorunlar ve hizmetlerin yerine getirilmesi için kullanılan ölçütler, kaynakların kullanımı ülke sınırlarını aşp herkesi ilgilendiren bir hale geldiği için ulus devlet kavramının zemininin aşındırıldığı görülebilmektedir. Oluşan bu etkiler sonucu merkezi yönetimler daha fazla yerel yönetimler üzerinde denetim güçlerini arttırmak isteyebilmektedirler. Yerel yönetimler pozitif hukuk çerçevesinde merkezi yönetimlerin kontrol ve denetimlerinin etkisini daha az hissedebilirler. Mahalli idarelerin hukuki statüsü hizmet kalitesini, serbest karar alma derecesini önemli ölçüde etkileyebilecektir. Bu yönetimlere ilişkin hukuksal düzenlemelere genel olarak bakıldığında yerel yönetimleri güçlendirici bir çizgide geliştiği söylenebilir. Ülkelerin mevcut siyasal, ekonomik, toplumsal, gelişim durumlarına göre yerel yönetimlere ilişkin farklılık gösterebilen hukuksal düzenlemeler, yerel yönetimlerin mevcut statüsünü belirleyebilmektedir.

Yerel düzeyde karşılaşılan kamu hizmetlerinin çoğunun sorumluluğu vatandaşlar tarafından yerel yönetimlere yüklenebilmektedir. Mahalli idareler kamu hizmetlerini mevcut yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan hukuksal düzenlemeler çerçevesinde yerine getirebilmekte ve ancak hukuksal olarak belirlenmiş sınırlarla görevler çerçevesinde varlığını devam ettirebilmektedirler. Yerel yönetimler içinde sahip olunan mevcut hizmet alanı ve nüfus yoğunluğu bakımından belediye idareleri en önemli duruma gelebilmişlerdir. Yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması için görevli bir idare olarak konumlandırılan belediyelerin karar organları da yerel halk tarafından seçilmektedir. Belediyelerin görev ve hizmetlerini yerine getirirken kimseden etkilenmeden sadece yerel istek ve görüşleri dikkate alması esas olmalıdır. Merkezi yönetimlerin belediyelere müdahaleleri pozitif hukuk çerçevesinde kalabilmelidir. Osmanlı Devleti'nden miras alınan Türkiye'nin belediyeçilik geleneğinin merkezi idareyi güçlü tutabilmek için merkeze bağlı şekilde geliştirilmeye çalışıldığı görülebilmektedir. Belediye idarelerinin gelişim seyrinin anlaşılabilmesi için hukuksal statülerinin mevcut hukuk kaynakları içinde nasıl yer aldığı anlaşılabilmesi önem arz edebilmektedir.

Bu çalışma ile birlikte Osmanlı'nın belediyeçilik geleneği ve belediye idarelerinin mevcut hukuksal durumundan başlayarak günümüze kadar geçen süreçte belediyelere ilişkin gelişmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1- Osmanlı Devleti'nde Belediyelerin Hukuksal Durumu

Osmanlı'da belediyelerin hukuksal durumunu açıklayabilmek için Batılı tarzda yapılan düzenlemelerin yapıldığı Tanzimat Dönemi ve beledi hizmetlerin geleneksel tarzda verildiği Tanzimat Dönemi öncesini ayırarak değerlendirmek yerinde olabilecektir.

1-1- Tanzimat Dönemi Öncesi Gelişmeler

Tarihimizde il yönetimi Osmanlı Devleti'nden gelen 150 yıllık bir geçmişe sahiptir. İl yönetiminin hukuksal statüsü Batılı tarzda örnek alınarak gelişmiştir. 1864 yılında Fransa'dan alınan, Napolyon Dönemi uygulanan il yönetimi sistemine geçilmiştir. Eyalet sisteminden il yönetimine geçen Osmanlı'da ülke yönetimi il adı verilen yönetim birimlerine ayrılmıştır. Bakanlıkların il düzeyinde örgütlenişi il yönetiminin merkezi bir yönetimin uzantısı olarak görülmesine neden olmuştur(Eryılmaz, 2013: 160-161). Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde yürütülebilmesi için taşrada uygun yönetimlerin oluşturulması gerekmiştir. Bu yönetimlerin ilk örneği olarak il yönetimi Osmanlı idaresinde kurulmaya çalışılmıştır(Gözler ve Kaplan, 2016: 72). İl yönetimleri Osmanlı'da kentlerin işlevsel yapısı en iyi şekilde anlatan taşra örgütlenmesidir. Siyasi ve idari sistemin bir parçası olan il yönetimleri ekonomik, sosyal, dini ve kültürel işlevlerin merkezi haline gelmiştir. Osmanlı'da Batı'nın aksine kırsal alandaki

güçler şehirlere hakim olamayıp şehirli yönetimler kırsal alandan güçlüdür. Bu yüzden köylerdeki büyük mülk ya da mukataa sahipleri şehirlerde yaşamaktadırlar(Parlak ve Ökmen, 2015: 141).

Vilayet yönetimi uygulanmadan önce Osmanlı mülki idari bakımından sırasıyla eyaletlere, sancaklara, kazalara, karyelere ayrılmaktaydı. Eyaletler vergi, askerlik, toprak düzeni ve güvenlik unsurlarına göre belirlenmiştir. Eyaletlerin başında eyalet beyi, beylerbeyi daha sonra da valiler yönetici olarak yer almışlardır. Bu yöneticiler ile halk arasında aracılık yapan, halkı temsil eden ayanlar yer almıştır. Genel güvenlik ve askerlik işleri valilerin; kent içi kolluk, beledi hizmetler ve yargı işleri kadıların sorumluluğuna bırakılmıştır. Kadılar belediye hizmetlerini yerine getirirlerken doğrudan merkeze bağlı hareket etmişlerdir. Kanuni Sultan Süleyman Devri'nde otuzun üstünde olan eyalet sayısı III. Selim Dönemi'nde yirmi sekiz ' kadar düşmüştür. Bugünkü anlamda bakanlıklar ise II. Mahmut Dönemi'nde kurulmuştur(Eryılmaz, 2013: 161-162).

Kadırlara yerel hizmetlerini yerine getirirken muhtesip denen bugünkü anlamda zabıtaya denk gelen bir tür kolluk yardımcı olmuştur. Esnafın denetimi, narh (fiyat) saptanması, temizliğin denetlenmesi, ve yaptırımların uygulanması muhtesibin görev alanında yer almıştır. İhtisap ağaları da verilen hizmet karşılığında vergilerin toplanmasında yerel görevli olarak bulunmaktaydı(Erkul, 2013:49). II. Mahmut Dönemi'nde Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra kadının denetleme görevinin azaltılması, daha güçlü bir denetim mekanizması oluşturulması ve vergilerin düzenli toplanabilmesi için 1826 yılında İstanbul'da ihtisap nazırlığı, eyaletlerde ise ihtisap müdürlükleri oluşturulmuştur. Böylece kentlerde kolluk işleri ve vergi tahsilatı kadıların görevi olmaktan çıkarılmıştır. 1829'da imamların denetiminin yetersiz kalması nedeniyle mahalle yönetici olarak muhtarlar atanmaya başlamıştır(Gül vd., 2014: 131). Osmanlı'da Tanzimat Dönemi öncesi yerel hizmetlerin sunumunda muhtesip ve kadıların yanında vakıfların da görev üstlendiği anlaşılabilmektedir. Osmanlı kentlerinde mahalle kültürünün önemli bir şekilde yer tutması mahallede yaşayanların hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından sorumlu olduğu görülebilmektedir (Şahin, 2014: 25-26).

Kent yönetiminde başlangıçta yer alan hisbenin İslam Medeniyetine özgü bir kurumsal birim olarak geliştiği anlaşılabilmektedir. İslam kentlerinde haram olanın önüne geçilmesi ve iyi hareketlerin teşviki için kullanılan bu birim daha sonra muhtesip adını almıştır. Muhtesiplerin denetlediği esnafın, kurdukları lonca örgütleri ile hem kentlerin ekonomik ve sosyal örgütlenmesi hem de yerel hizmetlerin sunulması açısından etkinlikleri görülebilmektedir. Batı Avrupa örgütlenmelerinden farklı olan lonca örgütleri Selçuklu mirası olarak gelişmişlerdir. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar bir nevi sivil toplum örgütleridir. Merkezi yönetim ve temsilcileri ile halk arasında ara bulucu olan loncalar bir nevi yerel yönetimlerin temeli olmuşlardır (Parlak ve Ökmen 2015: 143-146).

Katılımcılık ve paylaşımın en iyi örneklerinden biri de Osmanlı'da vakıflar olmuşlardır. Vakıf kişisel kazançla elde edilen özel kazançların toplum yararına vazgeçilmek üzere sonsuza kadar mal topluluğu şeklinde kurulan bir ekonomik sisteme devredilmesidir. Vakıflar böylece kazancı yüksek bireylerin sağladığı imkanlarla kurulan toplumun tamamına hizmet vererek toplumsal refahı attıran bir uygulamadır. Genel hizmetler açısından eğitim, sağlık ve sosyal yardım tesisleri hizmetlerini vakıflar; çarşı ve pazarların düzeni, temizlik ve aydınlatma hizmetlerini loncalar; mahalle hizmetlerini mahalle halkı kendi yürütmüştür(Erkul, 2013: 49). Osmanlı yönetim geleneği yerinden yönetimle ilgili olarak eski Türk geleneğinden lonca(ahilik), ocak, dergah, çarşı ve köy yapılarını; İslam kültüründen vakıf, hisbe ve kadılık gibi kurumsal yapıları almış ve uygulamıştır(Karakılıç, 2016: 125).

1-2- Tanzimat Dönemi Sonrası Gelişmeler

Tanzimat Dönemi öncesi günümüzde belediyelerin sorumlu olduğu hizmetlerin başka örgütler ve birimlerce yerine getirilmesi, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yapısı belediyelere ilişkin hukuksal düzenlemelerin yapılmasını engellediği söylenebilir. Tanzimat Dönemi sonrası Batılı tarza yönetim yapısının değiştirilmesi belediyelere ilişkin hukuksal düzenlemelerin oluşturulmasına neden olabilmektedir.

Tanzimat dönemi 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu ilanı sivil yönetimde önemli değişikliklerin yapılacağı mesajını vermiştir(Eryılmaz, 2013: 62). Yapılan reformların hakim özelliği, genellikle dönemin yöneticilerinin etkilendiği ülkelerden bir kurum veya bir düzenlemenin olduğu gibi

alınması ve Osmanlı Devlet sistemine eklenmeye çalışılmasıdır. Yukarıdan aşağıya doğru bir modernleşme çabası olduğu görülmüştür (Şahin, 2014: 26). Batı'dan dönen Osmanlı aydınlarının orada gördükleri belediye modelinin İstanbul'da kurulmasını isteme arzuları belediye örgütünün kurulmasını tetiklemiştir. Kırım Savaşı'nın etkisiyle ihtisap müdürlerinin görevlerini yerine getirememesi ve sadece vergi tahsil etmeleri azınlıkların yönetime katılması açısından belediyelerin kurulması bir zarurete dönüşmüştür (Gül ve diğerleri, 2014: 131). Tanzimat ile başlayan yasaların üstünlüğü, eşitlik, can ve mal güvenliği belediyelere ilişkin hukuksal düzenlemelerin de önünü açmıştır.

Osmanlı'da devletin vergileri toplamak amacıyla gelirlerin bir kısmının kişilere devredilerek bu kişiler aracılığıyla vergilerin toplanma usulü olan İltizam sistemi zamanla bozulmaya başlamıştır. Bu yüzden vali derecesinde vergi memurları olarak muhasıllar taşraya gönderilmişlerdir. Bu memurlara yardımcı olması için muhasıllık meclisleri oluşturulmuştur. Muhasıllık meclisleri yeterli temsiliyeti halk içinde sağlayamadığı için yeniden yapılandırılması bağlamında memleket meclislerine dönüştürülmüşlerdir (Parlak ve Ökmen, 2015: 148). Muhasıllık meclislerin başkanı muhasıl ve validir. Meclis üyeleri halkın seçtiği dört üyeden, kadı, müftü, zaptiye memuru ve gayri Müslimlerin bulunduğu yerlerde metropolitte oluşmaktaydı (Eryılmaz, 2013: 163). Muhasıllık meclisleri böylece yerel temsilcilerin sisteme katıldığı bu yönüyle yerel yönetim geleneğinin başladığı yapılar olarak değerlendirilebilir (Karakılıç, 2016: 128).

Yerel yönetimlerin Osmanlı'da kurulan muhasıllık meclislerinin ardından, Kırım Savaşı'nın getirdiği ekonomik sorunlar, İstanbul'un yaşadığı kentsel sorunlarla beraber Fransa'dan örnek alınarak 1854 tarihinde beledi görevleri yerine getirebilecek bir belediye idaresi olan İstanbul Şehremaneti İdaresinin kurulmasına yol açmıştır (Nadaroğlu, 2001: 198-199). İstanbul Şehremaneti İdaresinin kurulmasında Avrupalı devletlerin baskısının olduğu anlaşabilmektedir. İstanbul Şehremaneti İstanbul Belediyesinin genel adı olarak ortaya konulmuştur. İstanbul Şehremaneti'nin temel kuruluş amacı büyüyen şehrin temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel altyapı ihtiyaçları ile gayrimüslim Osmanlı vatandaşlarını yönetime katma ve Müslümanlara eşit siyasi haklara sahip olma yönündeki taleplerini belirli ölçüde karşılamıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 164). Şehremaneti teşkilatının başında Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin olan şehremini adında bir yönetici bulunmaktaydı. İstanbul Şehremaneti'nin 12 üyeden oluşan bir şehir meclisi bulunmaktaydı. Bu üyeler İstanbul'da oturan Osmanlı'nın tüm tebaasını ve esnafı temsil eden kişiler arasından seçilmekteydi. Şehremininin iki yardımcı da meclis üyesi olmaktaydı. Şehir meclisinin her yıl üçte ikisinin yenilenmesi de öngörülmüştür. 14 maddelik bir nizamname ile şehremanetin bu yapısı ve işlevi oluşturulmuştur (Keleş, 2012: 158). Şehremanetin yöneticilerinin ve üyelerinin atama yoluyla görevlendirilmesi alınacak tüm idari ve mali kararların merkeze ait olması, hizmetlerin verimliliği ve etkinliği üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Böylece günümüzde de yerel ihtiyaçlara cevap verecek bir belediye teşkilatının önüne geçen bir belediye yönetiminin temelini oluşturmuştur (Alada, 1988:137).

Şehremanetin gücünün ve personelinin yetersiz oluşu nedeniyle İstanbul'da yeni bir model belediye geliştirilmeye çalışılmıştır. İstanbul aslında temel olarak dört bölgeye ayrılarak yönetilmekteydi. Bu bölgeler Dersaadet, Bilad-ı Selase denilen Üsküdar, Galata ve Eyüp olarak ayrılmıştır. Dersaadet İstanbul'un sur içinde olan üst düzey yetkililerinin olduğu bölgesidir. Bu bakımdan İstanbul'un yönetiminde uzun bir dönemdir yetki genişliğine dayanan yerinden yönetimin varlığı anlaşılabilir. İstanbul'un tüm semtlerinde belediye örgütü kurulmasının zor olması nedeniyle belediye teşkilatının bir bölgede kurulup, uygulanıp daha sonra diğer bölgelere yaygınlaştırılmasına karar verilmiştir. Örnek seçilen ilk bölge yabancıların yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu- Galata semti olmuştur. Bu bölgeye Tanzimat'ın mimarları olan Mustafa Reşit Paşa ile li Paşa'nın kısa süre oturdukları Pariste'ki "Sixieme Arrondissement" (Altıncı Daire) semtinden esinlenerek Altıncı Belediye Dairesi ismi verilmiştir. Altıncı Belediye Dairesi büyükşehir belediye statüsündeki şehremanetin bir dairesi olarak kurulsun da doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlanmıştır (Eryılmaz, 2013: 234-235). 28 Aralık 1857'de yayımlanan nizamname ile İstanbul 14 belediyeye ayrılmıştır. Bu belediyelerin içinden sadece Altıncı Daire-i Belediye faaliyete geçmiş, bu belediye bir müdür ve onun başkanlığında olduğu bir meclis tarafından idare edilmiştir. İstanbul Şehremaneti'nin bir parçası olarak kurulan Altıncı Daire-i Belediye şehremanetinden ayrı bir

yapıya kavuşunca bu iki idare arasındaki koordinasyonu sağlamak için Cemiyet-i Umumiye-i Belediye görevli hale getirilmiştir. Yapısal anlamda bugünkü büyükşehir belediye meclisine benzeyen Cemiyet-i Umumiye-i Belediye Damat Ferit Paşa Hükümeti'nin 1920'de feshine karar verene kadar varlığını korumuştur(Özkan, 2014: 244,245). Galata ve Beyoğlu'nun numune bir belediye olarak ele alınması sırasında görüleceği gibi büyük ve kozmopolit yapıdaki şehirlerde, yönetimi daha küçük birimlere ayırma fikri bu dönemde hem beledi hem zabıta işleri için gerekli görülmüş, merkezden atansalar bile yöneticilerin o yer halkından olmasına önem verilmiştir. Böylece büyükşehir yönetimine dair ilk uygulama düşüncelerinin filizlendiği söylenebilir (Alada, 1988:138). 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile şehremaneti yeniden düzenlenerek daha önce kurulan 14 belediye işlerlik kazandırılarak belediyecilik İstanbul geneline yaygınlaştırılmıştır(Erkul, 2013: 50). Her dairenin üyelerinin yarısı her yıl değişen daire meclisi ve bu yerler arasından atanan bir daire başkanı olmuştur. Bu nizamname değişikliklere uğrayarak 1930 tarihli Cumhuriyet Döneminin 1580 sayılı ilk belediye kanununa kadar yürürlükte kalabilmiştir(Oktay, 2008: 139). 1871 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile belediyeler vilayet yönetimi içinde bir varlık kazanabilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasına karar verilmiştir. Böylece illerin ve ilçelerin kurulmasıyla birlikte belediyelerin kurulması bir zorunluluk haline gelmiştir (Erkul, 2013: 50). Bu durum taşrada belediye kurulmasının ilk yasal dayanağı oluşturulmuştur.

İki meclisli bir yapı öngören ve I. Meşrutiyet Meclisi tarafından kabul edilen 1876 anayasası 119 maddelik bir metinden oluşmuştur(Karakılçık, 2016:138). 1876 yılında oluşturulan Kanun-i Esasi'de yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Yerel yönetimler içinde illerin teşkilatlanmasına yönelik düzenlemeler daha fazla anayasada yer alırken belediyelere ilişkin düzenlemeler daha önce çıkarılan nizamnamelerin benzeri şeklinde olmuştur. İllerin teşkilatlanmasında "tevs-i mezuniyet" ve "tefrik-i vezai" ilkesi geçerli olacağı vurgulanmıştır. Böylece iller yetki genişliği ve yetki bölüşümü ilkelerine göre teşkilatlandırılmaya çalışılmıştır(Şahin, 2014: 26). Anayasanın 112. Maddesine göre İstanbul ve taşrada belediyelerin seçikle gelen belediye meclis üyeleri tarafından yönetileceği şeklinde bir düzenleme yapılarak belediyelere ilişkin ilk anayasal düzenleme yapılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 177). Belediye örgütünün temelini bu anayasa ile atılmasının ardından, anayasaya dayanarak 1877'de ilk belediye kanunu olan İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Taşra vilayetlerini ve belediyelerini düzenleyen Vilayet Belediye Kanunu ile belediyelere tüzel kişilik verilmiştir. Taşrada kurulan belediyelerin belediye başkanı, belediye meclisi, Cemiyet-i Belediye olmak üzere üç organla kurulması öngörülmüştür (Ortaylı'dan aktaran Karakılçık, 1978: 21). Dersaadet Belediye Kanunu ile Beyoğlu-Galata belediyesinin ayrıcalığına son verilerek diğer belediyeler gibi onu da şehremanetine bağlandığı görülmüştür. Dersaadet Belediye Kanunu bunun dışında eski yapıyı büyük ölçüde korumuştur (Eryılmaz,2013: 235). İstanbul'daki iki kademeli yönetim devam etmiş, belediye sayısı 14'ten 20'ye yükseltilmiştir. Belediyelere ilişkin yasaların artışı belediye yönetiminin İstanbul'a özgü olmaktan çıkarılarak imparatorluğun tüm kentlerine yayılmasını sağlamıştır(Erkul, 2013:50). 1877 yılında çıkarılan bu kanunla ilk defa tek dereceli seçim getirilip, gizli oylama ile açık tasnif yapılmıştır. İstanbul dışındaki teşkilatlanmanın yasal temelini oluşturan bu kanunla seçimle iş başına gelen ve üyelerinin sayısı nüfusa paralel olarak 6-12 arası değişen bir belediye meclisi, bu belediye meclisinin üyelerinin arasından hükümetin atadığı bir belediye başkanı ile belediyelerin tüzel kişiliği oluşturulmuştur (Yörükoğlu, 2009: 9).

İstanbul şehrinin yirmi yönetim birimine ayrılmasında temel kriter, bu birimlerin aynı beledi sorunlar ve toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde belirlenmesi olmuştur. Zamanına göre oldukça adem-i merkezîyetçi yapısı olan bu yasa Osmanlı-Rus Savaşı üzerine uygulanma fırsatı yakalayamamıştır. 1878'de yeniden düzenlemeye tabi tutulan İstanbul Belediyesi on idareye bölünerek, idarelerine hükümet tarafından tayin edilen müdürlerle 1908'e kadar gelinebilmiştir. 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanından sonra 1877 Dersaadet Belediye Kanunu tekrar yürürlüğe girmiştir. 1912 yılında merkezîyetçi bir yaklaşımla düzenleninceye kadar belediyelerin kurumsal bir yapı oluşmasını sağlayabilmiştir (Alada, 1988: 141-142). II. Meşrutiyet ile meclislerin yeniden işlerlik kazanması için belediye daireleri yeniden açılmışlardır. Eskiden olduğu gibi belediye yönetimi büyükşehir belediye statüsüne sahip şehremanet ve diğer belediye daireleri olarak devam etmiştir. Fakat görev ve hizmetler konusunda şehremaneti ile daireler

çatışmaya başlamıştır. Şehremini daire müdürlerini yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle görevlerinden almıştır. Daireler ve şehremanet arasındaki anlaşmazlıkları ortadan kaldırabilmek için 1912 yılında Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun çıkarılmıştır(Erkul, 2013: 50). Bu kanun İstanbul Şehremanetini tamamen atama yoluyla oluşan bir yapıya dönüştürerek merkezileştirmiştir. Bu kanunda şehremininin atanması uygulaması korunmuştur. Belediye daireleri kaldırılarak yerine dokuz adet belediye şubesinin getirilmesi ve şehremaneti meclisinin yerine encümen oluşturulması gibi yeniliklere yer verilmiştir(Nadaroğlu, 2001: 201). Bu şubelere müdürler atanmış olup, yapılan değişiklikler 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir (Eryılmaz, 2013: 235).Balkan Savaşı nedeniyle düzenlenip uygulanamayan illere ilişkin hukuksal düzenlemeler 15 Mart 1913 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Kanunu Muvakkat ile tekrar düzenlenip uygulanmaya konulmuştur. Böylece belediyelerle birlikte hem vilayet hem de il özel idarelerinin hukuksal statülerinde değişikliğe gidilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2014: 169).

Osmanlı'nın son yüzyılından beri oluşturulmaya çalışılan belediye idareleri merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik görüşleri doğrultusunda şekillenmişlerdir. Genel olarak merkezin gücünü sarsmadan gayrimüslimleri de devlet yönetimine katmak ve beledi hizmetlerinde belli bir standart yakalamak için hukuksal olarak düzenlenen belediyelerin istenen sonucu veremedikleri söylenebilir. Yerel katılım tam olarak sağlanamadığı için belediyeler hizmet yönünden yetersiz kalmışlardır. Belediye örgütünün başkent İstanbul'da ilk zamanlarda sınırlı kalması, diğer şehirlerde belediye örgütlerinin kurulmasını geciktirmiştir. İstanbul'da şehremaneti ile diğer belediyeler(daireler) arasında güç paylaşımı konusunda çatışmalar yaşanmış, düzenli bir örgütlenme yapılamadığı anlaşılmıştır. Batılı tarzda belediyelerin hukuksal statüye kavuşabilmesi Cumhuriyet Döneminin beklenilmesi gerekmiştir.

2- Cumhuriyet Dönemi Belediyelerin Durumu

Türkiye'de 1930 yılına kadar cumhuriyetin ilk yıllarında belediye idaresi, Osmanlı yerel yönetimler sisteminin devamı niteliğindedir. Bu nedenle 1923- 1930 yıllarında belediyelerin hukuksal altyapısını Osmanlı Dönemi'nde çıkarılan kanunlar oluşturmuştur. İstanbul'da 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat, taşrada 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümleri 1930 yılına kadar geçerliliğini korumuştur (Oktay, 2008: 141-142). Cumhuriyet Türk yönetim yapısında modernleşmeyi beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin Batılı tarzda hukuki düzenlemeler bu bağlamda oluşturulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet Dönemi yerel yönetimlere ilişkin gelişmeleri 1960 öncesi ve sonrası olarak bölümlendirmek yerinde olabilecektir.

2-1- 1960 Öncesi Belediyelerin Hukuksal Statüsü

Cumhuriyetin ilk yılları uzun süren savaşlar nedeniyle bir hazırlık dönemi olmuştur. Cumhuriyet yönetimi, Anadolu'daki kentlerin savaş sonrasının koşullara uyumunun sağlanması ve Ankara'nın başkent olarak ilanı, imarı gibi iki temel belediyecilik sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Bunun yanında nüfus artış hızı ve kentleşmenin düşük seviyede olması, eğitim seviyesi düşük, %85'i kırdan yaşayan bir topluma sahip olma, erkek iş gücünün savaşlarda kaybı, ekonomik geri kalmışlık, paranın değersizleşmesi ve üretimin gerilemesi gibi sorunlarla uğraşılacak zorunda kalınmıştır (Gül ve diğerleri, 2014: 134-135).

Ankara Hükümetinin Kurtuluş Savaşı koşullarında hazırladığı 1921 Anayasası Türkiye'nin tarihinde yerel yönetimleri hukuksal olarak en iyi noktaya yerleştirdiği söylenebilir. Anayasa illere ve bucaklara geniş yetkiler tanımıştır. Merkezin taşradaki temsilcisi olan vali, sembolik yetkilere sahip bir konuma getirilmiştir. Fakat umumi müfettişlikler ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Yerel özerklik bir taraftan arttırılırken müfettişlikler aracılığıyla bir dengelenme yapılmaya çalışılmıştır(Şahin, 2014: 27). 1921 Anayasası ile illere özerklik ve tüzel kişilik tanınmıştır. Vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi vilayet şuralarına bırakılmıştır. Vilayet şuraları il yönetimini gerçekleştirmek için bir başkan ve değişik hizmet şubelerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 178-179). 1921 Anayasası olağanüstü koşullar altında uygulama şansını yakalayamamıştır. 1921 Anayasası cumhuriyetin ilanından sonra yapılan 1924 Anayasası'na yerini bırakmıştır.

1924 Anayasası merkezîyetçi bir anlayış ile hazırlanmış olup yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler sadece üç maddede yer almıştır. Türkiye'nin sırasıyla il, ilçelere, bucaklara, kasabalara ve köylere ayrıldığı düzenlemesi yapılmıştır. İl, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiştir. İllerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunduğu ilkeleri getirilmiştir(Karakılçık, 2016: 140). 1924 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hukuki düzenlemeleri az olmasına rağmen TBMM'nin 1924 yılında çıkardığı kanunlar belediyelere ilişkin hukuki statülerini belirleyen önemli gelişmeler haline gelmiştir. Özellikle 1923'te Ankara başkent ilan edildikten sonra bu kentin imar planı zorunlu hale gelmiştir (Toprak, 2016: 72). Dolayısıyla şehrin yönetimini ve imar durumunu etkileyecek 1924 yılında kabul edilen 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 1580 sayılı kanuna kadar bu hukuki statü devam etmiştir. 1924 tarihinde kabul edilen 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile enflasyon nedeniyle azalan belediye gelirleri yeniden düzenlenmiştir. 16 Nisan 1924 tarihli ve 486 sayılı Umur-u Belediye Mütcellik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu ile esnaf üzerinde kontrol gücünün artabilmesi için belediyeye ceza yetkisi tanınmıştır. 1926 yılında kanunlaşan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda belediye niteliğindeki suçlar hükümleri de kanuna eklenince belediyelerin hukuksal statüsü daha fazla güçlenmiştir. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim birimleri köy, 2000 nüfus üstünde olan yerlerde belediye kurulabileceği hükme bağlanmıştır. 1924'te çıkarılan Ebnîye(yapılar) Kanunu ile savaş sonrası yıkılan Anadolu kentlerinin yeniden imarı için belediyeye geniş yetkiler tanınmıştır. 831 sayılı Sular Kanunu, 839 sayılı Sıtma Savaş Kanunu ve 1234 sayılı Hayvan Sağlık Zabıtası Kanunu ile belediyelerin yetki ve görevleri arttırılmıştır. 1925 yılında belediyelere Darülaceze kurma yetkisi verilmiştir. Bütün bu gelişmelere rağmen belediyecilik düzensiz ve dağınık bir yapı arz ettiği görülebilmektedir. Türkiye'de belediyelere esas şeklini 1930 ve sonrasında çıkarılmış yasalarla verilebilmiştir (Gül ve diğerleri, 2014: 136-137).

1930'lerden sonra uygulanmaya başlayan halkçılık ve devletçilik ilkeleriyle yerel yönetimler en alt birimden en üst birime kadar yapılanmaya çalışılmıştır. Ankara'nın başkent ilan edilmesinden sonra çağdaş kent yapısına ve yönetimine kavuşması için harcanan çabaların sonucunda 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak Cumhuriyet Dönemi belediyeciliğinin yasal ve kurumsal çerçevesi çizilmiştir (Erkul, 2013: 50). 1580 sayılı Kanun bu dönem belediyelerin organik kanunu olma özelliğini elde etmiştir. Kanun 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununa kadar varlığını koruyabilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 237). 1580 sayılı Kanuna göre bir yerde belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus yeterli sayılmıştır. Bazen bu sayıya ulaşabilmek için büyük şehirlerden otobüslerle insanlar belediye yapılmak istenen yerleşim yerlerine taşınmışlardır(Şahin, 2014: 95). 1580 sayılı Kanun her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermiştir. Belediyeler bu görevleri yerine getirdikten sonra beldelerin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılınmıştır. Ankara ve İstanbul'da belediye ve valiliğin birleşik bir idarede bütünleştirilmesi öngörülmüştür. Kanun 7 fasıl ve 143 maddeyle yürürlüğe girmiş, Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 11). Böylece ülkedeki tüm belediyeler eşit kabul edilerek tek kanun altında yapılandırılmıştır. Belediyeler arası eşitlik yaklaşımının istisnaları, İstanbul Ankara için getirilen hükümler olmuştur. İstanbul'da belediye ve vilayet yönetimi birleştirilmiştir. Valiye aynı zamanda belediye başkanı işlevi de verilmiştir. Bu kapsamda belediye meclisleri ile vilayet umumi meclisleri kaldırılmıştır. Kaldırılan bu meclislerin yerine İstanbul Umumi Meclisi adında, üyeleri seçimle oluşan tek bir meclis oluşturulmuştur. Ankara'da ayrı bir belediyenin varlığı kabul edilmekle birlikte, belediye başkanının diğer belediyelerden farklı olarak dahiliye vekaletinin ve cumhurbaşkanının onayıyla atanması kuralı getirilmiştir. Osmanlı Dönemi'nde sadece İstanbul'da görülen encümen yapısının, belediye başkanı ve meclisin yanında, karar ve danışma niteliğine sahip üçüncü organ olarak tüm belediyelerde kurulması hükmü getirilmiştir. 1580 sayılı Kanun ile belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi kuralı getirilmiştir. Belediye meclisinin kendi içinden ya da seçilme şartlarını taşıyan meclis dışından birini belediye başkanı olarak gizli oy ile seçebilme imkanı getirilmiştir. Seçilen başkan il merkezindeki belediyelerde dahiliye vekaleti, il merkezi dışındaki belediyelerde o ilin valisi tarafından onaylanması şartı getirilmiştir. Belediye kanunu yerel temsilin kapsamını da genişletmiştir. Yapılan değişikliklerle oy kullanma yaşı 18, seçilme yaşı da 25'e indirilmiştir. Kadınlara seçme hakkı tanınmış olup seçimlerde aday olabilmek ve oy kullanabilmek için alınan bedel

kaldırılmıştır(Oktay, 2008: 148-149). Kanun belediyelerin hizmet alanlarını genişletip merkezin kontrolü altında belediyelere görece serbest karar alma şansı tanınmıştır.

1930 tarihinde kabul edilen 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 1933 tarih 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, 1933 tarih ve 2256 sayılı Gümrük Tarife Kanunu ve 1935 tarihli 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kanunları ile belediyeler görevlerini yerine getirirken hukuki dayanak olarak kullanabilecekleri bir alt yapıya kavuşturmuşlardır (www.mevzuat.gov.tr, 2018). Kanunlarla beraber imar, tarım, sağlık, ulaşım, gümrük konularında belediyeler hukuki olarak yetkilendirilmişlerdir. Belediyeler bu dönemde hizmetlerin yerine getirilirken kullanılan imtiyaz usulü yerine, bu hizmetlerin kontrollerini kendilerine aktararak doğrudan kendileri tarafından verilmesini sağlamışlardır. Yapılan bu işlem o dönem uygulanan devletçilik ilkesi ile paralellik göstermiştir. Belediyeler imtiyazlı şirketleri iki aşamada bünyelerine katabilmiştir. İlk aşamada imtiyazlı şirket Nafia (bayındırlık) Vekaleti tarafından kamulaştırılıp ikinci aşamada ilgili belediyeye devredilmiştir(Oktay, 2008: 149). 1580 sayılı Kanun ile beraber belediyeler yaygınlaştırılmış ve hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyelerin etkinliğinin arttırmış olduğu düşünülebilir. Fakat belediye başkanların belediye meclisi tarafından seçilmesi veya bakanlar kurulunca atanması demokratik yerel yönetim düşüncesinin tam yerleşmesine engel olduğu söylenebilir.

1945'ten sonra Türkiye'de çok partili hayata geçiş çabaları, II. Dünya Savaşı'nın getirdikleri, değişen teknoloji ve teknik gelişmeler belediyelerin üstlenmesi ve revize edilmesi gereken hizmetlerle karşılaşılmasına neden olmuştur. Bütün bu değişen ihtiyaçlara rağmen 1930'larda çıkarılan kanunlar, yapılan küçük değişiklikler dışında, 1960'lara kadar uygulanmaya devam edilmiştir. Çok partili dönemle beraber demokratik olarak güçlenmesi beklenen yerel yönetimler, geçmişten gelen merkezîyetçi kanunların uygulanmaya devam edilmesiyle başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimleri daha da güçsüzleştirerek merkezi yönetimin ağırlığı arttırmıştır. 1945 yılında Türkiye Belediyeler Birliği; belediyecilik alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir dernek olarak kurulmuş, belediyelerin hak ve menfaatlerini dernek çatısı altında korumaya yönelik olarak belediyecilikle ilgili faaliyetlerini 57 yıl dernek statüsünde sürdürmüştür(www.tbb.gov.tr, 2018). Belediye idareleri ile ilgili bu dönem atılan önemli adımlardan biri de Belediye Seçim Usulü Hakkındaki 29.04.1946 tarihli ve 4878 sayılı Kanun ile belediye meclislerinin iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilmesi yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması kararının alınmasıdır(Sakal, 2000: 128). 1950 yılında kabul edilen 5669 sayılı Kanunun ek-1 maddesi uyarınca 1580 sayılı Kanuna belediye seçimlerinin her dört yılda bir eylül ayının ilk pazarına rastlayan günde yapılır hükmü eklenmiştir (www.resmigazete.gov.tr, 2018). Bu düzenlemeler belediyelerin hukuksal statülerine ilişkin iyileşmeleri sağlasa da belediye başkanlarının seçilme usulü 1580 sayılı Belediye Kanunun'da belirtilen usulde yapılmaya devam edilmiştir. 10.04.1954 tarih ve 6349 sayılı Yasa ile 1580 sayılı Yasanın 149. ve 153. maddelerinde yer alan valilikle belediyelerin bir bütün olduğu hükmü değiştirilmiş ve belediyelerin valilikten ayrılması kabul edilmiştir. Bu belediyeler için yapılan en önemli reformlardan birisidir (Sakal, 2000: 128).

Belediyelerin gelir elde edip kalkınmasına yönelik bir hukuksal düzenleme de İller Bankası'na yönelik hukuki düzenlemedir. 1933 yılında kurulup 12 yıllık uygulamadan sonra 15 milyon TL sermayeli hale gelen Belediyeler Bankası'nın 13 Haziran 1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun ile İller Bankası'na dönüştürülmesi, belediyelerin borçlanma sınırlarını geliştiren en önemli atılım olmuştur. Bu banka ile borçlanma düzeninin niteliğinin belediyelerin lehine olacak şekilde değiştirilmesi amaçlanmıştır. Belediyelerin gelirlerine ilişkin önemli bir başka düzenleme 1 Temmuz 1948 tarihinde 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun kabul edilmesidir. Bu kanunla belediye gelirlerinin arttırıldığı, küçük belediyelerin büyük belediyelere göre korunduğu görülmüştür. Kanun küçük belediyeleri büyük belediyelere karşı iki mekanizmayla koruduğu anlaşılabilmektedir. Mekanizmalardan birincisi merkezi yönetim gelirlerinden alınacak belediye gelirleri paylarını, İller Bankası'nda toplayarak belediyeler arasında nüfusa göre dağıtmaktır. Mekanizmalardan ikincisi ile İller Bankası'nda toplanan gelirlerin %20'sinin İçişleri Bakanlığının emrinde bir fonda toplanmasıdır. İller Bankası'nda oluşturulan bu fon küçük belediyeler için kullanılmıştır (Tekeli, 2009: 128-131).

2-2- 1960 Sonrası Belediyelerin Hukuksal Statüsü

1960 yılında yapılan askeri darbenin ardından hazırlanan 1961 Anayasası ve Türkiye'nin yaşadığı hızlı kentleşme hareketleri sonucu yaşanan gelişmeler belediyelere ilişkin yeni düzenlemeleri ortaya çıkarmıştır. 1961 Anayasası'nın 118. maddesine göre mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idare seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve anayasanın 55. maddesindeki esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yoluyla olabilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2018: 180). 1980'lere kadar yerel yönetimlerle ilgili ana çerçeveyi 1961 Anayasası çizmiştir. Anayasanın 112. maddesine göre ülkenin yönetim yapısı merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Ancak idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu vurgulanarak federatif bir yapıya izin verilmemiştir (Karakılçık, 2016: 163). Dönemin belediyelere ilişkin ilk yasaları 27 Mayıs darbesinin sonuçlarını belediyeler düzeyine indirmeye dönük olan yasalar olduğu söylenebilir. TBMM'nin feshedilmesinden sonra, yöneticileri seçimle başa gelen diğer kamu kurum ve kuruluşlarının organları da feshedilmiştir. 10 Haziran 1960 günü Resmi Gazetede yayımlanan 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilerek Belediye Kanununun 94. maddesi gereğince başkanların atama yoluyla belirlenmesine karar verilmiştir. İstanbul ve İzmir dışındaki il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar belediye başkanlığı görevini yürütmüşlerdir. Darbeden önce il genel ve belediye meclislerinin süresinin dolmuş olmasına rağmen siyasal nedenlerle seçim yapılmamıştır. Bu meclislerin feshi 3 Kasım 1960 tarih ve 120 sayılı Kanunun çıkarılmasına kadar gecikmiştir. 120 sayılı Kanun ile il genel meclisi, belediye meclisi, muhtarlık ve ihtiyar heyetlerinin feshi ve görevlerin ifa şekli kararlaştırılmıştır (Tekeli, 2009: 185). Darbeden sonra olağanüstü koşulların ortadan kalkması ve 1961 Anayasası'nın getirdiği yapılanma süreciyle beraber önemli kanunlar çıkarılmıştır. Bu dönemde öne çıkan düzenlemelerden birisi belediye başkanlarının seçimine ilişkindir. 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı Kanunla, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmesine yönelik uygulamaya son verilmiş ve belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulü getirilmiştir. Belediye Kanununun 89. maddesi kaldırılarak belediye başkanlarının vali ve cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına ilişkin uygulamaya son verilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, 180-181). 15 Temmuz 1967 gün ve 904 sayılı Kanunla da belediye meclislerinin ve başkanlarının seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı hükme bağlanmıştır. 1960'larda gerek belediye meclisi ve gerekse belediye başkanının seçimi hususunda yaşanan bu gelişmelere rağmen, belediyelerin görev ve kaynakları konusunda önemli değişiklikler olmamıştır. Düzenlenen bazı yasalarla belediyelere ait görevlerden bir kısmının merkezi yönetimin çatısı altında toplanmasıyla birlikte görev ikilemleri yaşanmıştır.

1963 yılıyla beraber planlı kalkınma modeline geçilmiştir. Planlı kalkınma için Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve oluşturulan planlarda yerel yönetimlerin gelişimine ilişkin konulara yer verilmiştir. İlk olarak 1963-1967 yıllarını içine alan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile kentsel altyapı ve belediyelerin programlı, uzun vadeli yatırımlara ayırabilecekleri ödenek yetersizlikleri vurgulanıp asıl hedefin öz kaynakları geliştirilmesi olduğu belirtilmiştir. Belediyelerin halk tipi sosyal konut yapılmasına destek olmaları gereği dile getirilmiştir (Gül ve diğerleri, 2014: 140-141). Planda yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını amaçlayan ve yerel yönetimlerin sorunlarına gelir sorunu olarak değil yönetsel sorunlar çerçevesinde değerlendirilmesinin gerektiğine yer veren Mehtap Raporu oluşturulmuştur (Karakılçık, 2016: 164). Rapora rağmen içme suyu, kanalizasyon, harita imar planı üretimi gibi hizmetlerin yerel yönetimlerce değil merkezi yönetimlerin eliyle gördürülme yolları aranmıştır. Bu planda bina ve arsa vergilerinin yeniden düzenlenerek belediyelerin gelirlerinin artırılması istenmiştir. 1968-1972 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı farklı siyasi iktidar döneminde hazırlansa da belediye yönetimlerine ilişkin düzenleme ve uygulamalarda geriye gidilmiştir. İkinci planda birinci plana göre altyapı çalışmalarına öncelik verilmiştir. Konut sorununun varlığı vurgulanarak toplu konut anlayışının ön plana çıkarılmaya başlandığı görülebilmektedir. 1580 sayılı kanunun belediyelere verdiği görevlerin günün koşullarına uymadığı vurgulanmıştır. Yerel hizmetlere vatandaşların katılabilmesi için maliyetlerin düşürülmesi gerektiği vurgulanmıştır. 1973-1977 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile yerel yönetimlerin 1961

Anayasası'nın 112. maddesi uyarınca idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde, 41 ve 116. maddelerinde öngörülen milli ihtiyaç ve yerel ortak ihtiyaç ayırımına uygun olarak çalışmaları gerektiği vurgulanmıştır. Daha önce birinci planda sözü edilen konut yasası tasarısının kanunlaşması, İmar ve İskan Bakanlığının kentleşmeyi yönlendirecek bir bakanlık olarak örgütlenmesi önerilmektedir (Tekeli, 2009: 179). Önemli gelişmelerden biri de 1978 yılında kurulan ve idari sistem içinde kök salması beklenmeden 1979 yılında kapatılan Yerel Yönetimler Bakanlığıdır. Bakanlığın ilk ve tek bakanı Mahmut Özdemir olmuştur. Bakanlık kapatılınca yerel yönetimlerle ilgili olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir genel müdürlük açılmıştır (Özaslan ve Alıcı, 2015: 351-355).

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası ülkemizde merkezi yönetim ve yerel yönetimler açısından yeni bir döneme girilmiştir. Darbe yapılmadan önceki ülkenin durumundan siyasi partiler sorumlu tutuldukları için kapatılmışlardır. Yerel yönetimlerin de karar ve yürütme organları bu partilerin üyelerinden oluştuğunu düşünen darbe yönetimi belediye başkanlarını görevden almıştır. Belediyelerde belediye başkanlarının yerine merkezden bürokratlar atanmış ve belediye sayısı azaltılmıştır. 1980 darbesinin ürünü olup bir başka darbe anayasasına tepki olarak hazırlanan 1982 Anayasası yürütme erkini çok güçlü tutan bir metindir. Merkeziyetçiliği güçlendirip yere yönetimleri zayıflatan anayasanın yerel yönetimlere ilişkin önemli maddeleri şu şekildedir:

- İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği (123. Madde): İdarenin kuruluş ve görevleriyle bütün olduğu, yasayla düzenleneceği, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı, kamu tüzel kişiliğinin yasayla kurulabileceği belirtilmiştir.
- Yargı yolu (125. madde): İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükme bağlanmış; milletlerarası tahkim yolunun da (kamu hizmet sözleşmesi ve imtiyaz şartlaşmaları) açık olduğu belirtilmiştir. Aynı madde kapsamında; hangi işlem ve kararların yargı denetimi dışı olacağı dava açma süreleri, yargı yetkisinin şekli, yürütmenin durdurulması ve bunun sınırları, idari tazminat konuları düzenlenmiştir.
- İdarenin kuruluşu ve merkezi idare (126. madde): Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin görülüş biçimine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayandırılmış ve birden çok ili kapsayan merkezi idare birimlerinin kurulabileceği belirtilmiştir.
- Yerel yönetimler (127. madde): Yerel yönetimler il, belediye, köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, yasayla kurulan, karar organları, seçimle belirlenen kamu tüzel kişileri olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluş görev ve yetkilerinin yasayla yerinden yönetim ilkesine göre belirleneceği belirtilmiştir.

1982 Anayasası'na göre yerel seçimlerin uygulama şekli ve şartları da düzenlenmiştir. Buna göre yerel seçimler beş yılda bir yapılır, büyük yerleşimler için özel yönetim birimleri kurulabilir hükmü getirilmiştir. Genel seçimlerin önceki veya sonraki yılı içinde yapılacak yerel seçimler genel seçimlerle birlikte yapılabileceği hükmü düzenlenmiştir. Denetimlerin yargı yoluyla olacağı belirtilmiştir. İçişleri bakanı yerel seçilmiş kişileri geçici olarak görevden alabileceği vesayet denetimi anayasada yer almıştır. Yerel yönetimlerin yasayla birlik ve üst birlik kurabileceği hükmü de düzenlenmiştir (Karakılıç, 2016: 140-141).

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin en genel anlamda amaçlarının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak olduğu yer almıştır. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin ancak kanunla olabileceği belirtilerek yerel yönetimlere güçlü bir güvence getirilmiştir. Anayasanın 127. maddesinde seçimle göreve gelecek olan organlardan söz edilirken, bu organların karar organları olabileceği belirtilmiştir. Buradaki karar organı ifadesinden yürütme organlarının anlaşılmadığı, dolayısıyla yerel yönetimlerin yürütme organlarının anlaşılmadığı, yürütme organlarının atamayla göreve gelebileceği anlaşılabilir. Yerel yönetimlere kamu tüzel kişiliği verildiği için yerel yönetimlerin merkezi yönetimin hiyerarşisi altında olmadığı anlaşılabilir. Böylece yerel yönetimler merkezden doğrudan emir alır bir konumda bulunamayacaklardır. Hiyerarşi denetimi yerine hukukilik ve yerindelik denetimi içine alan vesayet denetimi merkezin yerel yönetimler üzerindeki kontrol mekanizması olmuştur. Anayasada yerinden yönetim ilkesinin geçerliliğine ilişkin genel düzenlemelere de yer

verilmiştir. Yerinden yönetim ilkesi gereği yerel halkın yerel yönetimlerinin organlarının seçiminde seçimler yoluyla söz sahibi olması önemli bir durumdur. Yine anayasanın 127. maddesinde seçimlerin beş yılda bir yapılacağı vurgulanırken, seçimlerin genel seçimlerin bir yıl öncesine veya sonrasında gelmesi durumunda yerel seçimlerin ileri veya geri alınabileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin organlık sıfatının kazanılmasına ve kaybedilmesine ilişkin yargı yolunun il ve ilçe idare kurulları ve idari yargılama makamları olduğu ifade edilmektedir. Yerel yönetimleri görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organlarının üyelerini İçişler Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir şeklinde düzenleme yapılmıştır (Şahin, 2014: 35-43).

1984 yerel seçimleri 1980 askeri darbesinden sonra yapılmıştır. Seçimlerde katılım zorunlu tutulup, aynı yıl çıkarılan bir kararname ile İstanbul, İzmir ve Ankara büyükşehir belediyesi olarak kurulmuşlardır. Yapılan yerel seçimlerde 3 büyükşehirin belediye başkanlığını ve 64 il belediyesinden ise 52 tanesini iktidar partisi olan Anavatan(ANAP) kazanmıştır. Merkezi hükümetin ve yerel belediyelerinin çoğunun aynı partiden olması bu dönem belediyelerin daha demokratik bir ortam yaratarak idari vesayeti azaltma çabalarına girişmesine neden olmuştur (Kaçer, 2017: 337). İstanbul, Ankara ve İzmir'in büyükşehir olmasına zemin hazırlayan unsurların başında 1982 Anayasası 127/3 maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmü gelmektedir. İstanbul, İzmir ve Ankara'nın büyükşehir olması 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile olmuştur. Bu KHK 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılarak, büyükşehir yönetimlerinin yasal statüsü, yapısı, görev ve yetkileri ayrıntılı biçimde ilgili kanunda düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri sadece anakent etrafında yer alan ve ekonomik olarak bu anakente bağımlı yöre kentlerden oluşan kentsel alanın, metropoliten ölçekte yönetiminden sorumlu kılınmıştır (Gül ve diğerleri, 2014: 145). 1982 Anayasası her şeyi anayasal düzeyde ele almak düşüncesinin bir sonucu olarak, büyük yerleşim yerlerinde ayrı bir yönetim oluşturma çabası olduğu görülmüştür. Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası'nda yer alan özel vurgusunun yönetime yapıldığına, ayrı bir yerel yönetim birimine yapılmadığına hükmetmiştir. Bu yüzden büyükşehir belediyelerini ayrı bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirmek yanlış olabilecektir (Şahin, 2014: 41).

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İstanbul, Ankara ve İzmir'in ardından Bursa, Adana, Kocaeli, Gaziantep, Konya, Mersin, Kayseri, Diyarbakır, Antalya, Eskişehir, Samsun, Sakarya ve Erzurum büyükşehir belediye olmuşlardır(Erkul, 2013: 75). Bu kanunla büyükşehir belediye ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerini merkezi idare ile diğer mahalli idarelerin ilişkilerini düzenleme amacı güdülmüştür. Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe buluna şehirlere büyükşehir denileceği, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçelerde kurulan belediyelere de ilçe belediyesi denileceği (madde 3), büyük şehirlerde büyük şehir adıyla bir büyükşehir belediyesi kurulacağı öngörülmüştür. Şehir içindeki ilçelerde de ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulması; merkez ilçeler ayrı bir ilçe sayılarak bu ilçenin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısmında merkez ilçe belediyesi adı ile bir belediye kurulması kararı alınmıştır (Tortop ve diğerleri, 2014: 226). 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre seçimle gelen hiçbir üyesi olmayan büyükşehir encümeni, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine karar alabildiği için ilçe belediyelerinin bağlayıcı kararları demokratik olmaktan uzaktır. Aynı yasanın 14. maddesiyle, büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kararları üzerindeki veto yetkisi önemli bir durumdur. Yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin kaldırılması veya bazı konularla ilgili olarak sınırlandırılması bu dönemde yapılan değerlendirmelerde genel olarak dile getirilmiştir. Kanunun getirdiği belediyeler lehine olan en önemli düzenlemelerden biri ek mali kaynakların sağlanmasıdır. Mali kaynakların artışı 1984'ten beri birçok kentin büyükşehir belediye statüsü kazandırma isteklerini arttırmıştır. Kanunla hayata geçirilen büyükşehir belediye sistemi; görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütlerin bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması, büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin üzerinde kesin bir hakimiyetinin bulunması, büyükşehir çapında bir planlama ve koordinasyonunun yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması gibi nedenlerle uygulamada sorunlara neden olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2015: 295-297).

1993 yılında TBMM’de onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere uluslararası alanda hukuksal statü kazandırmak bakımından önemlidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15.10.1985 yılında imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Anlaşma 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimleri gerçek anlamda güçlendirmeye yönelik önemli bir uluslararası hukuki belgedir. Yerel yönetimlerin Avrupa Konseyi üye devletlerinin demokratik rejiminin temelleri olduğu, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının olduğu ve bu hakkın kullanımlarının yerel düzeyde olduğu, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamlarının varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın yönetim olduğu, değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilerek Adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa’nın oluşmasına önemli katkısı olduğu, sorumluluklarını yerine getirmesi için gerekli kaynaklara sahip olması gerektiği vurgulanarak özerk yerel yönetim ilkesinin anayasalarla tanınması istenmiştir (www.tbb.gov.tr, 2018). 1980’lerin ortasından itibaren başlayan yerel yönetimlerin gelirlerinin artışı, örgütlenmelerine yönelik olumlu gelişmelerine rağmen yerel özerklik açısından demokratikleşmenin istenen seviyeye gelemediği söylenebilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönelik büyük bir adım olarak gözükse bile Türkiye tarafından şartın önemli maddelerine çekinceler konulması uygulanabilirliğini ortadan kaldırdığı anlaşılabilmektedir.

Neo-liberal politikaların etkisiyle 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesinin 2005 yılında aldığı kararla şekil yönünden anayasaya aykırı olması nedeniyle iptal edilmiştir (Erkul, 2013: 50). 2004 tarihinde 59. Hükümet tarafından büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerini yeniden düzenlemek üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hazırlanmıştır. 5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, nüfus artışıyla birlikte köyden kente göçün arttığı, nüfusun çoğunlukla anakent adı verilen kentsel merkezlerde toplandığı ve buralarda sorunların gün geçtikçe artıp çözümlerinin zorlaştığı vurgulanmıştır (Gül ve diğerleri, 2014:147). 5216 sayılı kanunla büyükşehir, ilçe, ilk kademe (büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder) belediyesi bulunması gerekmektedir. 3030 sayılı Kanun’ dan farklı olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir yönetimi kurulabilmesi için ayrıca 750000 nüfus şartını getirmiştir. Kanunda bu hüküm “ Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyeye dönüştürülürler” şeklinde yer almıştır. Böylece nüfus şartıyla beraber ekonomik gelişmişlik şartı da ortaya konmuştur. Genel olarak bakıldığında 5216 sayılı Kanuna göre bir yerleşim biriminde büyükşehir belediye kurulabilmesi için:

- Yerleşim biriminin il olması
- En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin oluşması
- Nüfusunun 750000’den fazla olması
- Ekonomik gelişmişlik düzeylerinin uygun olması
- Kanunla kurulması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesinin tanımı ise “ En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak yapılmıştır (Tortop ve diğerleri, 2014: 227-228). Büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümenidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesinin karar organı olduğunun; büyükşehir belediye başkanının ise büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğunun ve dolayısıyla da yürütme organı olduğunun belirtilmesine karşılık büyükşehir belediye encümeninin niteliği belirtilmemiştir. Ancak görev ve yetkilerine bakıldığında büyükşehir belediye encümeninin de bir karar organı olduğu görülebilir (Akyılmaz ve diğerleri, 2017: 347-348).

5216 sayılı Kanuna büyükşehir belediyelerin ve diğer belediyelerin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaktadır. Büyükşehir belediye ve diğer ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlık olması durumunda büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici karar almaya yetkilidir. Büyükşehir Belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve belediye sınırları içinde kalan ilçe ve seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclis üye sayısının her il için beste biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bu temsil yapısı önemli kararlar alınmasında meclisin yetkili kılınması sağlamıştır. Belediye meclisi büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye yetkili kılınmıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulayabilirler. Kentsel dönüşüm ve projeler için her ölçekte imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm işlemlerde 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediyelere verilen yetkileri kullanması için büyükşehir belediyeler yetkili kılınmıştır (Gül ve diğerleri, 2014, 185-187).

Belediyeler genellikle iki kanun kapsamında düzenlenmişlerdir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda sonra 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 5393 sayılı kanun genel kanun niteliğinde olduğu için Türkiye'de ki tüm belediyelere uygulanabilir. 5216 sayılı kanun ise sadece büyükşehir belediyelerine uygulanabilmektedir. Dolayısıyla hukuki rejimleri itibarıyla Türkiye'de iki tür belediye olduğu söylenebilir. Bu iki tür belediye normal belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve kaldırılana kadar bunların içindeki ilçe belediyeleridir (Gözler ve Kaplan, 2016: 85). Tek parti dönemi hazırlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu merkeze bağlı bir belediye modelinin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu kanun 2005 yılında AB(Avrupa Birliği) ile müzakere süreçlerinin etkisini taşıyan 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılan kadar yürürlükte kalmıştır (Karakılıçık, 2016: 165). Yeni çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu 6 kısım, 87 madde ve 5 geçici maddeden oluşturulmuştur. İlk maddede kanunun amacı, belediyenin kuruluşu, organları, yönetimi, görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve aşanları düzenlenmiştir. Kanunun 3. maddesinde belediye "Belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015:238).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesine göre; nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu hale gelmiştir. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında; meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı hükmü kanunda yer almıştır. Köylerin ya da muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarnın, merkez kabul edilerek yerleşim yerinin meskun sahasına 5000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5000 ve üstü olması gerekmektedir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahalli en büyük mülki idari amirine yazılı başvurusu ya da valiliğin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahalli seçim kuralları, 15 gün içinde köyde ve köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oyları alınır ve sonuç bir tutanakla valiliğe bildirilir. Dosya valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulabilmektedir. Eğer yeni bir iskan nedeniyle oluşturulan bir yer ise nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabilir. Nüfusu 2000'nin altına düşen belediyeler Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülebilmektedir (Erkul, 2013: 51). Kanuna göre belediyeler görevlerini yerine getirirken şu hususları göz önünde bulundurmak durumundadırlar:

- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası belediyenin mali durumu ve hizmetlerin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.
- Belediye hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun usullerde sunulur.
- Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

- Belediye meclisinin kararıyla mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir(Tortop ve diğerleri, 2014:329).

Son belediye kanunu ile getirilen başka bir unsur da iç ve dış denetimdir. Yapılan denetim 5018 sayılı Kamu Mali Denetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca yapılmaktadır. İç denetim başkan veya onun görevlendireceği iç denetçilerce dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılır. Dış denetimde mali işler dışındaki yönetsel işlemlerin denetimi idarenin bütünlüğü, kalkınma planı ve stratejileri ile merkezce belirlenen ilke ve standartlar bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Faaliyet raporları yoluyla da denetim yapılabilir. Stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetlerin hedef ve gerçekleşme durumlarını, borçlanma bilgilerini içeren faaliyet raporları başkanca hazırlanır ve nisan ayı toplantısında meclise sunulmaktadır. Kanunla müdahale sistemi olarak düzenlenen bir başka denetim şekli de düzenlenmiştir. Hizmetlerin ciddi biçimde aksaması ve bunun halk sağlığı ve esenliğini etkilemesi, İçişleri Bakanlığının talebiyle ve yetkili sulh hukuk hakimince belirlenmesi durumunda bakanlık durumun düzeltilmesini belediye başkanından ister eğer aksama giderilmezse bu kez vali her türlü aksaklık gidermek için görevlendirilebilir(Karakılıç,2016: 174-175). 2008’de çıkarılan 5779 sayılı Kanun ile belediyelere ve il özel idarelerine merkezi yönetimin vergi gelirlerinden doğrudan aktarılan kaynaklar arttırılmış ve payların belirlenmesinde nüfus ölçütüne ek olarak sosyoekonomik gelişmişlik ölçütü de eklenmiştir(Gül ve diğerleri, 2014: 147).

Büyükşehir belediyelerine ilişkin bir başka hukuki düzenleme 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı 13 ilde büyükşehir belediyesi ve 26 ilçe kurulması ile bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. Kanunla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesi sayısı önce 29’a yükselmiştir. 2013 yılında kabul edilen 6447 sayılı Kanun’la Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurularak Türkiye’de ki büyükşehir belediyesi 30’a yükselmiştir. Büyükşehir belediyesi olarak düzenlenen illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüşlerdir (Erkul, 2013: 75). 6360 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyenin tanımı “ Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulan verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde yapılmıştır. Kanun gereği 750000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı kabul edildiği için belediyelerin yetkileri ilin tamamında geçerli hale gelmiştir. Büyükşehir Belediye olabilmek için 6360 sayılı Kanunla sadece nüfus kriteri getirilmiştir. Eğer bir ilin nüfusu 750000’ni aşıyorsa o ilde büyükşehir belediyesi kurulabilecektir. Kanunla kurulabilecek büyükşehir belediyeleri için fiziki yerleşim durumu, ekonomik gelişmişlik düzeyi, belediye sınırı ve başka bir sınıra uzaklık gibi ölçütler kaldırılmıştır(Şahin, 2014: 163).

SONUÇ

Belediyelerin hukuksal statüleri, Osmanlı Devleti ve Türkiye’de yerel yönetimlere çekinceli davranıldığı için hep merkezi yönetimlere göre şekillendiği söylenebilir. Belediyeler genellikle merkezin taşra uzantısı olarak görülüp idari vesayet ile sıkı bir kontrol altında tutulmuşlardır. Osmanlı’da belediye görevlerini kadılar, vakıflar, loncalar gibi başka yapı ve birimlerce yerine getirilmeleri belediye teşkilatının kurulmasının önüne geçtiği şeklinde yorumlanabilir. Merkezi otoritenin güçlü oluşu ve yetkilerini paylaşmak istememesi de başka bir geciktirici unsur olarak düşünülebilir. Belediyelerin gelişimi ise toprakların yönetiminde kolaylık sağlanması, Batılı tarzda gelişmelerin takip edilebilmesi, azınlıkların yönetime katılabilmesi, İstanbul’un hizmetlerini daha kolay yerine getirilebilmesi gibi nedenlerden kaynaklandığı anlaşılabilmektedir. 1856 yılında büyükşehir belediye statüsünde İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Böylece Osmanlı’da belediye yönetiminin önemli bir şekilde ilk defa hukuksal bir statüye kavuştuğu anlaşılabilmektedir. 1858 yılında Galata-Beyoğlu semtine özel Altıncı Daire-i Belediye kurularak büyükşehir belediye olmayan belediyelere örnek teşkil edebilmesi sağlanmıştır. 1869 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı İstanbul’un geneline yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile daire olarak örgütlenen belediye sayısı 20 olmuştur.

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat ile daire temelli belediye teşkilatına son verilerek 9 şubeden oluşan bir İstanbul Şehremaneti kurulmuş ve encümenlik oluşturulmuştur. 1876 yılında hazırlanan anayasa ile belediyeler anayasal statüye kavuşmuştur. İstanbul için belediyeye ilişkin nizamname ve kanunların çıkarılıp uygulanması Anadolu'daki belediyeciliğin gelişimini geciktirici söylenebilir. Osmanlı'da belediyelerin sadece örgütlenmelerine ilişkin düzenlemeler yapılmış olup belediye yöneticilerinin merkezden atanması ile idari vesayetin etkileri güçlü bir şekilde hissedilebilmiştir.

Cumhuriyetle beraber 1930'lara kadar Osmanlı'dan miras alınan kanunlar geçerli olmuştur. 1921 Anayasası yerel yönetimlerin hukuki statülerini güçlendiren anayasaların başında geldiği söylenebilir. 1924 Anayasası ise 1921'in tersine merkezîyetçi bir içeriğe sahiptir. 1924'te Ankara Şehremaneti başkent in örgütlenmesi bakımından önemli bir uygulama olduğu anlaşılabilmektedir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun bu dönem 2005 yılına kadar belediyelerin statülerini düzenleyen kanun olduğu söylenebilir. 1960 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası yerel yönetimlere yargı güvencesi getirmiştir. 1963 tarih 307 sayılı Kanunla belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi yöntemi getirilmiştir. Böylece belediyeler tamamıyla organları halk tarafından seçilen hukuki bir yapıya kavuşmuşlardır. 1980 askeri Darbesi sonrası siyasi partiler kapatılmış, partilere mensup belediye başkanları görevden alınıp merkezden bürokratlar atanmıştır. 1982 yılında hazırlanan anayasa merkezîyetçi bir düşünceyle hazırlanmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye statüsü oluşturulmuştur. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun büyükşehirlerin hukuki statülerini düzenleyen diğer yasalar olmuştur. Büyükşehir statüsüyle beraber il özel idareleri kaldırılıp köyler mahalleye dönüştürülmüştür. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı son Belediye Kanunu ile belediyeler güncel hukuki statülerini elde ettikleri anlaşılabilmektedir.

Türkiye'de belediyelerin hukuksal statüsü merkezi yönetimlerin siyasi kararları sonucunda idari vesayet altında geliştirilmeye çalışılmıştır. Merkezin gücünü paylaşmak istemediği durumlarda belediyeler için çıkarılan kanunların uygulanamadığı ve değiştirilebildiği anlaşılabilmektedir. Avrupa Birliğine uyum çabaları, hizmetlerin optimum yerine getirilmesi isteği, belediyelerin gelirlerinin artması ve nüfus artışına paralel olarak merkezden yönetimin zorlaşması belediyelerin hukuksal olarak statülerinin güçlenmesini beraberinde getirdiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Alada, B. A. (1988). Bir Erken Büyük Şehir Denemesi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43, 135-142.
- Akyılmaz, B. , Sezginer, M. , Kaya, C. (2017). *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.
- Bozlağan, R. , Demirkaya Y. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- Erkul, H. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Detay Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi; Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, İstanbul.
- Gözler, K. , Kaplan, G. (2016). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 22. Baskı, Bursa.
- Gül, H. , Kiriş, H. M. , Negiz, N. , Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Kaçer, M. (2017). Türkiye'de Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme (1963-2014), *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, 329-350.
- Karakılıçık, Y. (2016). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 8. Baskı, İstanbul.
- Kızılboğa, Ö. R. , Alıcı, O. V. (2015). Türkiye de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması, *Turkish Studies*, 10, 351-366.

- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- Oktay, T. (2008). *Belediyelerin Tarihsel Gelişimi* (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1978). *İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi* (Ed: Ergun Türkcan), *Türkiye Belediyeciliğinin Evrimi*, Türk İdareciler Derneđi Yayını, Ankara.
- Özkan, A. (2014). Dersaadet’ten Vilayete Geçiş Sürecinde İstanbul Cemiyet-i Umumiye Belediye Seçimleri (1922-1923), *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 55, 243-276.
- Parlak, B. , Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler; Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Bursa.
- Sakal, M. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme, 5, 119-140.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü 1923-1990*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Toprak, Z. (2016). *Kent Yönetimi ve Politikası*, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, Ankara.
- Tortop, N. , Yayman, H. , Aykaç, B. , Özer, M. A. (2014). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, *Mevzuat Dergisi*, (Erişim tarihi: 09.11.2018, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>).
- www.mevzuat.gov.tr (2018) (Erişim tarihi: 09.11.2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1593.pdf>).
- www.tbb.gov.tr (2018) (Erişim tarihi: 09.11.2018, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/>).
- www.resmigazete.gov.tr (2018) (Erişim tarihi: 09.11.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7556.pdf>).