

## 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi

Tarkan OKTAY\*

**Öz:** Osmanlı belediye mirası üzerinde gelişen Cumhuriyet Dönemi belediyeleri, ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal ve kentleşme özelliklerinden etkilenerek dönemseller olarak farklı nitelikte gelişme göstermiştir. Bu bağlamda, Türkiye’deki belediyelerin Cumhuriyet Dönemindeki gelişimi yedi dönem altında tespit edilen ana eksenler çerçevesinde tarihi süreklilikle ele alınmaktadır. Şehirleşmenin düşük hızda seyrettiği ve katı merkezîyetçi bir anlayışın geçerli olduğu 1923-1950 döneminde Belediye Kanunu ve ilave düzenlemelerin çıkarılması ile çok partili siyasal hayata geçilmesi öne çıkmaktadır. 1950’den sonra şehirleşme hızının artması belediyelerin problemlerini ve çözüm çabalarını gündeme taşımıştır. 1960’lı yıllarda belediyelerle ilgili sınırlı geliştirme çabaları görülmektedir. 1970’lerde belediyelerle ilgili yeni model çabaları hız kazanmakla birlikte, bunların büyük kısmı tasarı aşamasında kalmıştır. 1980’e kadar geçen dönemde hızlı şehirleşmenin getirdiği problemler belediye alanında reform çabalarının yetersizliği ile daha da ağırlaşmıştır. 1980’den sonra büyükşehir belediyeleri kuruldu ve yaygınlaştırıldı. Ancak, belediye alanında bütüncül bir reform yapılamadı. Bu durum hızlı şehirleşmenin devam ettiği bu dönemde belediyelere ve yerel hizmetlere olumsuz yansıdı. 2002’den sonraki kamu yönetimi reformları ile belediyeler daha bütüncül bir yaklaşımla siyasal, idari ve ekonomik olarak geliştirildi. Büyükşehir belediyeleri reformun odağı haline geldi. 2014’den sonra ise il ölçeğinde büyükşehir modeline geçildi. Küçük ölçekli belediyelerin sayısı azaltıldı.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Belediye Tarihi, Belediye Reformu.

### *Development of Municipalities in Turkey: 1920-2020*

**Abstract:** *Republican era municipalities inherited the Ottoman municipality experience. Political, economic, social and urbanization characteristics in Turkey caused varieties in the development of municipalities in different periods. This study examines the development of municipalities in Turkey during the Republican era in 7 periods within the framework of main axes determined with regard to historical continuity. Between 1923-1950, when urbanization was slow and a strict centralist approach prevailed, the enactment of Municipality Law and additional regulations and transition to multi-party system became prominent. The increase in the urbanization after 1950 brought municipalities’ problems and endeavors to find solutions up to the agenda. In*

\* Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, İstanbul/Türkiye. e-mail: tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr

ORCID: 0000-0002-7010-9373

Geliş Tarihi: 02 Eylül 2020

Kabul Tarihi: 25 Aralık 2020

Received: 02 September 2020

Accepted: 25 December 2020

*the 1960s, there were limited efforts to improve municipalities. Although efforts in creating new models for municipalities gained momentum in the 1970s, most of these initiatives remained as drafts. In the period until 1980, problems caused by rapid urbanization got exacerbated with the inadequacy of reform attempts. After 1980, metropolitan municipalities were established and became widespread. However, no comprehensive municipality reform was made. This lack of reform affected municipalities and local services negatively in this period when rapid urbanization still continued. With the public administration reforms after 2002, municipalities were improved in political, administrative and economic senses as a result of a comprehensive approach. Metropolitan municipalities became the focus of the reform effort. After 2014, there has been a transition to metropolitan model at city level. The number of small-scale municipalities has been reduced.*

**Keywords:** *Local Government, Municipality, Metropolitan Municipality, Municipal History, Municipal Reform.*

## I. Giriş

Şehirlerin yönetimi, özellikle Sanayi Devrimi sonrası dönemde ortaya çıkan talep ve ihtiyaçlar çerçevesinde yeniden biçimlenen dinamik bir alan olarak gelişme göstermiştir. Bu süreçte mevcut şehir yönetimlerini oluşturan yapıların yetersiz kalması, yeni model ve uygulamaları gündeme taşımıştır. Yerel yönetimler, şehirlerdeki yerel hizmetleri gittikçe daha fazla sorumluluğuna alan siyasal ve idari kurumlar olarak öne çıkmıştır. Teknolojik gelişmeler, yoğun göçle şehirlerin büyümesi, ekonomik değişimler, siyasal rejim değişiklikleri vb. gibi önemli etkileri bulunan süreçler genelde şehir yönetimleri üzerinde de değişim için baskı oluşturmuştur. Ülkelerin siyasal, ekonomik ve sosyal özelliklerinin bir sonucu olarak yerel yönetim modelleri arasında da farklılıklar görülmektedir. Günümüzde ise şehir yönetimlerini oluşturan organizasyonların birbirine daha fazla benzediği görülmektedir. Genel olarak yerel yönetimlerin ana eksenleri; demokratik siyasal mekanizmalara dayalı bir meşruiyet, yerinden yönetim ilkesine uygun bir özerklik, yerel hizmetlerde erişim ve kalitenin sağlanması ile şehir ekonomisini geliştirmek olarak belirtilebilir.

Türkiye'nin modern belediye kurumu konusundaki tecrübesi 1855 gibi erken bir dönemde başladı. Osmanlı Dönemi'nde batılılaşma, modernleşme ve merkezileşme döneminde geçiş sağladığı belediye modelleri, daha sonra Cumhuriyet Döneminde de gelişti. Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet'in 1950'lere kadar olan kısmında sanayileşme çerçevesinde yoğun bir göç hareketi olmaması, birkaç şehirdeki istisna hariç belediyelerin nispeten durağan bir dönem geçirmesine yol açtı. 1950'lerden sonra başlayan yoğun göç dalgaları şehirleri birçok yönden önemli ölçüde değiştirdiği gibi, belediyeler yanında merkezi idare ve siyasal iktidarlar üzerinde karşılaşılan problemlere çözüm noktasında önemli baskılar da oluşturdu. Dönemlerin siyasal anlayışı, ekonomik gelişmesi, şehirlerdeki problemlerin yoğunluğu, kalkınma düzeyi, uluslararası ilişkilerin niteliği gibi faktörlere bağlı olarak; Türkiye'de belediye modelleri, hizmet süreçleri ve yerel siyasal mekanizmaların gelişimi de farklı özelliklere sahip oldu.

Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde belediyelerin gelişimi ile ilgili olarak kaynakçada belirtildiği gibi akademik nitelikte önemli çalışmalar

bulunmaktadır. Zaman içinde belediyeler alanında ortaya çıkan yeni gelişmeler, bu çalışmaları dönemsel sınırlılıkla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki belediyelerin Cumhuriyet Dönemindeki gelişimini tarihi bir süreklilik içinde ve bütüncül bir yaklaşımla, seçilmiş konular çerçevesinde aşağıdaki tabloda belirtilen dönemler altında analiz ederek, sonuç tespitleri elde etmektir.

**Tablo 1. Türkiye'de Belediyelerin Gelişim Dönemleri**

<b>Dönem</b>	<b>Dönemin Öne Çıkan Özelliği</b>	<b>Temel Mevzuat</b>
1920-1923	-Birinci TBMM'de yerel yönetimlerin çerçevesi anayasal metinde geniş olarak çizildi. -Yerel Temsil kapsamı genişletildi. -Belediye başkanının meclis içinden seçilmesi yöntemi getirildi.	1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu
1923-1930	-Osmanlı Dönemindeki belediye mevzuatı bazı iyileştirmelerle sürdürüldü. -Belediye gelirleri kanunu çıkarıldı. -Ankara başkent oldu.	1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu 1877 Tarihli Vilayet Belediye Kanunu 1924 tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu
1930-1960	-Yeni belediye kanununu çıkarıldı. - Belediyelerin yasal altyapısı geliştirildi. -Yerel hizmetlerle ilgili özel şirketler devletleştirildi. -Çok partili hayatta geçildi ve belediyelerdeki siyasal çeşitlilik arttı.	1580 Sayılı Belediye Kanunu
1960-1980	- Hızlı kentleşme karşısında büyük ölçekli şehirlerin problemlerine çözüm arayışları ve sonuçsuz kalan girişimler oldu.	1580 Sayılı Belediye Kanunu
1980-2004	-Belediye seçimlerinde yeni düzen getirildi. -Büyükşehir belediye modeline geçildi ve yaygınlaştı. -Belediye gelirleri artırıldı.	1580 Sayılı Belediye Kanunu 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
2004-2012	-Belediye mevzuatı yenilendi. -Belediye alanında yenilikler uygulamaya geçti. -Belediyelerin özerkliği artırıldı. -Büyükşehir belediyesi modeli geliştirildi.	5393 Sayılı Belediye Kanunu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
2012 sonrası	-İl ölçeğinde büyükşehir belediye modeli uygulamaya konuldu. - Belde belediyelerinin sayısı azaltıldı.	5393 Sayılı Belediye Kanunu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 6360 Sayılı Kanun

Cumhuriyet'in yakın hazırlayıcı dönemi olduğundan Birinci TBMM dönemi de araştırma kapsamına dahil edilmiştir. Araştırma, belediyeler alanında çalışma yapan araştırmacılar için kapsayıcı ve bütüncül bir kaynak oluşturma temel hedefine sahiptir. Belediyeler bakımından önemli değişimleri esas alan yedi dönem altında; merkezi yönetimle ilişkiler, belediye organları, yasal altyapı, önemli girişimler ile dönemsel olarak öne çıkan konulara dayalı olarak, kronolojik bir yaklaşımla belediyelerin gelişimi incelenmektedir. Geniş bir zaman diliminde belediye gibi çok yönlü bir kurumun ele alınmasının bir sonucu olarak yukarıda belirtilen ana konular dışındaki birçok başlık kapsam dışında tutulmuştur. Dönemsel inceleme sonucu ulaşılan tespitler sonuç kısmında ele alınmaktadır.

## II. 1920-1923 Dönemi: Millî Mücadele Ortamında Belediyeleri Geliştirme Çabaları

23 Nisan 1920-15 Nisan 1923 tarihlerini kapsayan zaman dilimi, olağanüstü şartlarda ülkenin işgali karşısında mücadeleye odaklanmış, kurucu özelliğe sahip ve kuvvetler birliğine dayalı, meclis hükümeti niteliğindeki TBMM'nin yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerini konu almaktadır. Birinci TBMM, 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgali sonrasındaki süreçte Meclis-i Mebusan'dan 92 milletvekilinin (İlk Meclis, 2005, 15) ve her liva (sancak)'dan seçilen 5'er milletvekilinin katılımı ile Ankara'da oluşturuldu (Ezerli, 1992, 27). Milletvekilleri, seçmenlerin belirlediği müntehib-i sani (ikinci seçmenler), belediye meclisi üyeleri ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti üyelerinden oluşan bir heyet tarafından seçildi. Birinci mecliste ülkenin değişik bölgelerinden farklı görüşleri savunan ancak, ülkenin bağımsızlığının sağlanması konusunda birleşen birçok grup bulunuyordu. Halk Zümresi, Tesanüt, İstiklal, Islahat ve Müdafaa-i Hukuk grupları bunlardan önde gelenlerdi. Çok geniş bir yelpazede meslek mensubunun bir arada bulunduğu mecliste 26 yerel yönetim idarecisi de vardı (Güneş, 1997, 59, 81 ve 148-180).

Birinci meclis dönemi, olağanüstü şartlarda Kurtuluş Savaşı ile geçen kısa bir zaman dilimini kapsamakla birlikte, yerel yönetimlerle ilgili önemli tartışma ve düzenlemelere tanık oldu. Anayasal düzenleme ile vilayet ve nahiyelerin idari ve mali özerkliğinin artırılması, belediye seçimlerine katılmanın genişletilmesi ve belediye başkanı seçim yönteminin değiştirilmesi bu dönemde öne çıkan düzenlemeler oldu.

1921 tarihli Anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, 1921), 23 maddelik kısa bir metin olmasına rağmen çoğunluğu vilayet yönetimine ayrıldı. Belediyeler ile ilgili hükümlere yer verilmemekle birlikte, vilayet ve nahije düzeyinde halkın seçtiği idari ve mali özerkliğe sahip meclislerin kurulması öngörüldü. 1921 Anayasası'nda yerinden yönetim ilkesinin sınırları geniş olarak çizildi. Anayasa'nın 11'inci maddesinde vilayetin yerel işlerde tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği açık olarak düzenlendi. Dış ve iç siyaset, şer'i, adli ve askeri işler ile uluslararası ilişkiler, genel vergiler ile faydası birden fazla vilayeti ilgilendiren hizmetler merkezi yönetimin alanı olarak belirlendi. Vilayet idarelerinin yetki ve görev alanı; vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım konuları olarak düzenlendi. Bu çerçevede valinin yetki alanı merkezi yönetimin genel ve ortak nitelikteki işleri ile sınırlı tutuldu. Valiler, vilayet yönetimlerinin işlerine, sadece merkezi yönetime ait konular ile yerel işler arasında bir çelişme olması durumunda müdahale hakkına sahipti.

1921 Anayasası ile vilayetlerde "vilayet şurası" adıyla halkın seçtiği bir meclis öngörüldü. Yürütme meclisin içinden çıkıyordu. Meclis kendi içinden başkanını ve memurlar içinden başkana yürütmede yardımcı idare heyetini seçiyordu. Kazalar kaymakamlar tarafından yönetilen ve özerkliğe sahip olmayan birimler olarak düzenlendi. Ancak, nahiyeler vilayet benzeri idari ve mali özerkliğe sahip birimler olarak kabul edildi. Vilayet düzeyindeki meclis, başkan ve idare heyeti modeli nahiyeler için de getirildi (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, 1921).

Birinci TBMM'de belediyeleri ilgilendiren düzenlemelerin ilki belediye seçimleri ile ilgili olanlardır. 1877 tarihli Belediye Kanunu'nda değişiklik getiren düzenleme, 1921 Anayasası'nın kabulünden bir ay sonra 28 Şubat 1921'de yayınlanarak yürürlüğe girdi. Belediye meclis üye seçiminde seçmen

olabilmek için 50 kuruş ve aday olabilmek için 100 kuruş emlak vergisi ödeme şartı kaldırıldı. Belediye seçimlerinde seçmen olabilme yaşı 25'den 20'ye, aday olabilme yaşı da 30'dan 25'e indirildi. Ayrıca, uygulamada görölen bazı sıkıntıları aşmak için belediye başkanlarına okuma yazma bilme şartı getirildi (Belediye Kanununa Müzeyyel ..., 1921).

Bu düzenlemelerin gerekçesi olarak; toplumun aydın kesimlerinin çoğunlukla emlak sahibi olmadığından seçimlere katılmalarına imkân tanınması, TBMM üyeliği için bile vergi mükellefi olmak yeterli görülürken belediyeler için daha üst bir şartın anlamsız olacağı, aristokrat imtiyazını andıran vergi şartının günün icaplarına uymaması ve memleketin kurtuluşu için kanlarını akıtan halkın daha geniş kesimlerinin seçimlere katılmasının sağlanması üzerinde durulmaktadır. Seçme ve seçilme yaşının düşürülmesi ile ilgili olarak; 20 yaşındaki kişilerin reşit kabul edilirken seçimlere katılmalarının engellenmemesi gerektiği ve I. Dünya Savaşı sırasında cephelerde savaşmış gençlerin seçme hakkına da sahip olması gerektiği konuları belirtilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920, 375).

Birinci TBMM'de belediyelerle ilgili ikinci düzenleme belediye başkanının seçilmesi konusundadır. 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'na göre belediye başkanı meclis içinden mülki amir tarafından atanıyordu. 1922'de kabul edilen kanunla belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından kendi içinden iki yıl için seçilmesi yöntemi getirildi (Devairi Belediye Rüesasının ..., 1922). Kanunun gerekçesinde; 1921 Anayasası'nda belirtilen milletin hakimiyeti esasına ve yerinden yönetim anlayışına uyum sağlamak, belediye kurumunun ruhuna ve manasına uygunluk, belediye başkanlarının merkezi yönetimin görevlisi görüntüsünü ortadan kaldırmak, mülki amirler eliyle kullanılan idari vesayeti azaltmak, seçme ve azil yetkisini belediye meclisine vermek ve meclisin denetimi arttırmak olarak belirtilmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1922, 240-246).

Birinci TBMM'deki yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler üzerinde 1850'lerin ortalarından itibaren Osmanlı ülkesinde uygulama ile gelişen belediye birikiminin etkilerini görmek mümkündür. Belediye kurumu, yerel hizmetler, yerel seçimler ve temsil, belediye-merkezi yönetim ilişkileri vb. konularda zengin bir tartışma ortamı görölmektedir. Önceki dönemlerde reformu tasarlayan ve uygulayan merkezi bürokrasi yerine daha çok yerel temsilcilerin reform sürecinde başat rolü üstlenmeleri, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri de olumlu yönde etkiledi. Ayrıca, bu ortam üzerinde 1918-1920 arasında Anadolu ve Trakya'da oluşan ve açıkça iktidarlaşan yerel inisiyatifler, yani "Yerel Kongre İktidarları"nın da etkisi vardı (Tanör, 1999, 266).

1921 Anayasası'nda merkezîyet usulü sınırlı ve hatta istisnaidir. Yerinden yönetim ise asli ve geneldir. Böylece, Osmanlı sisteminin ve 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'nin öngördüğü merkezîyetçi sistem tersine çevrilmiş, yerinden yönetime ve özerkliğe ağırlık verilmiştir. Bu bir bakıma aşağıdan yukarı doğru bir yönetim yapısını ifade etmektedir (Tanör, 1999, 265). Belediye seçimleri ve belediye başkanı konusundaki düzenlemeler yerel temsilin alanı genişletme amacı taşımaktadır. Diğer taraftan, bu düzenlemeler ile TBMM hükümetine, her bölgedeki insanların örgütlü biçimde desteğinin sağlanması da hedeflenmişti. Merkezi devlet yapılanmasının zayıf olduğu bu dönemde, TBMM yanında yerel inisiyatiflerin harekete geçirilmesi, otorite boşluğunun yerel yönetimlerle doldurulma çabası ve bunların hükümetle ilişki ağlarının

kurulması, aslında TBMM hükümetinin taşrayla iletişimini kolaylaştırarak etkinliğini arttıracak bir zemin de oluşturuyordu (Oktay, 2010, 45).

Bu dönemde mahalli idarelerle ilgili reform, vilayet yönetimi, belediye seçimleri ve belediye başkanı ile sınırlı kaldı. 1877'deki Vilayet Belediye Kanunu'nun modeli geçerliliğini sürdürdü. TBMM'deki tartışmalar, üyelerin model değişikliğinden daha çok merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri daha özerk hale getirmeye çalıştığını, belediye hizmetleri konusunda ise model değişikliğinden daha çok hizmet niteliğinin iyileştirilmesine odaklanıldığını göstermektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1922, 239-245; TBMM Zabıt Ceridesi, 1920, 375-380; TBMM Zabıt Ceridesi, 1920, 401-410).

### III. 1923-1930 Dönemi: Osmanlı Mirasının İyileştirilmesi ve Ankara Uygulaması

Türkiye'de Cumhuriyet rejimine geçildiği 1923 yılından yeni belediye kanununun çıkarıldığı 1930 yılına kadar geçen sürede belediyeler alanındaki gelişmeler bu dönem altında ele alınmaktadır. Ülkenin yürütme organizasyonunda bir değişik olmakla birlikte merkezi yönetimin birçok alanında olduğu gibi belediyeler alanındaki model ve kurumlar, Osmanlı devletinden miras alınan bir niteliğe sahipti. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilâyet Belediye Kanunu, İstanbul ve diğer vilayetlerdeki belediye model ve uygulamalarını yönlendiriyordu. Belediye gelirleri, zabıta, imar, sağlık, ulaşım vb. alanlardaki düzenlemeler yasal altyapının diğer kısmını oluşturuyordu. Osmanlı döneminden kalan iki belediye kanunu 1930 yılına kadar geçerliliğini korudu. 1923'de Lozan Antlaşması'nda kabul edilen sınırlar içinde Osmanlı Devleti'nden devralınan 389 belediye bulunuyordu (Ortaylı ve Tekeli, 1978, 89).

Dönemin belediyeler bakımından öne çıkan temel özellikleri; Osmanlı'dan devralınan ilgili mevzuatının öncelikli ihtiyaçlar çerçevesinde iyileştirilmesi, yeni belediye kanununun hazırlanması, Batı Anadolu'da işgal sırasında harap olan ve mübadele sonrasında nüfusu azalan şehirlerin imar edilmesi ve ortaya çıkan üretim ve hizmet boşluklarının kapatılması, Ankara'nın başkent ilan edilmesi ve şehrin yeni niteliğine uygun geliştirilmesi olarak belirtilebilir (Oktay, 2008, 147). Bu dönemde, belediyelerle ilgili düzenlemeleri olumsuz etkileyen çeşitli faktörler de vardı. Devlet idaresinde katı merkezîyetçi yaklaşımın varlığı, ülkedeki siyasal muhalefetin belediyelerde örgütlenerek güçlenme potansiyelinin oluşturduğu kısıtlar, I. Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan enflasyonun etkisiyle vergi değerlerinin düşerek belediye gelirlerinde azalmaya yol açması bu faktörlerden bazılarıydı (Tekeli, 2009, 35-36).

1923-1930 döneminin ilk önemli belgesini 1924 tarihli anayasa (Teşkilâtı Esasiye Kanunu) oluşturmaktadır. 1921 Anayasası'nın yerinden yönetime önem veren niteliğine karşın 1924 Anayasa'sı merkezîyetçi bir anlayışa sahipti. 1921'deki metinde mahalli idareler için genel çerçeve ve alt konular geniş olarak ve yerinden yönetim yaklaşımı çerçevesinde ele alınırken, 1924 tarihli Anayasa'da mahalli idarelerle ilgili sınırlı düzenleme yapıldı. Anayasa'nın 90'ıncı maddesinde il, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunun belirtilmesi ile yetinildi. Anayasadaki tüzel kişilik ifadesi bu kademelerde mahalli idare birimlerinin varlığını ifade etmektedir.

Belediye mevzuatının iyileştirilmesi kapsamında, 1924 yılında Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu (Düster III/5, 1924, 642-656) ve bir belediye

muhasebe talimatnamesi çıkarıldı. Bu düzenlemeler ile düşen vergi değerlerinin yükseltilmesi, yeni gelir kalemleri sağlanması, bazı vergilerde değişiklik yapılması ve tahsil süreçlerinin iyileştirilmesi sonucunda belediye gelirleri artış gösterdi. Ancak, 1926'dan itibaren yeni düzenlemelerle belediyelere ait bazı gelirlerin merkezî yönetime devredilmesi, gelirlerde azalmaya neden oldu. 1924 yılında belediyelerin şehirdeki denetimini artırmaya yönelik bir ceza kanunu çıkarıldı (Düster III/5, 1924: 840-841). 1926'da çıkarılan Türk Ceza Kanunu'nda beledî nitelikli suçlarla ilgili düzenlenen hükümlerle belediyelerin bu alandaki yetkileri güçlendirildi (Türk Ceza Kanunu, 1936).

1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'nda, 2 binin altında nüfusa sahip yerleşim birimleri köy olarak tarif edilerek, bu sınırın üzerindeki doğal olarak belediye kabul edildi (Köy Kanunu, 1924). Böylece, bir yerleşim yerinde belediye kurulması bakımından önemli bir kıstas getirilmiş oldu. Köy Kanunu tasarısında yerel yönetimler 4'e ayrılmıştı. Nüfusu 3 binden aşağı olan yerler köy, 3 bin-20 bin arası kasaba, 20 bin-300 bin arası şehir ve 300 binden yukarı nüfusa sahip yerleşimler büyük şehir olarak tanımlanmış ve her bir kademe için ayrı kanun çıkarılması öngörülmüştü. Kanunlaşan metinde nüfusu 2 bin-20 bin olan yerleşimler kasaba ve 20 bin üstündekiler şehir olarak tanımlandı. Büyük şehir tanımı çıkarıldı ve ayrı kanunlar yapılmadı (Yavuz, 1966, 82).

1925'de 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nda değişiklik yapılarak belediyelerin imar ve mali konudaki yetkileri artırıldı. Bu düzenleme özellikle Batı Anadolu'da savaş nedeniyle harap olmuş şehirlerin yeniden imarını desteklemeyi amaçlıyordu (Ebniye Kanunu'nun ..., 1925). 1926'da çıkarılan Sular Kanunu (R.G. 368, 1966) ile özel alanda faaliyet gösteren vakıfların elinde bulunan su tesislerinin yönetimi belediyelere devredildi. 1926'da Vilayet Kanunu'nda yapılan değişiklikle belediyelerin sınırları; "her kasaba veya şehir toplu ve dağınık evleri, bağ ve bahçe ve tarla ve meraları ile birlikte bir belediye dairesi teşkil eder" biçiminde tanımlandı. Bu çerçevede sınırların tespit yetkisi belediye meclisine verildi (Vilâyat Belediye ..., 1926).

1924 yılında başkent olmasından sonra Ankara'da belediye hizmetleri konusunda İstanbul'dakine benzer Şehremâneti idaresi oluşturuldu (Ankara Şehremâneti ..., 1924). Şehremîni, Dahiliye Vekaleti tarafından atanıyordu. Şehremâneti'nin meclisi olan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyeleri 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'na uygun olarak seçmenler tarafından belirleniyordu. Ankara'daki seçimde, kanunda öngörülen belli bir emlak vergisi ödeme şartı kaldırıldı. İstanbul'da bütçe kabulü ve personel tayini Şehremâneti tarafından yapılabilirken, Ankara'da bu işlemlerin onayı Dahiliye Vekâleti'ne bırakıldı. Ankara'da zabıta görevi de polise verildi. 1925'de Ankara için Şehremâneti'ne yetki veren istimlak kanunu çıkarıldı. 1926'da inşaat konusunda kredi sağlamak için uzmanlaşmış bir banka eksikliğini gidermek üzere Emlak ve Eytam Bankası kuruldu (Emlak ve Eytam..., 1926). 1928 yılına gelindiğinde Ankara'nın imarı konusunda belediyenin teknik kadrosunun yetersiz kaldığı gerekçesiyle bu konudaki görev ve yetki, Dahiliye Vekâleti'ne bağlı olarak kurulan "Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'ne devredildi (Ankara'da İnşası ..., 1925). Ankara'nın gerek belediye yönetimi ve gerekse şehirselleşme süreci konusunda merkezi yönetimin müdahalesi yoğun biçimde görülmekteydi.

Yeni belediye kanunu hazırlanması çabaları 1923-1930 döneminin ilk yıllarından itibaren zaman zaman gündeme gelmiştir. 1923 yılının sonlarında İstanbul Şehremâneti'ndeki Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyelerinden

oluşturulan bir komisyon tarafından belediye kanunu tasarısı hazırlandı ve görüşülmek üzere Cemiyet'e sunuldu. Aynı tarihlerde tasarı Bakanlar Kurulu'na da sunuldu. Ancak, TBMM gündemine gelerek yasalaşma imkânı bulamadı. Bununla birlikte tasarı hakkındaki çalışmalar devam etti. 1926 yılında yeni bir tasarı metni bakanlar kuruluna sunuldu. Bu çalışma da önceki tasarıda olduğu gibi TBMM gündemine gelemediği için yasalaşamadı (Şinik, Uçar ve Dik, 2016, 1-27). Tasarılar da öne çıkan düzenlemeler; Osmanlı döneminden kalan İstanbul ve diğer vilayetlerle ilgili belediye kanunlarının kaldırılarak nüfusa göre tanımlanan köy, belde, kasaba ve şehir ayrımı çerçevesinde ayrı düzenlemelerin getirilmesi, meclis üyesi seçim yönteminde değişiklik yapılması, mevzuatta günün ihtiyaçları çerçevesinde güncellemeler yapılması, İstanbul ve Ankara'daki Şehremâneti modelinin 80 bin nüfusu geçen şehirlere de yaygınlaştırılması olarak belirtilebilir. Bu tasarinın 1930 tarihli Belediye Kanunu'nu etkileyen birçok maddesi bulunmaktadır (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926).

Bu dönemde 1855'lerden itibaren gelişen Osmanlı belediye mirasının oluşturduğu birikimin uygulamayı ağırlıklı olarak yönlendirdiği görülmektedir. Kırsal alandan şehirlere göç hareketi görülmemesi ve ekonomik şartlardaki benzer düzeyin devam etmesi, şehirlere bir değişimin ortaya çıkmamasının temel nedenini oluşturmaktadır. Bunun tek istisnasını başkent olarak ilan edilen Ankara'nın nüfus çekmesi ve devlet eliyle geliştirilme çabasıdır. Osmanlı Dönemi'nde İstanbul'un modern belediye alanındaki öncü rolünü, Cumhuriyet Dönemi'nde Ankara üstlendi. Ankara'daki uygulamalardan elde edilen deneyim, ülkede belediyeler alanında ortaya konulacak adımlarda temel role sahip oldu. Ülkedeki belediye mevzuatında özellikle mali sistem, imar, kentsel denetim ve su hizmetleri alanındaki düzenlemeler dönemin diğer özelliğini oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatının yaygınlaşmadığı bu dönemde şehirlerin ihtiyaçlarının karşılanması ve geliştirilmesinin özellikle belediyeler üzerinden gerçekleştirilmesi temel bir yaklaşım olarak benimsenmişti. Bununla birlikte, dönemin genel özelliği olan merkezîyetçi yönetim anlayışı belediyeler konusundaki bu politikanın çerçevesini oluşturuyordu. Bu dönemde belediye seçimleri yapılmadı. Belediye meclisleri genelde idare meclisleri üyelerinin karışımından oluşturuldu (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930).

#### **IV. 1930-1960 Dönemi: Merkezîyetçi Ortamda Yeni Belediye Kanunu ve Çok Partili Hayatta Belediyeler**

1930-1960 dönemi belediyeler bakımından; yeni belediye kanunun çıkarılması, ilave yasal düzenlemelerle belediyelerin görev alanının geliştirilmesi, imtiyaza dayalı yürütülen yerel hizmetlerde devletleştirme uygulamaları, belediyeler için kredi bankaları kurulması ve çok partili hayata geçilmesinin yansımaları gibi önemli konuları içermektedir.

1924 ve 1926 yıllarında iki yeni belediye kanunu girişimi sonrasında 1930'da yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu (R.G., 1471, 1930) ile dönem başlamaktadır. 1928 yılında birçok Avrupa ülkesindeki kanunlardan da yararlanılarak Dahiliye Vekaleti tarafından hazırlanan tasarı, TBMM'de kabul edildikten sonra yürürlüğe girdi (Aytaç, 1990, 90). Osmanlı'dan devralınan belediye modelini temel kabul eden düzenleme, bu model üzerinde bazı değişiklikler ve geliştirmeler içeriyordu. Yeni belediye kanunu Osmanlı'daki



reform yapma tarzının bir devamı olarak Avrupa'daki model ve mevzuatın alınması yöntemi çerçevesinde özellikle Fransa'daki 1884 tarihli belediye kanunundan büyük ölçüde etkilendi (Gözler, 2019, 20). Belediye Kanunu ile 1877 tarihli Dersâdet Belediye Kanunu, Vilayet Belediye Kanunu, ilave düzenlemeleri ve Cumhuriyet döneminde çıkarılan Ankara Şehremâneti kanunu kaldırıldı. Yeni kanun, zaman içinde çeşitli değişiklikler olmakla birlikte, 2005 yılına kadar yürürlükte kaldı.

1580 sayılı Belediye Kanunu ile önemli değişiklikler getirildi. Ülkedeki belediyeler kanunla tek bir düzen altında yapılandırıldı. İstanbul ile Ankara'da uygulanan ve diğer büyükşehirlere de yaygınlaştırılması gündeme gelen Şehremâneti modeli kaldırıldı. Belediye; beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medenî ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla sorumlu bir tüzel kişilik olarak tanımlandı. 1926 tarihli belediye kanunu tasarısında öngörülen nüfus büyüklüğüne göre belediyelerin kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde ayrılması ise yeni kanunda yer almadı.

1924'de Köy Kanunu'nda yer alan 2 bin nüfus şartı, belediye kurulabilmesi için kriter kabul edildi. Belediyelerin sınırları ve belediye kurulması geniş olarak düzenlendi. Belediyenin görevleri liste biçiminde ayrıntılı ve geniş kapsamlı biçimde belirtildi. Gelir durumuna göre belediyelerin görevlerden hangilerini yapma zorunluluğu olduğu tanımlandı. Belediye yetki ve imtiyazları kanunda ayrıca yer aldı. İmar plan ve programı yapma zorunluluğu getirildi ve merkezi yönetimin bu konudaki denetimi artırıldı. Belediyelerin nasıl birlik kurabileceği ve mahalle kurulması kanundaki diğer düzenlemelerdi.

Belediye gelirleri yanında yeni olarak harcama alanları da kanunda belirtildi. Belediye gelirlerinin ana gruplarını vergi ve resimler, harçlar, belediye hisseleri, harcama katılma payı oluştuyordu. Başlıca vergi ve resimler; gümrüklerden belediye payı, akaryakıt tüketim resmi, şerefiyeler, eğlence resmi, av ve süs köpeği resmi, oyun alet ve vasıtaları resmi, içme ve kaplıca resmi olarak düzenlendi.

Osmanlı Dönemi'nde sadece İstanbul'da Şehremâneti bünyesinde yer alan encümen yapısı, başkan ve meclis yanında, karar ve danışma niteliğine sahip üçüncü organ olarak diğer belediyelerde de kuruldu. Encümen, belediye başkanı, belediye birim amirleri ve meclisin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşturuldu. Belediye meclisi için her hafta toplanma yerine yılda üç defa toplanma usulü getirildi. Belediye meclisinin etkinliğinin azaltılarak, yetkileri sınırlandırılmış encümen ile ikame edilmeye çalışıldığı söylenebilir. Kanunda, meclisin üye sayısı ayrıntılı kategoriler biçiminde nüfusa göre düzenlendi. Belediye meclisi kararlarının bütçe, kesin hesap, borçlanma, ücret tarifesi, imar programı gibi bir kısmının o yerdeki en büyük mülki amir tarafından onaylanması kuralı kabul edilerek idari vesayet artırıldı. Belediye meclisinin feshedileceği durumlar tanımlandı. Meclis çalışma süreci ayrıntılı biçimde düzenlendi.

İlk defa 1922'de Birinci TBMM tarafından kabul edilen belediye başkanının belediye meclisi tarafından kendi içinden seçilmesi yöntemine benzer bir süreç getirildi. Belediye başkanı, meclis üyelerince meclis içinden ya da dışından hemşeri olanlar veya olmayanlar arasından seçilme yeterliliğine sahip kişilerden seçilecekti. Ancak, seçilen kişinin başkanlığı, il merkezi olmayan yerlerde valinin onayı, il merkezi olan yerlerde Dahiliye Vekaleti'nin

önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile kesinlik kazanıyordu. Onaylanmayan başkanlık seçimi başka bir kişinin seçilmesi için yenilenirdi. Bakanlar Kurulu'nun kararı ile gerek görülen il merkezlerinde Dâhiliye Vekaleti, il merkezi dışındaki yerlerde vali tarafından belediye başkanı atanabiliyordu.

Belediye Kanunu ile yerel temsilin kapsamı genişletildi. Belediye seçimlerinde oy kullanma yaşı 18, seçilme yaşı da 25'e indirildi. Kadınlara da seçme ve seçilme hakkı tanındı. Seçimlerde oy kullanabilmek ve aday olabilmek için gerekli belli bir miktar emlak vergisi ödeme şartı kaldırıldı. Ancak, tek partili siyasal yapı temsil alanındaki düzenlemeyi olumsuz etkileyerek kapsamı daralttı. Hemşeri hukuku ayrı bir madde olarak; "Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye ile ilgili olarak seçimlerde oy vermeye, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır." biçiminde düzenlendi.

1580 sayılı Belediye Kanunu ile Ankara ve İstanbul'da merkeziyetçi bir anlayışla diğer belediyelere göre farklılık oluşturan düzenlemeler yapıldı. Ankara'da Şehremâneti kaldırıldıktan sonra il belediyesi kuruldu. Ancak, 94'üncü madde ile belediye başkanının meclis tarafından seçilmesi yöntemi yerine doğrudan Dahiliye Vekâlet'inin önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanması yöntemi benimsendi. İstanbul'da belediye başkanlığı makamı, belediye meclisi ve il genel meclisi kaldırıldı. Belediye başkanlığı görevi valiyeye verildi. İstanbul valileri kanuna göre valilik yanında belediye başkanlığını da yürütecekti. Kaldırılan meclisler yerine ildeki tüm seçmenlerin oyu ile göreve gelen üyelerden oluşan İstanbul Umumi Meclisi oluşturuldu. Kaymakamlar da belediye şubelerinin sorumlusu olarak atandı.

Belediye Kanunu'nun çıkarılmasından sonra belediyelerin imar, bayındırlık, mali yapı, sağlık vb. alanlardaki yetki ve görevlerini iyileştirmek amacıyla kanun düzenlemeleri devam etti. 1930'da Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletildi (Umumî Hıfzıssıhha ..., 1930). Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren önemli bir problem alanı olan şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek amacıyla 1933'de Belediye Yapı ve Yollar Kanunu çıkarıldı (Belediye Yapı ..., 1933). Belediyelerin imar konusunda en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ile ilgili olarak 1934 yılında bir kanun çıkarıldı (Belediyece Yapılacak ..., 1934). 1935'de nüfusu 10 binden yukarı olan belediyelerin imar planı, su tesisi, spor alanı ve kanalizasyon işlerini yaptırma konusunda Dahiliye Vekâleti'ne yetki verildi. Bu amaçla ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşan "Belediyeler İmar Heyeti" oluşturuldu (Belediye Kanununa Ek..., 1935). Belediyelerin planlama konusundaki teknik yetersizliği ve birlik kurma yoluyla da planlamanın yapılamayışı karşısında Ankara İmar Heyeti'nden esinlenerek planları hazırlayacak merkezi bir imar heyeti kurulmuş oldu (Tekeli, 2009, 78).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 157'nci maddesinde su, elektrik, hava gazı, tramvay ve benzeri yerel hizmetleri yürüten özel şirketlere ait tesislerin imtiyaz süresi sonunda merkezi yönetime oradan da belediyelere devredilmesi öngörülmüştü. Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931'de kabul ettiği "devletçilik" ilkesi ile paralel biçimde imtiyaz yöntemine göre yürütülen yerel hizmetlerin bir kısmı süre bitiminde ya da satın alma yoluyla önce Nafia Vekâleti'ne sonra da

ilgili belediyeye devredildi (Tekeli, 2009, 73-77). Satın alma yoluyla kamuya aktarılanlardan bazıları 1933'de Terkos Su Şirketi, 1938'de Üsküdar- Kadıköy Su Şirketi ile 1938'de İstanbul Elektrik Şirketi, 1939'da Ankara Elektrik, Ankara Havagazı ve Adana Elektrik Şirketi, 1943'de İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Şirketi, 1945'de İstanbul Havagazı ve Elektrik Şirketi olarak belirtilebilir. İstanbul'da Terkos Su Şirketi'nin satın alınması ve tasfiyesi sonrasında 2226 sayılı Kanunla tüzel kişiliğe sahip ve İstanbul Belediyesi'ne bağlı "İstanbul Sular İdaresi" kuruldu (İstanbul Türk ..., 1933; Üsküdar ..., 1938; İstanbul Elektrik ..., 1938; Ankara Elektrik .., 1939; İzmir Tramvay ..., 1943; İstanbul Havagazı ..., 1945; İstanbul Belediyesine..., 1933).

Belediye meclislerinin yılda sadece üç defa toplanıyor olması, bazı kararların alınmasını geciktiriyordu. 1932'de Belediye Kanunu dışındaki mevzuatın belediye meclisine yüklediği görevlerin, meclisin toplantıda olmadığı dönemlerde belediye encümeni tarafından karara bağlanacağı hükmü getirildi (Belediye Kanununun 83 üncü ....., 1932). 1945 yılında Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde düzenlenen belediye meclislerinin toplanma dönemlerinde değişiklik yapılarak meclisin şubat, nisan ve ekim yerine kasım, şubat ve temmuzda toplanması düzenlendi (Belediye Kanununun 54 ..., 1945). 1946'da son değişikliğin üzerinde bir yıl geçmeden ekim, şubat ve haziran ayları belediye meclislerinin yeni toplantı dönemleri olarak belirlendi (Belediye Kanununun..., 1946).

1930 tarihli Belediye Kanunu'nun 131'inci maddesinde yer alan banka, belediyelerin bayındırlık faaliyetlerini kredi ile desteklemek üzere 1933 yılında "Belediyeler Bankası" adıyla kuruldu (Belediyeler Bankası..., 1933; Reuter, 1942, 43). Ancak, il özel idareleri ve köylerin bankanın faaliyet alanı dışında kalması ve banka kuruluş sermayesinin hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını karşılayamaması üzerine bankanın Mahalli İdareler İmar Bankasına dönüştürülmesi için girişim yapıldı. 1945'de kabul edilen kanunla İller Bankası kuruldu (İller Bankası..., 1945; İlbank Tarihçesi). Banka mali konular yanında teknik destek sağlayan kurum olarak düzenlendi.

1933'de mahalle muhtarlık ve ihtiyar heyetleri görevlerinin belediyelerin görev alanına girmesi ve gelişmiş ülkelerin hiç birisinde benzer teşkilat olmadığı gerekçesi ile kaldırıldı (Belediye Teşkilâtı..., 1933; 150 Nolu Belediye Teşkilâtı..., 1933). 1944 yılında muhtarlık teşkilatı yeniden kuruldu (Şehir ve Kasaba..., 1944). Gerekçede 1933'de teşkilatın kaldırılmasından sonra görevlerin belediye, zabıta ve diğer devlet daireleri arasından paylaştırılmasına rağmen bu hizmetlerde boşluk oluştuğu ve vatandaşların bu durumdan olumsuz etkilendiği belirtilmektedir (Şehir ve Kasabalarda..., 1943).

1580 Sayılı Belediye Kanunu ile meclis üye seçimleri iki yıl yerine dört yıla çıkarıldı. Oylama tek günde yapılmakla birlikte mülki amir onayı ile uzatılabiliyordu. Seçmenler isim, adres, imza ya da mührünü oy pusulasına yazarak oy kullanırdı. Seçilecek belediye meclis üyesi sayısının iki katı ismi oy pusulasına yazılırdı. Oy sandığının açılabilmesi için kayıtlı seçmenlerin yarısından fazlasının oylamaya katılması gerekirdi. Aksi takdirde oylama 1 hafta uzatılırdı. İlk belediye seçimleri 1930 yılında yapıldı. Seçimlere iktidardaki Cumhuriyet Halk Fırkası yanında Serbest Cumhuriyet Fırkası da katılarak 502 belediyeden 31'ini kazandı (Aydoğan ve Mahmutoğlu, 2013, 125). Ancak, Serbest Cumhuriyet Fırkası kapandı ve Danıştay bu partinin kazandığı belediye başkanlıklarını iptal etti. Bundan sonra yapılan 1934, 1938 ve 1942'deki

belediye seçimlerinde, muhalefet partilerinin bulunmadığı ortamda, iktidardaki Cumhuriyet Halk Fırkası tek parti olarak seçimleri kazandı.

Türkiye'nin çok partili hayata geçtiği 1946 yılında belediye meclisi seçim süreci daha demokratik niteliklere kavuşturuldu. Oy verme işleminin bir günde tamamlanması şartı getirildi. Siyasal partilere sandık başında temsilci bulundurabilme imkânı tanındı. Başkası adına oy kullanabilme uygulamasına son verildi. Oy pusulalarında seçmenlerin ismi, adresi ve imzası gibi kimliği belirten kayıtların bulunma şartı kaldırıldı. Seçmenler mühürlü zarflar içinde serbestçe oy kullanabilecekti. Böylece, açık oylama ve gizli tasnif yerine, gizli oylama ve açık tasnif esasına dayanan daha demokratik bir seçim sürecine geçildi (Belediye Kanununun Bazı ..., 1946). 1950'de belediye seçimleri süreci ile ilgili Belediye Kanunu'ndaki birçok madde kaldırıldı (Belediye Kanununa..., 1950). Değişiklik gerekçesinde demokratik olarak nitelendirilen Milletvekilleri Seçimi Kanunu'ndaki süreç belediye seçimleri için de kabul edildiği belirtilmektedir (Belediye Kanununa...Rapor, 1950). 1948'de Ankara belediye başkanının Dahiliye Vekaleti önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmasına son verilerek diğer belediyelerde olduğu gibi meclis tarafından seçilmesi yöntemine geçildi (Belediye Kanununun 94'ncü..., 1948).

1945 yılında "Türk Belediyecilik Derneği", belediyecilik alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir dernek olarak kuruldu. Belediyeler arası birliğin sağlanması ve bir belediyecilik akımı oluşturması amaçlanan dernek, tek parti hükümetine yakın olmakla birlikte dönem içinde; aşırı idari vesayet azaltılması, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi, belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından onaylanma usulünün kaldırılması, Ankara ve İstanbul'da belediye ile valiliğin ayrılması ve belediye bütçesinin merkezi yönetimce onaylanmasının kaldırılması alanında çalışmalar yürüttü (Tekeli, 2009, 126).

1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarıldı (R.G., 6953, 1948). Kanun ile merkezi yönetimin kazanç vergisi, gümrük resmi, tekel maddeleri, bina vergisi ve yol vergisi gibi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylarda iyileştirme yapıldığı gibi yeni paylar da ayrıldı. Tahsil giderlerini karşılamayan bazı resimler kaldırıldı. Temizleme ve Aydınlatma Resmi gibi gelirlerin tahsil usulleri daha verimli hale getirildi. Bu düzenleme ile belediyelerin gelirlerinde artış oldu. Özellikle küçük ölçekli belediyelerin gelirleri daha fazla arttı (Geray, 1990, 224).

Demokrat Parti'nin ikinci kez iktidara gelmesinden sonra 10 Mart 1954'de kabul edilen kanunla (İstanbul Birleşik..., 1954), Belediye Kanunu'nun İstanbul yönetimini düzenleyen maddeleri kaldırıldı. Vilayet ve belediye yönetiminin 1955 yılı başından itibaren ayrılması öngörüldü. 1955'te mahalli idareler seçimleri ile İstanbul'da il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri seçilerek meclisler açıldı. İstanbul'un birleşik yönetimi, 1958 yılında İl Özel İdaresi ve İstanbul Belediyesi teşkilatı olarak fiilen ayrıldı. Aynı yıl 1958'de İstanbul belediye meclisinin o sıralar Ankara Valisi görevini yürüten Kemal Aygün'ü İstanbul belediye başkanlığına seçmesi ile İstanbul valiliği ile belediye başkanlığı da ayrılmış oldu (Oktay, 2015, 194).

1956 yılında İmar Kanunu çıkarıldı (R.G., 9359, 1956). Planlama ve yapı denetim yetkileri belediyelere verilmekle birlikte Nafia Vekâleti'ne geniş denetim yetkisi tanındı. Örneğin, bakanlık belediye meclisinin kabul ettiği imar planını onaylarken değiştirme hakkına sahipti. Aynı yıl İstimlak Kanunu (R.G.,

9402, 1956) çıkarılarak belediyelerin yetkileri yeniden düzenlendi ve belediye encümeni kamulaştırma konusunda yetkili organ oldu. 1958’de İmar ve İşkân Bakanlığı kuruldu. Emlak Bankası da bu bakanlığa bağlandı (Geray, 1990, 223). Toplu konut konusunda bakanlığın ana rol üstlendiği görölmektedir.

1930-1960 döneminde yeni belediye kanununun çıkarılması, seçme ve seçilme hakkının genişletilmesi, belediyelerin sağlık, bayındırlık, altyapı, mali yapı alanındaki yetkilerinin artırılması, imtiyazlı şirketlerin belediyelere devri, kredi bankası kurulması ve tek partili düzenden çok partili hayata geçilmesi önemli gelişmeler olarak öne çıkmaktadır. Kentleşme hızının 1950’lere kadar yatay seyir izlemesi ve şehir ekonomilerinin zayıflığının gelirlere de yansması sonucu belediyeler, çok sayıda göreve sahip olmakla birlikte, daha temel ihtiyaçlara odaklandılar. 1950’den sonra kentli nüfus artış oranının yıllık %2’den %6’ya çıkması, nispeten ekonomik gelişme görölməsi, teknolojik gelişmeler ve çok partili döneme geçilmesi sonucunda belediyelerin temel ihtiyaçlara dönük hizmetleri yanında özellikle bayındırlık faaliyetlerinde artış görölmektedir.

1930-1960 Dönemi genel olarak değerlendirildiğinde, devlette merkezileşme ve tek parti iktidarının 1930’dan sonra etkisini arttırdığı değerlendirmesi yapılabilir. Cumhuriyet Halk Fırkası’nın 1931’deki büyük kongresinde kabul edilen “Altı Ok” ile simgeleşen yeni program, devletle bütünleşmiş “Tek Parti” anlayışını getirdi. Parti-devlet bütünlüğü, "siyaset" ile "idare" arasında fonksiyonel bir farklılaşmaya gidilmesini engelledi. Mülki amirler idari işler yanında siyasi konularla da ilgilendiler. Bu kapsamda vali ve kaymakamlar belediyeleri siyasi yönden de denetlediler (Eryılmaz, 2002, 15). Belediye organları ve kararları, planlama ve imar, bütçe, bürokrat atamaları ve personel düzeni merkezi denetimin yoğunlaştığı alanlar oldu. Belediyeler merkezi yönetimin taşra örgütü gibi işlev gördü. Sivil ve asker bürokrasi ile entegre olmuş tek parti iktidarı anlayışının etkileri 1930-1942 arasındaki belediye seçimlerine de yansdı. Belediye organlarında merkezi yönetime, dolayısı ile tek partiye bağlı bir düzen oluştu. Bu durum belediyelerin demokratik gelişimini de olumsuz etkiledi. Hemşeri hukuku getirilmekle birlikte işlevsel olamadı. Belediyelerin merkezi yönetimin denetimi altında dönemin çağdaşlaşma anlayışına uygun olarak şehirleri geliştirme hedefi dönemin diğer önemli anlayışını oluşturdu. Merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının çok gelişmediği bir ortamda çağdaşlaşmanın teknik ve kültürel alanlarına ulaşmada belediyeler önemli bir araç olarak kabul edildi.

1946’dan sonra çok partili hayata geçilmesi ve 1950’den sonra iktidardaki siyasal partinin farklılaşması gerek seçim sistemi değişikliği ve gerekse temsilciler bakımından belediyeler için demokratik anlamda olumlu bir gelişme oldu. Belediye meclislerinde esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği arttı (Tekeli, 1983, 9). Ancak, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır idari vesayeti devam etti. 1950’lerden sonra kentleşme hızının artması sürecinde belediyelerin özellikle planlama, bayındırlık ve altyapı konusundaki yetersiz kapasiteleri karşısında merkezi kurumların bu işlevlerdeki rolü arttı. Hızlı kentleşme karşısında tek tip belediye anlayışının büyük şehirlerde yetersizliği ortaya çıktı. 1930’dan sonra belediye kanunu ve diğer mevzuat değişiklikleri ile genel bir model geliştirme anlayışı ağır basmaktadır. 1950-1960 arasında belediye ve diğer yerel yönetimlerin temel kanunlarının yenilenmesi ve bu idarelerin güçlendirilmesiyle ilgili tasarı çalışmalarını yapmakla birlikte bu çabalar

sonuçsuz kaldı. 1950'den sonra belediyeler alanında model odaklı geliştirme çabalarından daha çok, belediyelerin var olan işlevlerini şehirlerde daha etkin uygulamaları konusundaki çabalar ve buna bağlı yasal altyapıdaki değişiklikler öne çıkmaktadır.

#### V. 1960-1980 Dönemi: Büyük Ölçekli Şehirlerde Çözüm Arayışları

1960-1980 dönemi, askeri darbe ile başlayan ve yine diğer bir askeri müdahale ile sona eren bir zaman dilimini oluşturmaktadır. 1950'den sonra siyasal, ekonomik ve teknolojik nedenlere bağlı olarak Türkiye'de kırsal alandan kentlere doğru başlayan hızlı göç hareketi, 1960-1980 döneminde de ivmesini korudu. Bu dönemde Türkiye'de kentli nüfusun yıllık ortalama %4,5 düzeyinde arttığı görülmektedir. Kentli nüfusun oranı dönemin başında %32 iken dönem sonunda %44'e çıktı. Başta İstanbul olmak üzere büyük ölçekli şehirlere yönelen göç dalgalarının belediyeler ve ilgili diğer kamu kurumları tarafından yönetilememesi sonucu şehirlerin etrafında gecekondu semtleri oluştu. Ulaşım, enerji, iletişim, temiz su, atık su, planlama, imar denetimi, arsa ve konut üretimi, eğitim, güvenlik, sağlık vb. alanlarda hizmet boşlukları yaşandı. Dönemin belediyeler bakımından genel çerçevesini yeni anayasadaki ilgili düzenlemeler, hızlı kentleşme karşısında belediyelerin yetersiz kalması ve büyük ölçekli şehirlerin problemlerine ulusal ve yerel düzeyde çözüm arayışları oluşturmaktadır.

27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında Bakanlar Kurulu kararı ile ülkedeki tüm belediye başkanları görevlerinden alınarak yerlerine atama yapıldı. Belediye Kanunu'nun 94'üncü maddesi, Bakanlar Kurulu kararı ile il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı, diğer yerlerde valiler tarafından belediye başkanlarının görevden alınması veya atama ile belirlenmesine imkan sağlıyordu. 3 Kasım 1960'ta çıkarılan kanunla (İl Genel ..., 1960) il genel meclisleri, belediye meclisleri, muhtar ve ihtiyar heyetlerinin de görevlerine son verildi.

1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almamasına karşın, askeri müdahale sonrasında çıkarılan 1961 Anayasası'nda bu konuda önemli düzenlemeler getirildi. Türkiye'deki kamu yönetiminin temel ilkesi olan merkezden yönetim yanında yerinden yönetim ilkesi anayasada yer alarak bir çerçeve oluşturdu. Ayrıca, yerel yönetimler; halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan, genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi olarak tanımlandı. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği ilkesi anayasal olarak getirildi. Bu yetki daha önce İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılıyordu. Anayasa'da yerel yönetimlerin kurulması, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri, merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenlenmesi kuralı getirildi. Yerel yönetimlerin mali özerkliğine vurgu yapan, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ilkesi anayasada yer aldı. Diğer taraftan, Anayasa'da büyük yerleşim yerleri için ayrı bir düzenleme öngörülmemesi, metropol şehirler için dönem içindeki model arayışları ve çözüm önerilerini sınırlayıcı bir durum oluşturdu. Anayasa'da yer alan sosyal devlet çerçevesi, mülkiyet hakkının kullanımı ve konut hakkı konusundaki hükümler de belediyeler bakımından bir çerçeve oluşturdu.

1961 Anayasası'nın 55'inci maddesinde seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılması usulü kabul edildi. Bu çerçevede, 1963'de 307 sayılı Kanun (Belediye Kanununun..., 1963) ile belediye başkanının belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçildiği iki dereceli yöntem kaldırıldı. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından çoğunluk yöntemine göre seçildiği usul getirildi. Böylece, belediye başkanı seçiminin il belediyelerinde İçişleri Bakanlığı ve ilçelerde valiler tarafından onaylandığı vesayet uygulaması da kalkmış oldu. Düzenlemenin gerekçesinde; meclis tarafından seçilen başkanların meclis karşısında zayıf kaldığı, beklenen icraatları yapamadığı, başkanlığı daha enerjik ve verimli hale getirmek için doğrudan hemşeriler tarafından seçilmesi gerektiği belirtilmektedir (Belediye Kanununa Bazı...,1963).

Belediye organlarını birbirleri karşısında yeniden konumlandıran düzenleme ile belediye başkanları gerek belediye organları ve gerekse merkezi yönetim karşısında daha güçlü ve özerk bir konuma sahip oldu. Güçlü başkan-güçsüz meclis olarak nitelendirilen model başlamış oldu. Bununla birlikte, 1580 sayılı Kanunun atanmış belediye başkanlığını düzenleyen ve kaymakamların belediye başkanı olarak görevlendirilmelerine imkân tanıyan hükümleri varlığını korudu.

307 sayılı Kanun da belediye başkanı üzerinde meclisin denetimini dengelemek amacıyla gensoru getirildi. Belediye başkanının her yıl meclise sunduğu çalışma raporunun yetersiz kabul edilmesi için meclis çoğunluğu yerine 2/3 çoğunluk kabul edildi. Ayrıca, anayasaya uygun olarak yetersizlik durumunda konunun İçişleri Bakanlığı değil Danıştay tarafından karara bağlanması düzenlendi. Belediye başkanlarının mensup oldukları siyasal partinin genel merkezlerinde, il ve idare kurullarında başkan ya da üyelik yapması yasaklandı.

**Tablo 2.** Türkiye'de 1963'de Belediyelerin Nüfusa Göre Dağılımı

Nüfus Dilimi	Belediye Sayısı	Oran (%)
1-500	3	0,3
501-1.000	28	2,7
1.001-1.500	37	3,5
1.501-2.000	98	9,3
2.001-2.500	187	17,8
2.501-3.000	133	12,6
3.001-4.000	153	14,5
4.001-5.000	77	7,3
5.001-10.000	172	16,3
10.001-20.000	79	7,5
20.001-50.000	59	5,6
50.001-100.000	18	1,7
100.001 +	9	0,9
Toplam	1.053	100,0

**Kaynak:** Yavuz, 1966: 84.

307 sayılı Kanun ile belediye meclisi üyeleri seçiminde en fazla oyu alandan itibaren adayların sıralanması yöntemi yerine nispi temsil esası getirildi. Belediye meclisi üyesi seçilme şartları 307 sayılı Kanun ile yeniden düzenlendi. Buna göre üye seçilebilmek için; Türk vatandaşı olmak, 6 aydır o beldede

ikamet etmek, 25 yaşını tamamlamak, Türkçe okuma yazma bilmek, kısıtlı ve kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak, izinsiz yabancı devlet resmi hizmetinde bulunmamak, ağır hapis cezasını gerektiren ve yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymemiş olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak, belediye ile müteahhitlik ilişkisi içinde bulunmamak şartlarını taşımak gerekiyordu.

Hızlı kentleşme sürecinde göç ile gelenlerin şehirlere yerleştirilmesi, sanayi ve kalkınma gibi fonksiyonların ülkede ve şehirlerde dağılımı gibi konular dönemin başından itibaren gündemde yer aldı. Özellikle belediye modelinden veya belediyelerin teknik kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan şehir planlaması problemlerinin giderilmesi ve çarpık kentleşmenin önlenmesi arayışları söz konusu oldu. Bu çerçevede 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması sonrasında metropol niteliği kazanmış yerleşmelerin tespiti, bu alanlarda nazım imar planlarının hazırlanması, yatırım programlarının belirlenmesi ve ulaşım planlamasının yapılması amacıyla Metropolitan Planlama Daire Başkanlığı oluşturulmuştu (Tekel, 2002, 48). Yerel uzmanların da desteği ile 1965'de İstanbul Sanayi Nazım Planı hazırlanarak Milli Güvenlik Kurulu'na sunuldu. Ardından Bakanlar Kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak 1965'de İstanbul'da, 1968'de İzmir'de ve 1969'da Ankara'da Nazım Plan Büroları kuruldu (Altaban, 2002, 33). İlerleyen dönemde Bursa, Samsun, Erzurum, Çukurova ve Elazığ gibi illerde kurulan planlama bürolarının sayısı 1980'e kadar 10'a çıktı (Keleş, 1985, 74). Ayrıca, 1966'da 710 sayılı Kanunla (İmar ve İskân..., 1966) belediyelerin imar ve fen ile ilgili birimlerinde çalışacak amir ve teknik personelin, belediyenin önerisi üzerine İmar ve İskân Bakanlığı tarafından atanması usulü getirildi.

Merkezi yönetimin belediyelerin alanına müdahalesi anlamına gelen planlama büroları, diğer taraftan belediyelerin planlama konusundaki yetersizliklerini merkezi yapılarla aşmayı hedefleyen bir uygulama oldu. 1979 tarihli Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda planlama büroları ile ilgili olarak; yerinde plan yapmakla birlikte, örgütsel yetersizlikleri, yetkilerinin kısıtlı oluşu ve plan üretmemiş olmaları nedeniyle danışma birimleri durumuna dönüştükleri değerlendirildi yapılmaktadır. İlave olarak metropollerdeki sağlıklı ve hızlı gelişmelerin, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırdığı, kentin biçiminin belirlenmesinde gecekondulaşma ve sanayileşmenin belirleyici öğeler olduğu tespiti yapılmaktadır (Devlet Planlama..., 1979, 82).

1960-1980 Döneminde kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili çeşitli çalışmalarda belediyelerle ilgili tespit ve çözüm önerileri de yer almaktadır. 1963 Tarihli Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda; merkezi yönetimin idari vesayeti konusunda 1924 Anayasası ile getirilen yapının devam ettiği, 1961 Anayasası'nın getirdiği demokratik ve özerk çerçeveye göre yerel yönetimler alanında idari vesayetin, görev ve yetkiler ile mali kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, belediye başkanının fahri görev yapması suretiyle belediye idaresinin uzman bürokrasiye bırakılması, belediyelerin personel sistemi, imar denetimi, konut, enerji üretimi ve dağıtımı, sosyal hizmetler, çevre sağlığı, gıda ve işyeri denetiminin iyileştirilmesi ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın taşrada imar denetimi amaçlı teşkilatının geliştirilmesi önerileri yer almaktadır (Türkiye ve Orta..., 1966, 48, 148, 236, 285, 318 ve 324).

1966 tarihli mahalli idarelerle ilgili MEHTAP kapsamında yapılan bir araştırmada belediyelerle ilgili önemli tespitler yer almaktadır. İdari vesayetin



daha dengeli hale getirilmesi, belediyelerin başta personel olmak üzere kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi, büyük Şehirlerin ayrı belediye modeline sahip olması, küçük ölçekli belediyelerin yerel kalkınmada anahtar role kavuşturulması, gelir kaynaklarının iyileştirilmesi, belediye başkanı seçileceklerin niteliklerinin arttırılması, belediye teŐkilatında profesyonel yönetici makamı oluşturulması ve İller Bankası'nın teknik destek yönünün geliştirilmesi başlıca önerileri oluşturmaktadır (Yavuz, 1966, 2, 28-46 ve 85-90).

1972'de TODAİE'nin sekreteryasını yaptığı “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” nda; yerel yönetimlerin mali ve personel kaynağı eksikliği nedeniyle nüfus artışının oluşturduğu kamu hizmeti ihtiyaını karşılayamadığı belirtilmektedir. Metropol alanların birbiri ile ilişkisiz çok sayıda yerel yönetim birimi arasında bölündüğu, bu durumun önemli idari sorunlara yol açtığı tespiti yapılmaktadır. Bu çerçeve de belediyelerin kasaba, Şehir ve büyükşehir olarak gruplandırılması, metropol alanlarda ihtiyaa cevap verebilecek metropol idarelerin kurulması, idari özerkliğin arttırılması, kredi imkanlarının geliştirilmesi, belediye kurulmasında 5 bin nüfusun esas alınması, teknik başkan yardımcısının istihdamı önerilmektedir (Türkiye ve Orta Doğu..., 1972, 2, 148 ve 152).

Türkiye'de planlı dönem, 1961 Anayasası'nın 41'inci maddesinde öngörülen kalkınma planlarının 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanması ile başladı. 1960-1980 döneminde hazırlanan dört kalkınma planının ilki 1963-1967 dönemini kapsamaktadır. Bu planda belediye kaynaklarının çok sınırlı oluşu ve teknik yetersizliklerin hizmetleri nitelik ve nicelik olarak çok verimsiz kıldığı, birçok belediyenin temizlikle ilgili harcaması bile bulunmadığı, belediyelerin %55'inin yetersiz içme suyu olduğu, belediyelerin öz kaynaklarının geliştirilmesi ve harcamalara halkın gönüllü katılımının sağlanması gerektiği belirtilmektedir (Devlet Planlama..., 1963, 26, 419 ve 433). 1968-1972 dönemini kapsayan ikinci kalkınma planında; hızlı Şehirleşme ve beraberindeki gecekonduprobleminin belediyelerin zaten sınırlı kaynaklarını yetersiz hale getirdiği, belediyelerle ilgili gelir ve hizmet bölüşümü alanında reform yapılması ve yerel kalkınmada merkezi yönetim ile belediyelerin iş birliği yapması gerektiği belirtilmektedir (Devlet Planlama..., 1968, 22, 80, 253 ve 610).

1973-1977 dönemini kapsayan üçüncü kalkınma planında; belediyelerce yürütölen yerel hizmetlerin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğu, bu durumun mali kaynakların yetersizliği yanında önceliklere göre harcama yapılmamasından kaynaklandığı, küçük belediye ölçeklerinin yetersizlik oluşturarak merkezin transferlerine ihtiyaı arttırdığı, belediyeler arası, belediyenin organları arası ve merkezi yönetimle belediyeler arası iş birliğinin yetersiz olduğu tespiti yapılmaktadır (Devlet Planlama..., 1973, 117, 941 ve 943). 1979-1983 dönemini kapsayan kalkınma planında; 1930 tarihli belediye modelinin yetersiz kaldığı, metropol alanlarda yeni model ihtiyaı bulunduğu, idari vesayetin azaltılması, belediye özerkliğinin arttırılması ve belediye kurulma nüfus kriterinin yükseltilmesi gerektiği, Şehir planlamasının özellikle büyük ölçekli Şehirlerde uygulamanın gerisinde kaldığı, belediyelerin beş yıllık çalışma planları hazırlaması, belediyelerin girişimciliğinin geliştirilmesi gerektiği, belediyelerin mali kaynak, görev ve yetkilerinin

genişletilmesi ihtiyacı belirtilmektedir (Devlet Planlama..., 1979, 78, 82, 303 ve 326).

Belediyelerin mali alandaki sıkıntılarının devam ettiği 1960 sonrası dönemde gelir kaynaklarında azalma buna karşın harcamalarda artış görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin belediye meclislerinin levha, ilan ve reklam resmi tarifesi düzenlemesini iptal etmesi, 1968'de Bütçe Kanunu ile akaryakıt ve taşıt vergilerinden ayrılan payların azaltılması ve 1969'da Anayasa Mahkemesi'nin bina vergisinden belediyelerin aldığı payı iptal etmesi gibi düzenlemeler gelirlerde azalma oluşturdu. Diğer taraftan çalışma hayatındaki gelişmeler ve çalışanların ücretlerindeki artış belediye bütçeleri içinde personel harcamalarını oldukça arttırdı. Belediyelerin bu kayıplarına karşı borçlanma imkanlarının artırılması ve borçların yeniden yapılandırılması çalışmaları görülmektedir. Ayrıca, belediye bütçesinden diğer idarelere verilen paylar kaldırıldı. Trafik Fonu kurularak belediyelere de pay ayrıldı. 1978'de 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda değişiklik getiren vergilerin kapsam ve oranlarını yeniden düzenleyen 2216 sayılı Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildi (Keleş, 2006, 335). Gelirleri arttırmaya yönelik bu gibi çabalar görülmekle birlikte, belli ilkeler çerçevesinde bütüncül bir bakış açısının yoksunluğu karmaşık, merkeze bağlı ve yetersiz bir belediye mali sisteminin varlığını ortaya çıkardı (Tekeli, 2009, 188-196). 1948'de çıkarılan belediye gelirleri ile ilgili Kanun, kentleşme ve sanayileşme sürecinde yetersiz kaldı. Merkez ile yerel yönetimler arasında kaynak bölüşümü dengesizdi. Yerel vergiler enflasyondan etkilenebilecek özellikte idi. Bu nedenlerin sonucunda belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payı 1950'de %10 düzeyinde iken 1975'de %5'e düştü (Keleş, 2006, 338-339).

1966'da çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu (R.G., 12362, 1966) ile gecekonduların tespiti, denetimi, ıslahı, tasfiyesi, arsa tahsisi ve kredi sağlanması gibi konular düzenlendi. Bu kapsamda Türkiye Emlak Kredi Bankası'nda belediyeler için bir fon da kuruldu. Bununla birlikte belediyeler bu konuda başarı sağlayamadı. Hızlı göç ile gecekondu sayısı artarak şehirlerin temel problemlerinden biri olmaya devam etti. Özellikle hazineye ait arazilerde yer alan gecekondu alanlarının denetimsiz ortamı ve belediye hizmetleri bakımından oluşan boşluklar, önemli problemleri de beraberinde getirdi.

1970'den sonra yerel yönetimlerin ve özellikle büyük ölçekli şehirlerin problemlerine çözüm arayışlarında bir artış görülmektedir. 1971'de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen İç-Düzen Projesi çerçevesinde mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak; Belediye, İl Özel İdaresi, Köy, Metropolitan Hizmet Birliği, Belediye Cezaları, Mahalli İdareler Enstitüsü, Mahalli İdareler Mali Denetleme Kurulu, Mahalli İdareler İktisadi Teşebbüsleri ve Mahalli İdareler Memurları kanun tasarıları hazırlandı. Bu hazırlıklar yasalasma imkânı bulamamakla birlikte sonraki çalışmalar için altlık oluşturdu (Devlet Planlama..., 1977, 164-167).

Metropol belediyelerle ilgili kanun tasarısı 100 bin nüfusun üzerindeki şehirlerde belediye birliği modelini esas alıyordu. Bu şehirlerde birden fazla belediyeyi ilgilendiren ve tek bir otorite tarafından koordine edilmesi gereken hizmetler, kurulacak belediye birliğine devrediliyordu. Birliğin başkanı vali olarak öngörülmüştü. 1961 Anayasası'nın 116'ncı maddesinde büyük ölçekli şehirler için farklı bir belediye modelinin düzenlenmemesi nedeniyle bu

çalışmada olduğu gibi sonraki çalışmalarda da belediye birliği modeli esas kabul edildi (Aytaç, 1972, 17-19).

1972’de büyük şehirlerdeki imar konularında bütünlük sağlanması ve bu şehirlerin problemlerinin metropoliten kuruluşlar eliyle çözülmesi amacıyla “Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu” oluşturuldu. Kurul; İmar ve İskân Bakanı’nın başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Turizm ve Tanıtma bakanlarının katılımı ile oluşuyordu (Bakanlar kurulu..., 1972).

1971’de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen İç-Düzen Projesi çerçevesinde hazırlanan metropoliten yönetim konusundaki tasarı bazı değişikliklere uğradıktan sonra “İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” olarak 1976 yılı haziran ayı içinde Başbakanlığa sunuldu (Devlet Planlama..., 1977, 165-167). TBMM’ye de sunulan tasarı önceki tasarıdan farklı olarak sadece İstanbul için hazırlanmıştı. Belediye birliği kurularak metropol alandaki hizmetlerin koordinesinin hedeflendiği kanun tasarısı, önceki çalışmalar gibi yasalaşma imkânı bulamadı (Eke, 1982, 170-172).

1976’da “Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı” Senatör Şerif Tüten tarafından hazırlanan önemli bir girişimi oluşturmaktadır. Önceki iki tasarı ile aynı kapsama sahip metin İstanbul, Ankara ve İzmir’de birlik kurulmasını öngörmektedir. Önceki tasarılarından farklı olarak birlik başkanlığı vali yerine il merkezindeki belediye başkanına verilmektedir. Bu açıdan daha demokratik bir niteliğe sahiptir (Eke, 1982, 173).

1976’da “Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanarak hükümete sunuldu. Tasarı, su ve kanalizasyon hizmetlerinin her belediyece ayrı ayrı yürütülmesinin planlama ve projelendirme imkanını ortadan kaldırdığı, kaynak israfına yol açtığı, hizmet maliyetlerini arttırırken, verimsizliğe yol açtığı gerekçesi ile İstanbul kenti ve çevresindeki yerleşme yerlerinin su ihtiyacının tek otorite eli ile karşılanmasının zorunlu olduğu görüşünden hareket edilerek hazırlanmıştı. TBMM’ye de sunulan tasarı yasalaşma imkânı bulamadı (Güler, 1987, 117-147. 128 ve 129).

1978 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından ve 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlıkları’nca ortaklaşa hazırlanan "Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı" adını taşıyan iki kanun çalışması oldu. Önceki tasarılar ile benzer içeriğe sahip bu çalışmalar da diğerleri gibi kanunlaşma fırsatı bulamadı (Marmara..., 1987, 182-184).

Bu dönemde belediyeler alanında önemli gelişme birlikler alanında yaşandı. Hızlı kentleşmenin getirdiği yoğun problemler karşısında mali imkanları yeterli olmayan birçok belediyenin birlik yöntemine başvurduğu ve bu dönemde birlik sayısının arttığı görülmektedir. Belediye birlikleri; yardımlaşma ve iş birliğini geliştirmek, ortak ihtiyaç ve hizmetler konusunda kapasite oluşturmak, ortak araç parkı kurmak, tanzim satış yapmak, maliyetleri azaltmak, mali kaynak elde etmek ve merkezi yönetim karşısında güç noktası oluşturmak gibi amaçlarla kuruluyordu. 1971’de Metropoliten Zonguldak Belediyeler Birliği, 1972’de İstanbul Mahallî İdareler Birliği ve Kartal Mahallî İdareler Birliği (Aytaç, 1972, 11), 1975’de Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ile dönemin sonuna doğru kuruluşlarını tamamlayan Çukurova ve Toroslar Belediye Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Fırat Belediyeler Birliği, İstanbul Belediyeler Birliği, Van Gölü ve Çevresi Belediyeler Birliği, Karadeniz

Belediyeler Birliği, Kızılırmak Belediyeler Birliği, Konya Belediyeler Birliği ile Orta Anadolu Belediyeler Birliği (Kazancı, 1983, 49) öne çıkan bazı birlik yapıları olarak sayılabilir.

Ocak 1978'de hızlı kentleşmenin oluşturduğu problemler karşısında belediyelerin geliştirilmesi konusunda merkezi düzeyde ilgili konuların takip ederek gündeme taşıma amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kuruldu (Keleş, 2006, 448-449). Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İller Bankası gibi kurumlar yeni bakanlığa bağlandı (Bakanlıkların Kurulmasıyla..., 1978). İçişleri Bakanlığı'nın yetkisinde olan idari vesayet kapsamındaki yetkilerin önemli bir kısmı da yeni bakanlığa devredildi (İçişleri Bakanlığının..., 1978). Kısa bir ömre sahip bakanlık Kasım 1979'da kaldırıldı. Bakanlığın idari vesayetin azaltılması, gelirlerin artırılması ve belediye birliklerinin yaygınlaştırılması alanında çalışma ve girişimleri oldu (Keleş, 2006, 450). Bakanlığın kaldırılmasından sonra yerel yönetimler eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığı ile irtibatlandırıldı.

1960-1980 dönemi askeri darbe ile başlamakla birlikte çok partili siyasal hayatın daha da çeşitlendiği yıllar oldu. Bu durum sonucu belediyelerin siyasal yönleri öne çıktı ve bu alanda daha önemli aktör haline geldiler. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimler için daha demokratik ve özerk bir çerçeve çizilmesine karşın, uygulamaya yansımaya düzenlemeler dönem içinde sınırlı kaldı. Bununla birlikte merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayetinde azalma oldu. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ise, belediye organları bakımından yürütmeye tam hakim olan güçlü başkan dönemini başlattı.

1960-1980 döneminde kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili temel çalışmalarda belediyelerle ilgili tespitler; gelir yetersizliği, idari vesayetin yüksekliği, kurumsal kapasite eksiklikleri, yerel hizmetlerdeki problemler, şehir planlaması eksiklikleri ve büyük şehirlerdeki belediye modelinin değişmesi gerektiği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dönem sonunda kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, kısa süreli bir girişim olarak bu problemlere çözüm üretmedi.

1960-1980 döneminde büyük ölçekli şehirlerde yaşanan problemlerin yerel hizmetler bakımından ana gündemi oluşturmasının bir sonucu olarak, metropol şehirlerle ilgili birçok model geliştirme çabası oldu. Bunların bir kısmı problemlere merkezi yönetim yapıları ile bir kısmı ise, yeni belediye modelleri ile çözüm bulmayı hedefledi. Merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının gelişmesi, taşrada bölge esaslı hizmet organizasyonu yapılması, teknolojik gelişmeler ve belediyelerin yerel hizmetlerdeki eksiklikleri sonucu merkezi yönetimin görev alanı, belediyeler aleyhine başta imar denetimi, şehir planlaması, sağlık ve enerji olmak üzere birçok alanda genişleme gösterdi. Planlı dönemde hazırlanan ulusal düzeydeki kalkınma planları da bu süreci besledi.

1961 Anayasası'ndaki sınırlılıklar nedeniyle bu dönemde büyük şehirlerdeki belediyelerle ilgili geliştirilen model girişimleri belediye birliği niteliğine sahip oldu. Dönemin ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkları yanında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki siyasal iktidar farklılıkları, çok sayıda tasarı hazırlanmasına rağmen bu çalışmaların kanunlaşmasını engelleyen başlıca faktör oldu. Sonuç olarak, 1930 tarihli Belediye Kanunu'na dayanan tek kademeli il belediye sistemi diğer yerlerde olduğu gibi büyük şehirlerde de devam etti. Hızlı ve çarpık kentleşme yanında çözüm bekleyen kentsel problemler yoğunluğunu arttırdı. 1970'li yıllardaki girişimler başarısız olmakla

birlikte, büyük ölçekli şehirlerin ayrı bir yönetim modeline sahip olması anlayışının yerleşmesi ve bilgi birikimi konusunda yararlı oldu. Geliştirilen fikir, yaklaşım ve modeller sonraki dönemde ortaya çıkan büyükşehir belediyeleri için bir ön hazırlık ve altyapı sağladı.

## **VI. 1980-2004 Dönemi: Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması ve Yaygınlaşması**

1980-2004 dönemi askeri darbe ile başlamakta ve 2000’li yılların başındaki kamu yönetimi reformları kapsamında yeni belediye düzenlemelerinin çıkışına kadar sürmektedir. Türkiye’de önceki dönemde başlayan hızlı kentleşme trendi bu dönemde de etkisini sürdürmektedir. 1980-2004 döneminde kentli nüfus artış hızı yıllık ortalama %5,5 düzeyindedir. 1980’de kentli nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %44 iken, dönem sonunda %67’e çıkmıştır. Darbe dönemi belediye düzenlemeleri, 1982 Anayasası, büyükşehir belediye modeline geçiş ve modelin yaygınlaşması, belediye gelirlerinde artış ile belediyeleri geliştirme çabaları dönemin temel başlıklarını oluşturmaktadır.

1960’ta olduğu gibi, 1980 askeri müdahalesi sonrasında belediye başkanları görevden alındı ve belediye meclisleri feshedildi. Belediye meclisinin görevleri belediye daire amirlerinden oluşan belediye encümenlerine verildi (Belediye Kanununa ..., 1980). Belediye başkanları yerine sıkıyönetim komutanlıklarının taleplerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı ve diğer alt kademelerde valiler tarafında atama yapıldı. Atama ile göreve gelen başkanlar mahalli idareler seçimlerinin yapıldığı 1984’e kadar görev yaptı.

Darbecilerden oluşan Milli Güvenlik Konseyi’nin Aralık 1980’deki kararı sonrasında büyük şehirlerin yakın çevresindeki belediyeler il belediyesine bağlandı (Milli Güvenlik ..., 1980). Nüfus artışı ve göç sonucu kurulmuş çevredeki belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli düzeyde sunamaması ve bu durumun oluşturduğu denetim problemleri düzenlemenin gerekçesi olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda 26 ilde (Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K. Maraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon) 147 belediye ve 176 köyün tüzelkişiliği kaldırıldı (Güler, 1987, 131). Benzer durumları yönetmek üzere 1981 tarihli 2561 sayılı Kanun (R.G. 17538, 1981) ile nüfusu 300 bini aşan (İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir, Gaziantep) il belediyelerinin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı’nın görüşü alınarak tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve il belediyesine bağlanması konusunda Bakanlar Kurulu’na yetki verildi.

Askeri darbe yerel yönetimleri geliştirme çabalarını kesintiye uğratmakla birlikte, şehirlerdeki problemlerin yoğunlaşma üzerine bu yöndeki çalışmalar yeniden başlatıldı. Önce Milli Güvenlik Konseyi Sekreterliği bünyesinde büyük şehirlerin yönetimi konusunda bir çalışma grubu oluşturuldu. Fakat bir neticeye ulaşamadı. 1982’de 2680 sayılı Kanunla (Kamu Kurum..., 1982) Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname ile kamu yönetimini düzenleme yetkisi verildi (Karaer, 1987, 47-51). Bu çerçevede TODAİE bünyesinde kurulan “Kamu Yönetimi Komisyonu” merkezi kamu yönetimi yanında belediye, il özel idaresi, büyük şehir, köy ve mahalle için ayrı ayrı

kanun hükmünde kararname taslağı hazırladı (Güler, 1987, 136). Büyük şehirlerle ilgili olan çalışmanın etkileri 1984'de büyükşehir belediyesi modelinde görülmektedir. Diğer çalışmalar sonuçsuz kaldı.

1970'li yıllarda tasarı aşamasında kalan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 1981'de 2560 sayılı Kanun ile kuruldu. Özel amaçlı metropoliten kurum niteliğine sahip İSKİ, özerk bütçeli kamu tüzel kişisi olarak yapılandırıldı. Kanun gerekçesinde; metropol alandaki çok sayıda belediyenin su ile ilgili hizmetlerde ihtiyaçlarını tek başına çözmesinin mümkün olmadığı, kapasite eksikliğinden bu hizmetlerin genelde il belediyesine kaldığı, bunun ise mali konular, hizmetlerin koordinasyonu ve iş birliği bakımından yetersiz bir model olduğu belirtilmektedir. İSKİ, belediye yerine idari vesayet makamı olan vali ile irtibatlandırılmıştı. Valinin denetim ve gözetimi altında belediye ile koordineli olarak çalışıyordu (İstanbul Su..., 1981; Milli Güvenlik... Rapor, 1981).

1982 Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri önceki anayasaya göre daha da genişletti. Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlandı. Genel karar organı yerine yeni anayasada karar organı tanımı kullanılarak meclis yanında encümenin de seçilmiş üyelerden oluşması koşulu getirildi. Yerinden yönetim ilkesinin çerçeve niteliği sürdürüldü. Seçimlerin 5 yılda bir yapılacağı esası anayasada yer aldı. Yerel yönetim organları konusundaki yargı denetimi korunurken, İçişleri Bakanı'na haklarında görevle ilgili soruşturma açılan yerel yönetim organlarını görevden uzaklaştırabilme yetkisi tanındı. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini; idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılabilmesi düzenlendi. Anayasa'da önceki dönemde sınırlılık oluşturan durumu aşmak için büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmüne de yer verildi.

1984'de belediyelerle ilgili önemli düzenlemeler yapıldı. İlk olarak askeri darbe sonrasında yapılacak mahalli idareler seçimleri ile ilgili 2972 sayılı kanun (Mahalli İdareler..., 1984) çıkarıldı. Belediye başkanlığı ve belediye meclisi seçimlerinde daha önce uygulanmakta olan çoğunluk ve nispi temsil yöntemi sürdürüldü. Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, altı aydır o seçim çevresinde ikamet eden 25 yaşını dolduran vatandaşlar başkanlık ve meclis üyeliği için aday olabiliyordu. Büyükşehir belediyeleri meclisinin oluşumu da düzenlendi. Belediye meclisi üye sayısı konusunda nüfusa göre 9 ile 55 arasında değişen 8 ayrı grup oluşturuldu.

2972 sayılı Kanun'da meclis üyeliği seçiminde nispi temsil yöntemine %10 baraj ilave edildi. Düzenlemeye göre o seçim bölgesinde geçerli oy toplamının %10'unu geçen siyasal partilerin oyları meclis üyeliklerinin hesaplanmasında dikkate alınacaktı. Siyasal temsilin daraltılması anlamına gelen bu düzenleme ile seçimde geçerli olarak verilen oylar, sonradan hesaplama aşamasında uygulanan baraj yöntemi ile geçersiz hale getiriliyordu. Bu düzenlemenin temel gerekçesinin belediye başkanlığını kazanan siyasal partinin belediye meclisinde de çoğunluğu elde etmesini sağlayarak siyasal ve yönetsel bir istikrar sağlamak olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda ikinci adım

1988’de 3507 sayılı Kanun (R.G., 2019, 1988) ile atıldı. Değişiklik ile belediye meclisi seçiminde birinci olan siyasal partiye meclisin üye sayısına göre 1-6 arasında ilave üyelik verilmesini öngören kontenjan adaylığı yöntemi getirildi. Bu yöntemin sonucunda birinci olan siyasal partinin muhalefeti oluşturan parti gruplarının üzerinde meclis üye sayısı elde etmesi daha kolaylaştı.

1984’ün ikinci önemli gelişmesi 23 Mart 1984’de Bakanlar Kurulu’nun 195 sayılı 25 maddelik kanun hükmünde karnamesi ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimi kurulması oldu. Düzenleme gerekçesinde; büyük yerleşim yerlerinde hızlı, plansız ve denetimsiz şehirleşme ile yerel hizmetler alanında yaşanan problemlerin çözümü için, koordinasyon ve idari etkinliği dikkate alan bir model getirildiği belirtilmektedir (Büyük Şehir ... Rapor, 1984). Büyükşehir belediyelerinin kurulmasını ve işleyişini düzenleyen kanun hükmünde kararname, Temmuz 1984’de 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” (R.G., 18453, 1984) adıyla yasaya dönüştürüldü. İlave olarak uygulama yönetmeliği çıkarıldı (Büyük Şehir ...Yönetmelik, 1984).

1984’de getirilen büyükşehir belediye sistemi, 20 yıllık birikimden yararlanmakla birlikte, anayasanın sağladığı geniş esneklik sonucu belediye birliği modeli yerine tüzel kişiliğe sahip iki ayrı kademe olarak tasarlandı. Alt kademeyi büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri, üst kademeyi büyükşehir belediyesi oluşturuyordu. İstanbul’da 1858-1912 arasında uygulanan iki kademeli yapı tekrar uygulamaya konulmuş oldu.

3030 sayılı Kanunda sadece büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılmıştı. İlçe belediyelerinin görevleri; büyükşehire ait olanların dışında belediyelere verilen görevler olarak tanımlandı. 3030 sayılı Kanunun görevler konusundaki temel yaklaşımı, bir ilçenin sınırlarını ve kapasitesini aşan ve bütününe hitap eden hizmetlerin üst kademe, ilçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin de ilçe belediyesi tarafından üstlenilmesine dayanıyordu. Bu kapsamda; nazım imar planı, ulaşım terminalleri, toplu taşıma, itfaiye, mezarlık, toptancı hali, su, kanalizasyon ve gaz hizmetleri, katı atık depolama tesisleri, ana yol ve meydanlar ile gıda laboratuvarları gibi hizmetler büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verildi.

Büyükşehir belediyesinin organları başkan, meclis ve encümen olarak belirlendi. Başkan, mahalli idareler seçiminde doğrudan çoğunluk yöntemi ile 5 yıl için seçiliyordu. Meclis üyeleri konusunda doğrudan seçim yerine kademeli bir yöntem kabul edildi. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye başkanlarının tümü ile her ilçe belediye meclisinin üyelerinin 1/5’inin bir araya gelmesinden oluşuyordu. Meclis yılda üç defa toplanıyordu. Kademeler arası dikey koordinasyonu amaçlayan meclis, ilçelerin bir üst kurulu niteliğindediydi.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin kararları üzerinde vesayet yetkisine sahipti. İki meclisin tüm kararları büyükşehir belediye başkanına gönderilirdi. Başkan, kararın ilgili mecliste tekrar görüşülmesini isteyebiliyordu. Meclisler kararın ikinci görüşmesinde 2/3 ile ısrar edebilirlerdi. Bu durumda karar kesinleşmiş olurdu. Büyükşehir belediye başkanını güçlendiren geri gönderme yetkisi, modelin bütünlüğü ve koordinasyonunda başkana anahtar rol veriyordu.

Büyükşehir belediye encümeni diğer belediye encümenlerinden farklı olarak seçilmiş meclis üyeleri yerine, imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve

personel işlerini yürüten birim amirlerinden oluşturuldu. Büyükşehir belediye teşkilatı diğer belediyelerden farklı biçimde genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve müdürden oluşan bir yapıya sahipti. Profesyonel yönetici olarak konumlandırılan genel sekretere paralel olarak encümenin de sadece yöneticilerden oluşması benimsendi. Yürütmeyi, yani belediye başkanını daha güçlü hale getiren atanmış üyelerden oluşan encümen yapısı, demokratik bakımdan eleştiri noktası oldu.

Büyükşehir belediyelerinde ulaşım ve altyapı alanında koordinasyonu sağlamak amacıyla belediye içi ve dışından ilgili aktörlerin katıldığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kuruldu. İstanbul, İzmir ve Ankara'da nazım plan büroları kaldırılarak büyükşehir belediyelerine devredildi. Böylece metropol alanda imar planı hazırlanması ve ilçelerin uygulama imar planlarını denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerine geçti.

1984'de, İstanbul'da büyükşehir belediyesi kurulmasından sonra 3009 sayılı Kanun ile İSKİ'nin valilikle irtibatı kesilerek büyükşehir belediyesine bağlı ve bağımsız bütçeli bir kurum haline getirildi. 1986 yılında 3305 sayılı Kanun ile İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulması yönünde düzenleme yapıldı.

İlk olarak İstanbul, İzmir ve Ankara'da kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı, yeni düzenlemelerle arttı ve 2000'de Sakarya'nın da eklenmesi ile 16'ya ulaştı. Bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ilk düzenlemede il merkezinde 3 ilçe bulunması gerekiyordu. 1988'de 3030 sayılı Kanunda yapılan değişiklik (1580 sayılı..., 1988) ile büyükşehir belediye sınırları içinde belde belediyesi kurulmasına imkân tanındı. Bu değişiklik sonrasında 1993'de yedi ilde büyükşehir belediyesi kurulurken ilçe bulunması şartı aranmayarak alt kademe belediyesi olarak adlandırılan belde belediyelerinin varlığı yeterli görüldü.

**Tablo 3.** Türkiye'de 1984-2004 Döneminde Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

Yıl	İl	İlgili Mevzuat
1984	İstanbul, Ankara, İzmir	3030 Sayılı Kanun
1986	Adana	3306 Sayılı Kanun
1987	Bursa	3391 Sayılı Kanun
1987	Gaziantep	3398 Sayılı Kanun
1987	Konya	3399 Sayılı Kanun
1988	Kayseri	3508 sayılı Kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun	504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
2000	Adapazarı (Sakarya)	593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Verimsiz ve dağınık bir niteliği olan belediye gelirleri, 1980 sonrası dönemde gelişme görülen diğer bir alanı oluşturmaktadır. Bu konuda ilk düzenleme 1981'de 2380 sayılı Kanun ile yapıldı (Belediyelere ve ..., 1981). Belediyelere gümrük vergisi, tekel maddeleri, akaryakıt, motorlu kara taşıtları, trafik cezaları, gelir ve kurumlar vergisinden ayrı ayrı hesaplanarak aktarılan farklı düzenlemelere dayanan paylar kaldırıldı (Nadaroğlu, 1994, 227). Yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %5 pay



verilmesi uygulaması başlatıldı. 1984'de 3004 kanun ile bu pay %10,5'e yükseltildi (Belediyelere ve İl..., 1984). Yine aynı yıl yapılan 3239 sayılı Kanun ile pay miktarı %9,25'e indirildi. 1987'den itibaren bütçe kanunlarına konulan bir madde ile %8,55 olarak uygulandı. Belediyelere ayrılan payın %2-3'lük kısmı doğrudan dağıtılmayarak çeşitli projelerin desteklenmesi için kurulan belediyeler fonu olarak ayrılıyordu. Yukarıda belirtilen payların dağıtımında yer almayan büyükşehir belediyelerine, buldukları illerden yapılan genel vergi tahsilatı üzerinden %5 pay verildi. 1994'de bu oran %7.55'e kadar geriledi. 2002'de %6'ya indi.

Belediye gelirleri ile ilgili diğer önemli düzenleme 1981'de çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu oldu (R.G., 17354, 1981). Belediye gelirlerinin karmaşık, verimsiz yapısı daha düzenli ve esnek hale getirildi. Belediye gelirleri vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak gruplandırıldı. Ancak, maktu olarak düzenlenen vergi ve harçlar, zaman içinde yüksek enflasyon nedeniyle gelir kaynağı olma özelliğini yitirdi. İlk defa 1985'de 3239 sayılı Kanunla maktu vergi ve harç miktarları beş katına, 1992'de 92/3278 sayılı kararname ile de on katına çıkarıldı.

1984'de Mahalli İdareler Fonu kurularak görevlerini yerine getirmekte sıkıntı çeken nüfusu 25 binin altındaki belediyelere yardım yapılmaya başlandı (Mahalli İdareler Fon..., 1984). Nüfus şartı daha sonraki dönemde 50 bin olarak uygulandı. 2001'de 4629 Sayılı Kanun (Bazı Fonların..., 2001) ile bu fon kaldırıldı. 2008'e kadar bazı bakanlık ve kuruluşların bütçelerine ödenek konulması gibi daha keyfi bir model uygulandı. 1985'de 3239 sayılı Kanun ile emlak vergisinin tahsilatı belediyelere bırakıldı. Gerek merkezi yönetim vergi gelirlerinden payların yükseltilmesi ve gerekse diğer düzenlemeler belediyelerin gelirlerini arttırarak hizmetlerin düzeyinin yükselmesini sağladı. Bununla birlikte hızlı kentleşme ve beraberindeki problemlerin sürmesi, yerel hizmet talebindeki artış, mali yönetim yetersizlikleri, maktu vergilerin değerindeki düşüşler ve yatırımlardaki fayda maliyet dengesizlikleri belediyelerin mali konudaki problemlerinin sürmesine neden oldu.

1980-2004 döneminde dört kalkınma planı hazırlanarak uygulamaya konuldu. 1985-1989 dönemini kapsayan beşinci kalkınma planında belediyelerle ilgili olarak; görevlerin yeniden düzenlenmesi, belediye kurma nüfus ölçütünün yükseltilmesi, belediyelerle diğer kurumlar arasındaki iş birliğinin arttırılması, gelir yapısının iyileştirilmesi, merkez ile gelir paylaşımının yeniden düzenlenmesi, büyük projelerde Devlet Planlama Teşkilatı onayının getirilmesi, küçük belediyeler kurulması yerine güçlü merkez belediyelerin şubeler oluşturması, personel istihdamının iyileştirilmesi, bazı yerel hizmetlerin özel sektöre yaptırılması ve merkezi yönetimle belediyeler arasındaki ilişkinin çerçeve esaslarının yeniden belirlenmesi konuları öne çıkmaktadır (Devlet Planlama..., 1985, 173, 196, ve 203).

1990-1994 dönemini kapsayan altıncı kalkınma planında; belediyelere görevleri ile orantılı gelir sağlanması, merkezi yönetim ile görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmalarının tamamlanması, belediye birliği kurulmasının teşvik edilmesi, belediye öz gelirlerinin ve vergi gelirlerinden aktarılan payların arttırılması, nüfusu 100 bini geçen illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması hususlarına değinilmektedir (Devlet Planlama..., 1990, 34, 316, 336 ve 344).

1996-2000 dönemini kapsayan yedinci kalkınma planında mahalli idareler çok geniş olarak ele alınmıştır. Belediyeleri ilgilendiren başlıca konular şu şekildedir; yerel hizmetlerde optimum belediye ölçeğinin sağlanması, belediye meclislerinde temsil tabanının genişletilmesi, öz gelirlerin artırılması, norm kadro tespiti yapılması, plan ve program yapabilme teknik kapasitesinin geliştirilmesi, belediye öz gelirlerinin iyileştirilmesi, belediyeler arası iş birliği ve koordinasyon sağlanması, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev ve kaynak paylaşımının iyileştirilmesi, merkezi yönetime ait bazı hizmetlerin belediyelere bırakılması, belediyelerin bütçe ve muhasebe sisteminin geliştirilmesi, mahalli idareler konusunda bir koordinasyon bakanlığı kurulması, nüfusu 100 bini geçen illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması, kent içi ulaşım ile ilgili ana planların tamamlanması (Devlet Planlama..., 1996, 120, 124, 130-133).

2001-2005 dönemini kapsayan sekizinci kalkınma planında belediyelerle ilgili olarak; kaynak yetersizliği var olan kaynakların etkin kullanılmaması, uzun dönemli hedef eksikliği, nitelikli personel eksikliği, sağlıksız yapılaşma, su temini, çevre kirliliği temel problem alanları olarak belirtilmektedir. Öneriler kapsamında; nüfusu 100 bini geçen illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması, büyükşehirlerde katı atık yönetiminin tek elden yönetilmesi, gelir yapısının iyileştirilmesi, merkezi idare ile görev ve kaynak dağılımının yeniden yapılması, tek tip belediye modeli yerine belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyelerinin farklılaştırılması, birliklerin güçlendirilmesi, norm kadro çalışması yapılması, merkezden mali transferlerin artırılması, belediyelerde özel sektöre yaptırılan hizmetlerin etkin denetlenmesi konuları öne çıkmaktadır (Devlet Planlama..., 2005, 197-200).

1988'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından da imzalandı. 1991'de, bazı maddelerine çekince konmakla birlikte, TBMM'de 3723 Sayılı Kanun (R.G., 20877, 1991) ile kabul edildi, 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararı (Bakanlar ..., 1992) ile onaylandı ve 1993'de yürürlüğe girdi. Yerel özerkliğin çerçeve ilkeleri ve ülkelerin şartın uygulanmasındaki yükümlülüklerini içeren söz konusu belge, Türkiye'de yerel özerkliğin gelişmesi bakımından önemli bir adım oldu. İdari vesayet azaltılması ve yerel özerklik alanının genişletilmesi için bir dayanak noktası vazifesi gördü. Anayasa'da yer alan yerinden yönetim ilkesi yanında, onu da destekleyen, ikinci bir çerçeve kriter seti olarak akademik literatür ve siyasi programlar yanında, mahkemelerdeki kararları ve yerel yönetimlerle ilgili sonraki kanun metinlerini de etkiledi.

1991'de TODAİE tarafından hazırlanan ve alanında önemli araştırmalardan birisi olarak kabul edilen KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) raporunda yerel yönetimler ve belediyelerle ilgili önemli önerilere yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin demokratik niteliğinin geliştirilmesi kapsamında halkın yönetime katılımının, yerel özerkliğin ve yönetsel saydamlığın artırılması, kurumsal kapasite geliştirme kapsamında personel ve mali yönetimin iyileştirilmesi ve öz gelirlerin genişletilmesi önerilmektedir. Ayrıca, idari vesayet hukuka uygunluk ile sınırlı olması, merkezi yönetimle görev ve kaynak bölüşümünün iyileştirilmesi, yerel yönetimlerin yerel hizmetlerdeki rolünün artırılması, yerel yönetimlere özel Sayıştay benzeri bir denetim kurumunun yapılandırılması, 500 nüfusun üstündeki köylerin belediye

yapılması ve yerel yönetimler için tek bir yasa yapılması diğere önemli öneriler olarak belirtilebilir (Türkiye ve Orta..., 1991, 84-92).

**Tablo 4.** 1990 ve 1994 Yılında Belediyelerin Nüfusa Göre Dağılımı

Nüfus Aralığı	1990			1994		
	Belediye Sayısı	Nüfus (Bin Kişi)	Nüfus Oranı (%)	Belediye Sayısı	Nüfus (Bin Kişi)	Nüfus Oranı (%)
2.000'den az	127	216	0,6	167	274	0,6
2.000 - 4.999	1.064	3.405	9,0	1.511	4.797	10,5
5.000 - 19.999	587	5.320	14,0	693	6.239	13,7
20.000'den fazla	231	14.675	38,7	253	14.844	32,6
Büyükşehir Belediyeleri	8	14.338	37,8	15	19.425	42,6
Toplam	2.061	37.953	100,0	2.716	45.579	100,0

**Kaynak:** Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci** Beş Yıllık Kalkınma Planı, 125.

1980-2004 döneminin sonuna doğru yerel yönetimleri daha bütüncül bir anlayışla geliştirme konusunda girişimler görülmektedir. 1996 tarihli "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", 1997 tarihli "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" ve 2000 tarihli kanun hükmünde karamame ve 2001 tarihli tasarı bu kapsamda sayılabilir.

1996 tarihli taslakta; merkezi düzeydeki hizmetler dışındaki yerel hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması, yeni görev bölüşümüne uygun olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak ve personel bölüşümü yapılması, merkezi yönetim ve yerel yönetim temsilcilerinin katıldığı ortak danışma kurulu kurulması, yerel yönetimler üzerindeki teftiş hizmetinin etkinliğinin artırılması, mahalli idareler enstitüsü kurulması, belediye kurulması için nüfus şartının 5 bine yükseltilmesi, uluslararası ilişkilerin kolaylaştırılması, kısmi zamanlı personel istihdamının sağlanması, belediye başkanı için iki türlü seçim getirilmesi, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki denetim yetkisinin artırılması ve belediye gelirlerinin artırılması gibi konular öne çıkmaktadır (Daşöz, 1996, 83-99).

1997 tarihli taslak, altıncı ve yedinci kalkınma planlarında belirtilen yerel yönetimler alanında çerçeve bir kanun ihtiyacını karşılamak üzere hazırlandı. Taslak kitapçığında dönemin belediyeler bakımından temel problemleri; yerel hizmetlerin çok sayıda farklı kurum tarafından planlanması, ağır idari vesayet, taşra yönetiminde merkeziyetçiliğin fazla olması olarak belirtilmektedir. Taslak çalışmada mahalli idarelerin kamu hizmetlerindeki payının %15'lerden %35'e yükseltilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede gelirlerin iyileştirilmesi, gereksiz vesayetin kaldırılması, nitelikli personel istihdamının kolaylaştırılması, şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulması öngörülmektedir. Merkezi vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın %9,2'den %15'e yükseltilmesi, büyükşehir belediye encümenlerinde seçilmiş üyelerin yer alması, hizmetlerin özelleştirilmesine imkan tanınması, imarlı arsa ve konut alanında yetkilerin artırılması, uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi,

belediye başkanlığında iki türlü seçim getirilmesi, siyasal temsilcilerin özlük haklarının iyileştirilmesi, yerel hizmetlerin daha fazla kısmının belediyelere bırakılması taslaktaki önemli önerileri oluşturmaktadır (Mahalli İdareler Refom..., 1997, 12-21).

2000 tarihli kanun hükmünde kararname ve 2001 tarihli taslak çalışmalar 1997 tasarısını temel alan ve onu geliştiren içeriğe sahipti. Belediye sınırlarının genişletilmesi, belediye kurma ölçütünün 5 bin nüfus şartına bağlanması, Mahalli İdareler Ortak Kurulu kurulması ilave olarak öne çıkan konulardı. Ancak, belirtilen üç çalışma da yasalaşma imkânı bulamayarak sonuçsuz kaldı.

Bu dönemin son girişimi belediye sınırlarının genişletilmesi alanında oldu. 2003 yılında 5019 sayılı Kanun (Büyükşehir..., 2003) ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının nüfusa göre farklılaşan biçimde 25 km, 30 km ve 50 km yarıçaplı daireler olarak genişletilmesi kabul edildi. Kanunun gerekçesinde büyükşehir belediye sınırlarına yakın ilçe ve belde belediyelerinin imarı denetleyemedikleri, hizmet sürekliliği sağlanamadığı, tek elden planlama zorlukları yaşandığı ve çarpık kentleşmenin bu alanlarda sürdüğü belirtilmektedir (İstanbul Millet...Raporu, 2003). 5019 sayılı Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM'ye geri gönderildi ve sonrasında sonuçsuz kaldı. 2003'de belediye sınırının genişletilmesi ile ilgili tek ili ilgilendiren girişim 5026 sayılı kanunla oldu (Bazı Belediye..., 2003). Bu düzenleme ile büyükşehir olmayan Denizli il belediyesinin çevresindeki küçük belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak il belediyesine katılması öngörüldü. Bu düzenleme de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM'ye geri gönderildi ve daha sonra tekrar gündeme gelmedi.

1980-2004 dönemi öncekiler gibi Türkiye'de hızlı kentleşmenin devam ettiği yıllar oldu. Bununla birlikte diğer dönemlerden farklı olarak belediyelerle ilgili daha somut adımlar atıldı. Yeni Anayasa'da yerel yönetimlerin çerçevesinin geliştirilmesi, mahalli idareler seçimi düzenlemesi, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yaygınlaşması, su ve kanalizasyon idarelerinin kurulması, belediye gelirlerinin arttırılması, belediyelerin imarla ilgili yetkilerinin genişletilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi ve çatı kanun çalışmaları önemli gelişmeler olarak öne çıktı. 1980 sonrasında Türkiye'nin küresel ilişkilerinin gelişmesi, liberal politikaların benimsenmesi, ekonomik serbestliğin artması, Avrupa Birliği süreci gibi faktörler, yerel yönetimlerin rolünün genişlemesinde önemli rol oynadı. Belediyeler, ülkedeki demokratikleşmenin diğer bir alanı olarak işlev gördü. Buna karşın özellikle 1990'dan sonra yaşanan ekonomik ve siyasi krizler, diğer alanlarda olduğu gibi belediyelerin hizmetlerini de olumsuz etkiledi.

Bu dönemde, belediyelerle ilgili önemli düzenlemeler yapılmakla birlikte, yerel yönetimleri farklı boyutları ile ele alan bütüncül bir reform anlayışı hayata geçirilemedi. Reformlar ağırlıklı büyükşehir belediyeleri ve daha dar kapsamda gelir kaynakları ile sınırlı oldu. 1930 tarihli belediye kanununu ve ilgili diğer düzenlemeleri değiştirme çabaları sonuçsuz kaldı. Merkezîyetçi devlet anlayışının yoğunluğu nedeniyle belediyeler üzerindeki katı idari vesayet büyük ölçüde varlığını korudu. Merkez ile yerel arasındaki görev ve kaynak bölüşümü iyileştirilemedi. Belediyenin görev alanına giren yerel hizmetlerde merkezi yönetim kurumlarının rolü sürdü. Gelirler artmasına karşın hızlı kentleşme karşısında yeterli olmadı. Belediyelerin kaynak yetersizliği,

personel, mali yönetim, teknik alan başta olmak üzere yaşadığı kurumsal kapasite eksiklikleri ve kurumlar arası koordinasyonsuzluk, yerel hizmetleri de olumsuz etkiledi. Belediyelerde katılımcı uygulamalar ve saydamlık sınırlı düzeyde kaldı. Dönem sonuna doğru hızlanan nispeten daha bütüncül yaklaşıma sahip kanun girişimleri önemli olmakla birlikte, merkezietçi bir ereve içine sıkıştı ve sonuçsuz kaldı. Bununla birlikte, söz konusu çalışmalar sonraki dönemde uygulamaya konulacak yerel yönetim reformları için bir hazırlık işlevi de gördü.

### **VII. 2004-2012 Dönemi: Yerel Yönetim Reformu Bağlamında Belediyeler**

2004-2012 dönemi, incelenen önceki dönemlerden farklı olarak Türkiye’de 1960’lardan itibaren birçok çalışmada belirtilen konuların önemli bir kısmını kapsayan bütüncül nitelikteki kamu yönetimi reformları ile başlamaktadır. Reformun ana yaklaşımları çerçevesinde belediye ile ilgili temel yasaların yenilenmesi ve büyükşehir belediyeleri alanındaki yeni düzenlemeler, dönemin önemli başlıklarını oluşurmaktadır.

Kamu yönetimi reformunu gerektiren nedenlerin ve şartların analizi, temel problem alanları ve reformun ana yaklaşımlarının yer aldığı “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” kitapçığı (Dinçer ve Yılmaz, 2003), ardından reformun kapsamı ve temel ilkelerinin yer aldığı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın (Kamu Yönetimi..., 2003) kamuoyuna sunulması ile reform süreci başlamıştır. Dönemin hükümetinin siyasal tanımlama olarak çevreden ve ağırlıklı belediye iktidarlarından gelen tecrübe ve yaklaşıma sahip olması da reformu besleyen önemli bir etken olmuştur. Değişimin nedenleri olarak dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda devam eden değişim ve dönüşüm süreci ne çıkarılmaktadır. Kamunun rolünün yeniden tanımlandığı bu süreçte yönetimde ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, açıklık, katılım, hesap verebilirlik, geleceğin belirsizliklerine karşı esnek ve hızlı karar alabilme özellikleri kamu kurumlarının yeni nitelikleri olarak tanımlanmaktadır

2002’de başlayan kamu yönetimi reformu kapsamında mali yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bürokratik süreçler, e-devlet, personel yönetimi, katılımcılık, etkinlik, verimlilik, stratejik yönetim, performans yönetimi, etik denetim vb. alanlardaki değişimler merkezi yönetim yanında yerel yönetimleri de etkiledi. Ayrıca, kamu yönetimi reformunun doğrudan yoğunlaştığı önemli alanlardan biri yerel yönetimler oldu. Bu kapsamda 9 Temmuz 2004’de 5215 sayılı Belediye Kanunu kabul edildi. Ancak, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından kanunda geçen “belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler” ifadesinin genel ve soyut kaldığı gerekçesi ile veto edildi. Bunun zerine kanun, TBMM’de yeniden görüşülerek 24 Aralık 2004’de 5272 Sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edildi. Ancak, bu kanun da ana muhalefet partisinin başvurusu zerine Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun TBMM’de son oylamasının eksik yapıldığı gerekçesi ile iptal edildi (Anayasa Mahkemesi, 2004/118). Ardından, 3 Temmuz 2005’de TBMM’de 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girdi.

Yerel yönetim reformu kapsamında 2004'de 5393 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (R.G., 25874, 2005) 2005'de 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (R.G., 25842, 2005) ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği (R.G., 25961, 2005) yürürlüğe girdi. Böylece, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği ile 1984 tarihli 3030 sayılı büyükşehir belediyeleri ile ilgili kanun yürürlükten kalmış oldu. Yerel yönetim reformunun temel belgelerini oluşturan yasal düzenlemelerde, reformun genel ilkeleri çerçevesinde bütüncül bir bakış açısıyla yapılan düzenlemeler, her kanunda birbiri ile uyumlu biçimde gerçekleştirildi.

5393 sayılı Kanun ile belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri, organları, teşkilatı, merkezi idare ile ilişkileri yeniden düzenlendi. Belediyenin tanımında idari ve mali özerkliğe sahip olduğu açık olarak belirtildi. Belediye kurulması için nüfus şartı 2 binden 5 bine yükseltildi. Mahalle kurulması ve belediye ile ilişkileri daha geniş düzenlendi. Belediyelerin görevleri konusunda önceki belediye kanununda yer alan liste yöntemi yerine genel yetki ve yetki ilkesi karma şekilde uygulandı. Görev sınırlarının daha esnek düzenlenmesi yanında görev alanı da genişletildi. Yerel hizmet niteliği yüksek olmakla birlikte kanunda sayılmadığı için belediyelerin sıkıntı yaşadığı eğitim, sağlık, kültür, sosyal ve ekonomik alanda birçok hizmet belediyelerin görevleri arasına girdi. Belediyelerin yetki ve imtiyazları genişletildi. Belediyelerin şehirlerdeki denetimini ve ekonomik girişimlerini arttıracak düzenlemeler yapıldı. Belediyelerin genişletilen faaliyet alanında özel sektörden de yararlanabilmeleri için birçok yetki ve imtiyaz konusu için kanunda "yaptırır" veya "işlettirir" tanımlamaları ile esneklik sağlandı. Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki iş yerlerinin ruhsatlandırma yetkisi belediyelere devredildi. Arsa ve konut üretimi alanında belediyelerin diğer kamu kurumları ile iş birliği yapabilmesine imkân tanındı. Belediyenin kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilmesi sağlandı.

Stratejik planlama ve performans programı uygulamasına dayalı bir yönetim ve iç denetim anlayışı getirildi. Yönetimi geliştirme kapsamında yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve insan kaynakları yönetimi gibi kavramlara dayalı düzenlemeler yapıldı. Belediyelerin teşkilat yapısı ve insan kaynakları merkezi yönetimce belirlenen norm kadro esaslarına bağlandı. Norm kadro çerçevesinde teşkilatlanma esnekliği sağlandı. Kadro ihdası, iptali ve değişikliği konusunda belediye meclisi yetkilendirildi. Belediyelere acil durum planlama zorunluluğu getirildi ve acil yardımlar konusunda yetki verildi.

Yerel düzeyde katılımı ve yönetimi geliştirmek amacıyla kent konseyi kurulması öngörüldü. Gönüllü katılım konusundaki düzenlemeler ile yerel hizmetler konusunda halkın belediye hizmetlerinin sunulmasına gönüllü olarak katılması teşvik edildi. Hemşerilerin hakları ve sorumlulukları daha katılımcı biçimde kanunda yer aldı. Belediyelere yabancı ülkelerde görevleriyle ilgili organizasyonlara üye olabilmek, ortak faaliyet ve proje alanında iş birliği yapabilme imkânı tanındı.

Belediye başkanı ödeneği, belediyelerin nüfus gruplarına göre belirlenen bir katsayı üzerinden hesaplanmaya başladı. 1984'de büyükşehir belediyelerinde getirilen belediye başkanının meclisin kararlarını geri gönderme yetkisi diğer belediyelerdeki başkanlara da verildi. Meclis kararları üzerindeki mülki amir onayının kaldırılmasından sonra meclis kararları üzerinde başkana

denetleyici bir rol verildiği grlmektedir. Başkanın yıllık raporu hakkında meclisin yetersizlik kararında 2/3 oranı 3/4'e çıkarılarak başkanın düşürülmesi zorlaştırıldı.

Encümen ye sayısı belediyelerin nüfusuna göre iki ayrı gruba ayrılması ile iki farklı sayıda düzenlendi. Encümenlerin karar organı niteliği kaldırıldı. Encümen yeni yapıda yürütmeye dair karar alan bir organ haline getirildi. Seçilmiş yeler yanında belediye birim amirlerinin bazılarında oluşan atanmiş üyelere de yer verildi. Encümenin karar organı niteliğinin kaldırılması sonucu, anayasadaki karar organlarında ancak seçilmiş ye bulunabileceği şartı yeni yapıda engel oluşturmadı.

Belediye meclisi tek karar organı olarak yapılandırıldı. Yılda üç kere toplanan belediye meclisinin her ay toplanması yöntemi getirildi. Belediye meclis komisyonları daha demokratik biçimde düzenlendi. Komisyon yelerinin çoğunluk tarafından seçilmesi yerine meclisteki ye dağılımına göre belirlendiği yöntem getirildi. Böylece, mecliste azınlıkta olan siyasal partiler komisyona ye verme imkanına kavuştu. Komisyon toplantılarına şehirdeki önemli siyasal, idari ve sivil organizasyonların belli şartlarda katılımı ngrld. Ayrıca, nüfusu 10 binin üzerindeki belediyelerde kurulması öngörülen denetim komisyonu ile meclisin önceki yılın mali hesapları konusunda belediyeyi denetlemesi için yeni bir mekanizma oluşturuldu. Eski sistemde sadece 70 binin üzerinde nüfusa sahip belediyelerde meclis üyelerine huzur hakkı ödenirken, yeni düzenlenmede tüm meclis üyelerine ödeme yapılmaya başlandı.

Belediye meclisi kararlarının mülki amir tarafından onaylanması şartı bir iki istisna dışında kaldırıldı. Bu düzenleme belediyeler üzerindeki idari vesayetın önemli ölçüde azaltılması anlamına gelmektedir. Meclis kararları konusunda yerindelige dayalı uygulamadan hukukilige dayalı idari vesayet denetimine geçildi. Belediye meclisinin fesih nedenleri yerinden yönetim ilkesine uygun biçimde azaltıldı.

Yerel yönetim reformu sürecinde büyük şehirler için önemli adım 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılması oldu. 1984 yılında kurulan iki kademeli belediye modelini esas alan yeni kanun, mevcut sistemi geliştiren, yeni yaklaşım ve kavramlara uyum sağlayan bir nitelige sahipti. Büyükşehir belediyeleri aynı zamanda belediye kanununa tabi olduğundan yukarıda belirtilen yenilikler büyükşehir belediyeleri için de geçerli oldu. İlave yeniliklerin başında büyükşehir belediyesi tanımında değişiklik yapılması gelmektedir. Toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri, en az 3 ilçe veya belde belediyesini kapsamaması durumunda büyükşehir belediyesine dnştrlebiliyordu. Kanun ile büyükşehir belediyeleri alanındaki en önemli yeniliklerden diğer sınırların genişletilmesi oldu. İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediye sınırları il sınırına eşitlendi. Diğer illerde valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 kilometre, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edildi. 2005 yılında 5390 sayılı Kanun (Büyükşehir Belediyesi Kanununda..., 25874, 2005) ile yarıçapa dayalı genişlemenin oluşturduğu sınır problemleri giderilmeye çalışıldı. Mutlak daire biçimindeki sınır yerine yerleşme yerlerinin niteliğine göre kapsamı

genişleyerek zikzaklı şekil alan bir anlayışla sınırlar daha gerçekçi hale getirildi (Özgür, 2010, 351).

Yeni kanunda büyükşehir yanında ilçe belediyesinin de görevleri sayıldı. Büyükşehir belediyesinin görevleri genişletildi. Belediye Kanunu'nda olduğu gibi görevler daha genel nitelikte sayılarak uygulamada esneklik sağladığı gibi, coğrafi bilgi sistemi, stratejik planlama, kentsel dönüşüm, trafik planlaması, eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler alanında yeni görevler tanımlandı. Büyükşehir belediyelerine, imar düzenine aykırı durumlarda ilçe belediyelerini uyarma ve aykırılık giderilmediğinde 3 ay sonunda ilçe belediyesi yerine geçerek aykırılık durumunu giderme yetkisi verildi.

Büyükşehir sınırları içindeki belde belediyelerinin büyükşehir belediye meclisine kendi meclislerinin %10'u kadar üye ile katılması kuralı getirildi. Bu oran ilçe belediye meclisleri için %20 olarak uygulanmaya devam etti. 3030 sayılı Kanunda encümen sadece atanmış birim amirlerinden oluşuyordu. Yeni kanun ile atanmış üyeler yanında meclisten üyeler de encümende yer aldı. Önceki dönemde demokratik bakımdan eleştirilen encümen yapısı iyileştirildi. Belediye başkanlarının danışman istihdamına imkân tanındı.

Yerel yönetim reformu kapsamında belediyelerle ilgili diğer önemli düzenleme 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu oldu. Belediye birlikleri 1930 tarihli önceki belediye kanununun içinde düzenlenmişti. 2005'de birliklerle ilgili müstakil bir yasal düzenleme çıkarılarak yasal altyapı geliştirildi. Birliklerin kurulması, tüzüğü, genişlemesi, organları, görevleri, türleri, mali sistemi ve teşkilat yapısı geniş olarak düzenlendi. Birlik, tüzüğün ilgili belediyelerin meclislerinde kabul edilerek kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu kararı ile kuruluyordu. Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olarak yapılandırıldı. Birliğin karar organı meclis, üye belediye meclisleri tarafından kendi üyeleri içinden veya dışarıdan seçilmektedir. Encümen ve birlik başkanı ise birlik meclisi tarafından belirlenmektedir.

2007'de nüfusu 10 binin altında bulunan kurumsal kapasitesi ve mali imkanları yetersiz durumdaki küçük ölçekli belediyelerin içme suyu ve yol altyapısının geliştirilmesi konusunda "Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)" başlatıldı. BELDES'in kapsamı 2008'de genişletilerek içme suyu arıtma, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık bertarafı ve geri kazanımı da proje kapsamına alındı (Oktay, 2016, 105-106; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009, 95-102).

Büyükşehir belediye sınırlarının il bütünü ya da yarıçap uygulaması ile genişlemesi, ilçe ve özellikle ilk kademelerden oluşan çok parçalı bir yönetim yapısı ortaya çıkardı. Örneğin İstanbul'da 32 ilçe belediyesi ve 41 ilk kademe belediyesi, Kocaeli'nde 6 ilçe belediyesi ve 38 ilk kademe belediyesi, Bursa'da 7 ilçe belediyesi ve 18 ilk kademe belediyesi vardı. Çok sayıda başkan, meclis, yatırım programı gibi parçalı yapı, bir yandan büyükşehir alanında yerel hizmetlerin koordinasyonu, diğer yandan büyükşehir belediye meclisindeki siyasal temsil adaletsizlikleri gibi problemlere yol açtı (Arıkboğa, 2007, 34; Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007, 25). Sayıları fazla olan ve üye başına düşen nüfus miktarı düşük düzeyde olan belde belediyelerinden gelen üye sayısı toplandığında merkezdeki yüksek nüfuslu belediyelerden gelen üye sayısına nispetle yükseldi. Ortaya çıkan bu olumsuzlukları azaltmak üzere 2008 yılında 5747 sayılı Kanun çıkarıldı (Büyükşehir Belediyesi Sınırları..., 26824



Mükerrer, 2008). Büyükşehirlerde ilk kademe olarak adlandırılan belde belediyeleri kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürüldü. Büyükşehirlerde bulunan toplam 283 ilk kademe belediyesinden 240'ı mahalle, 34'ü ilçe yapıldı. 9 ilk kademe belediyesinin 8'i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarıldı ve 1'i ise köye dönüştürüldü. İlave olarak kurulan 8 ilçe ile toplam 43 yeni ilçe kurulmuş oldu (Büyükşehir Belediyesi Sınırları..., 2012, 7).

5747 sayılı Kanunda ayrıca, Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerin kaldırılarak köye dönüştürülmesi de öngörölmekle birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin bazı hükümleri iptal etmesi (Anayasa Mahkemesi, 2008/34) ve diğer idari yargı süreçleri dolayısı ile 2009 mahalli idareler seçimine yetişmemesi neticesinde bu madde uygulanamadı (Çınar, Çiner, ve Zengin, 2009, 125-136).

**Tablo 5.** 2008 Yılında Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımları

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam	(%)
1 -1.999	-	-	-	47	868	915	31,0
2.000 - 4.999	-	-	-	215	906	1.121	38,0
5.000 - 9.999	-	-	4	181	164	349	11,8
10.000-24.999	-	2	13	181	33	229	7,8
25.000 -49.999	-	7	19	63	5	94	3,2
50.000 -99.999	-	22	19	52	-	93	3,2
100.000 - 249.999	-	25	30	10	-	65	2,2
250.000 - 499.999	1	9	42	-	-	52	1,8
500.000 - 999.999	8	-	16	-	-	24	0,8
1.000.000 +	7	-	-	-	-	7	0,2
Toplam	16	65	143	749	1.976	2.949	100,0

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2009). 2008 Yılı Faaliyet Raporu. 4.

2008'de 5779 Sayılı Kanun (İl Özel İdarelerine..., 26937, 2008) ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar yeniden düzenlendi. Yeni dağılımda göre ülkedeki yerel yönetimlere toplam %6,5 pay ayrıldı. Bunun %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine verildi. %2,5'lük payın %30'u büyükşehir belediyelerine ayrılıyordu. Büyükşehir belediyelerine ilave olarak bu illerdeki vergi tahsilatının %5'i pay olarak verildi. 2001'de Mahalli İdareler Fonu'nun tasfiyesinden sonra bazı bakanlık ve kuruluşların bütçelerine ödenek konulması biçiminde uygulanan küçük ölçekli belediyelere yardım uygulaması kaldırılarak nüfusu 10 bine kadar olan belediyeler için yardım amaçlı objektif kriterlere dayalı Denkleştirme Ödeneği getirildi.

2004-2012 arasındaki yerel yönetim reformları, önceki dönemlerden ayrılmaktadır. Bütüncül bir anlayışla, genel kamu yönetimi reformlarının içinde ve yerel yönetimlerin hemen hemen birçok boyutunu kapsayan bir reform süreci ile 1930 tarihli model yenilendi. Reformun 1960'lardan itibaren önemli raporlarda belirtilen önerilerin birçoğunu kapsaması, ulusal etkenler yanında yeni kamu yönetimi ve diğer uluslararası trendleri gözetmesi, Türkiye'de geçerli olan Fransız ekseninden Anglo-Sakson eksenine doğru kayış göstermesi, merkezizetçiliği azaltarak yerel özerkliği artırması önemli noktalar olarak belirtilebilir. 2005'den sonra belediyelerin temel gündemi bir yandan reform ile getirilen değişikliklere uyum sağlamak ve bir yandan da şehirlerin içinde bulunduğu problemlere çözüm üretmek oldu.

Reform içinde büyükşehir belediyeleri ve küçük ölçekli belediyeler temel çalışma noktalarını oluşturdu. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki il ölçeğindeki uygulamalar, önceki dönemlerde dar sınır anlayışının da etkisinin olduğu çarpık ve denetimsiz kentleşme sürecini azaltmak bakımından yararlı oldu. Küçük belediyelerle ilgili azaltma girişimleri ise sınırlı düzeyde sonuç üretti. Reform içinde belediyelerin mali kaynakları ihmal edildi. Genel olarak ekonomik gelişmenin belediyelere ayrılan payları miktar olarak arttırması, yani pastanın büyümesi ve belediye mevzuatındaki girişimcilğe imkân veren esnek çerçeve yeterli görüldü. Yerel yönetim reformları ve dönemin siyasal ve ekonomik açıdan istikrarlı özelliğinin bir sonucu olarak belediyelerle ilgili birçok alanda iyileşme görülmekle birlikte; imar, planlama, mali kaynaklar, finansal yönetim, kurumsal kapasite, küçük ölçekli belediyeler ve siyasal katılım alanında eksikliklerin bir kısmı devam etti. Bu durum genel olarak yerel yönetim reformu ile getirilen modelin etkisini de zayıflatıcı bir faktör oldu. Yerel yönetim reformu, düzenlemeler, uygulamadaki eksiklikler, yeni önerilerle sürekli gündemde kaldı. Bu durum yerel yönetim reformu ile ilgili olarak kamuoyunda ve hükümetlerin gündeminde bir iyileştirme ve geliştirme arayışının var olmasını sağladı.

### **VIII. 2012 Sonrası Dönem: İl Ölçeğinde Büyükşehir Belediyesi Modeli**

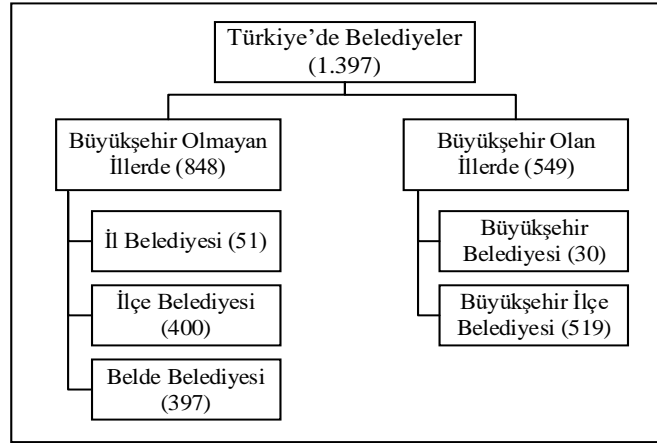
2012'de başlayan dönemin genel gündemini ağırlıklı olarak büyükşehir belediyeleri ile ilgili reform adımları ve bunların Türkiye'deki belediye sistemine etkileri oluşturmaktadır. 2004 sonrasında yerel yönetim alanına yapılan düzenlemelerin olumlu yansımaları reformların yeni adımlarla sürdürülmesi konusunda bir etki oluşturdu. Türkiye'deki nüfusun büyük ölçüde büyükşehir belediyesi statüsündeki yerleşimlerde ve belli illerde toplanması belediyeler konusundaki reformun ağırlıklı olarak büyükşehir belediyesi modeli üzerinden sürdürülmesi stratejisini beraberinde getirdi.

Türkiye'deki büyükşehir modelinin geliştirilme ihtiyacı, küçük belediyelerin kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan problemler, il özel idarelerinin önemli iyileştirmelere rağmen il ölçeğinde etkin bir yerel yönetim birimi olamaması, ildeki yerel yönetim yapıları arasındaki koordinasyon ve işbirliği yetersizlikleri, illerin bir bütün olarak kalkınması noktasında kalkınma ajansı ve il özel idarelerinin etkin rol üstlenememesi, belediye birliği yönteminin ortak hizmet üretme konusunda sınırlı düzeyde kalması, büyükşehir belediyesi yönteminin kavram ve uygulama olarak halk nezdindeki itibar düzeyinin yüksekliği, yeni kamu yönetimi ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan yaklaşımların Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında nispeten kabul görmesi (Oktay, 2016, 121) büyükşehir belediyeleri alanında yeni bir reform adımını ortaya çıkardı.

2012'de 6360 sayılı kanun (On Üç İlde ..., 28489, 2012) ile il ölçeğinde büyükşehir belediye modeline geçildi. Büyükşehir belediye Kanunu'nda değişiklik öngören 6360 sayılı düzenleme, ortaya çıkardığı geniş etki çerçevesinde Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, mahalli idarelerin seçim kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu başta olmak üzere birçok düzenlemede de değişiklikler getirdi.

6360 sayılı kanundaki temel düzenleme başlıkları; büyükşehir olma kriterinin değiştirilmesi, 13 yeni büyükşehir belediyesi ve yeni ilçeler kurulması, büyükşehir olan illerde il özel idaresinin ve belde belediyelerinin

kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi, büyükşehir sistemindeki belediyelerin yetki ve sorumluluk sınırlarının mülki sınıra eşitlenmesi ve Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılması olarak belirtilebilir. 6360 sayılı kanunda yer alan düzenlemeler 2014 yılında, düzenlemeyi takip eden ilk mahalli idareler seçiminden sonra yürürlüğe girdi. 6360 sonrasında Türkiye'deki yerel yönetimlerin türlere göre sayısı değişti. Büyükşehir belediyesi 16'dan 30'a çıktı. Büyükşehir belediyeleri ülkedeki nüfusun %77'sini kapsar hale geldi.



Şekil 1: 2014'de Türkiye'de Belediye Türleri ve Sayısı

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. 13.

2012'de Türkiye'deki toplam 2.950 belediyeden 1.009'unun nüfusu 2 binin altındaydı. Bu sayının %94'ü belde belediyelerinden oluşuyordu. Nüfusu 2 bin ile 4.999 arasındaki 1.041 belediyenin de %81'i belde statüsüne sahipti (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013, 12). 6360 sayılı Kanun sonrasında Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altındaki belde belediyeleri ve büyükşehir belediye sınırları içindeki tüm belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda, 2014'de Türkiye'deki belediye sayısı 2.950'den 1.397'e düştü (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015, 13).

Büyükşehir belediyesi kurulmasında kriter olarak kullanılan il merkezinde 750 bin nüfus ve 3 belediye bulunması kriteri yerine il toplam nüfusunun 750 bini geçmesi tek başına yeterli kabul edildi. Bu bağlamda mevcut 16 tane yanında 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kuruldu. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van yeni büyükşehir belediyeleri oldu. Kısa bir süre sonra 750 bin nüfus şartını sağlayan Ordu'da 6447 sayılı kanun (On Üç İlde ..., 28595, 2013) ile büyükşehir belediyesi kurularak sayı 30'u buldu. Ayrıca, yeni büyükşehir belediyelerinde 25 yeni ilçe kuruldu.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100 binden aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak belde nüfusunun 20 binden az olmaması şartı getirildi. Belediye sınırları içinde mahalle kurma nüfus ölçütü 500 olarak kabul edildi.

2005 yılında İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanan il ölçeğinde sınıra sahip büyükşehir belediye modelinin olumlu sonuçları çerçevesinde 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınıra

eşitlendi. Bu durumun bir sonucu olarak il özel idareleri kaldırıldı. Bu idarelerin görev ve yetkileri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine devredildi. Maden ruhsatı, maden tesisleri, jeotermal ve mineralli sular ruhsatı gibi görevlere dair yetkiler valiliğe aktarıldı.

İl özel idaresinin merkezi yönetimin taşra yönetiminde üstlendiği bazı fonksiyonları yerine getirmek üzere büyükşehir belediyesi olan illerde Valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kuruldu. İlk kurulduğunda tüzel kişiliğe sahip olmayan başkanlık, 2016'da tüzel kişilik kazandı. Başkanlığın temel fonksiyonunu merkezi yönetimin taşra kurum ve kuruluşlarının hizmet ve yatırımlarının koordinasyonu, yürütülmesi ve izlenmesi oluşturmaktadır.

6360 sayılı Kanunla Yolcu ve yük terminalleri, otopark yapımı ve işletmesi, mezarlıklar, defin hizmetleri, toptancı halleri, mezbahalar ve temizlik hizmetleri konusunda büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği sağlandı. Büyükşehir belediyelerinin görevleri arasına tarım ve hayvancılık eklendi. Anayasa Mahkemesi'nin kapsamındaki belirsizlikler nedeniyle 2007'de iptal ettiği, büyükşehir belediyelerinin yurt içi ve dışındaki kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet sunma ve proje yürütme konusunda harcama yapabilmesine, görev alanları içinde olmak kaydıyla yeniden izin verildi. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi tanındı (Oktay, 2016, 85-86).

Büyükşehir belediyesi olan illerdeki köyler mahalleye dönüştürülerek tüzel kişilikleri kaldırılmakla birlikte, mera, yaylak ve kışlak alanları konusundaki hakları devam etti. Köyden dönüşen mahallelerde emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, harç ve katılım payları 5 yıl için ertelendi. İçme ve kullanma suyu konusundaki ücretlerin de yine 5 yıl süre ile en düşük tarifenin %25'ini geçmemesi sağlandı.

6360 sayılı kanun ile Türkiye'deki belediyelerin statülerinde önemli değişiklikler yapılmasına paralel olarak merkezi yönetimden dağıtılan gelir payları da yeniden düzenlendi. Yeni düzenlemede %6,5'lik yerel yönetimler payının %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,5'i büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine ve kalan %0,5'i de il özel idarelerine ayrıldı. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan %5'lik pay %6'ya yükseltildi. Pay oranında artış yapılmakla birlikte, payın hesaplanmasında esas alınan vergi geliri havuzundan 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda belirtilen akaryakıtla ilgili vergi gelirleri çıkarıldı.

1960'lardan itibaren ilgili çalışmalarda yer alan küçük ölçekli belediyelerin kurumsal kapasite eksikliklerinden kaynaklanan imar denetimi, mali kaynak, ruhsatlandırma, hizmet sunumu vb. alanlardaki problemlerin giderilmesi konusunda 6360 Sayılı Kanun ile önemli bir düzenleme yapıldı. Daha önce bu alanda, 1980'de büyük şehirlerin çevresindeki belediyelerin il belediyesine katılması sağlandı. 2005'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulması için 2 bin nüfus şartının 5 bine yükseltilmesi küçük belediyelerin sayısının artmasını engelledi. Ancak, mevcutların azaltılması konusunda bir çözüm getirmedi. 2008'de 5747 sayılı kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırıldı. 5747 sayılı Kanunla Türkiye genelinde 2 bin nüfusun

altındaki belde belediyelerinin kaldırılması ise sonuca ulaşamayan bir girişim olarak kalmıştı. 6360 sayılı Kanun ile Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyeleri kaldırılarak 2014'deki mahalli idareler seçiminden itibaren köye dönüştürüldü. Avrupa'da belediye sayılarının azaltılması ve ölçeklerinin büyütülmesi ile ilgili 1960 ve 1970'lerde görülen düzenlemelerin benzeri değişiklik, Türkiye'de 2012'de yürürlüğe girmiş oldu. Avrupa'daki örneklerde, Bulgaristan, Danimarka ve İsveç'te %80, Belçika, Almanya ve İngiltere'de %60, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'te %40 oranında belediye sayısı azaltılmıştı (Canpolat, 2016, 93-95) Türkiye'de belediye sayısı ise %53 oranında azaldı.

6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler Türkiye'de il bünyesindeki yerel yönetim organizasyonu üzerinde derin etkilerde bulundu. İl ölçeğinde yaşanan yerel hizmet boşluklarını güçlü, esnek ve yerel temsile daha çok dayanan belediye yapıları ile karşılamayı amaçlayan belediye değişikliği, büyükşehir olan illerde koordinasyona dayanmayan dört farklı yerel yönetim yapısı yerine dikey koordinasyona dayalı iki kademeli belediye yapısı oluşturdu. Ayrıca, büyükşehir olan illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması temiz ve atık su hizmeti gibi belediye sınırlarını aşan bir hizmetin koordine edilmesi bakımından önemli faydalar oluşturdu. Merkezi yönetime yürütme organı ve koşullu transferlerle entegre edilmiş il özel idaresi yerine daha özerk belediyelerin il ölçeğinde yetkili olması yerelleşme düzeyini geliştirdi. Mali imkanlar, kurumsal kapasite ve yetkiler bakımından güçlü olarak yapılandırılan büyükşehir belediyesi yanında, büyükşehir belediye meclisinde yer alarak dikey koordinasyon sağlanan ilçe belediyeleri, özerk yapıları ile büyükşehir belediyelerini nispeten dengelemektedir. Çok sayıda küçük belediyenin kaldırıldığı modelde, yerel demokratik mekanizmaların büyükşehir ve özellikle ilçe düzeyinde daha etkin işletilmesi önem kazanmaktadır.

**Tablo 6.** 2019 yılında Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Nüfus Dilimi	Büyük-şehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000	-	-	1	39	62	102	165.618
2.001 - 5.000	-	-	13	126	286	425	1.285.312
5.001 - 10.000	-	-	40	99	36	175	1.222.583
10.001 -20.000	-	-	78	66	1	145	2.072.520
20.001 - 50.000	-	5	136	53	1	195	6.144.581
50.001 - 75.000	-	6	50	12	-	68	4.143.682
75.001 - 100.000	-	6	25	5	-	36	3.188.799
100.001 -250.000	-	28	89	3	-	120	18.696.504
250.001 -500.000	-	6	62	-	-	68	24.115.186
500.001 -750.000	-	-	17	-	-	17	10.302.888
750.001 - 1.000.000	7	-	8	-	-	15	12.859.773
1.000.001 -2.000.000	14	-	-	-	-	14	19.127.990
2.000.001 -3.000.000	5	-	-	-	-	5	11.124.992
3.000.001 -5.000.000	2	-	-	-	-	2	7.423.371
5.000.001 -	2	-	-	-	-	2	21.158.343
Toplam	30	51	519	403	386	1.389	78.362.652

**Kaynak:** Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2020). 2019 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu.

6360 sayılı Kanun ile metropol kentler için tasarlanan model, il ölçeğine genişlediğinde bazı konularda eksiklikler de ortaya çıkmıştır. Numerataj,

otopark, temizlik hizmetleri, mezarlık ve defin hizmetleri, mezbaha, hal, otogar gibi hizmetler ölçek ve hizmetin yürütülmesi açısından ilçe belediyeleri kademesi için daha verimli alanları oluşturmaktadır. 5216 sayılı kanunda bu hizmetlerden birçoğunun ilçeye devredilebileceği yönünde esnek hüküm olmakla birlikte uygulamada bu esnekliğin etkin kullanılmaması söz konusu hizmetlerde aksama ve maliyet artışları oluşturmaktadır. Modelin daha iyi işlemesi noktasında güçlü büyükşehir belediyesi yanında görev ve yetki dağılımı ile mali kaynak paylaşımının iyileştirilmesi sonucu güç kazanacak ilçe belediyelerinin varlığı önem kazanmaktadır.

2014 sonrasında Türkiye’de belediyelerle ilgili burada ele alınabilecek önemli gelişmelerden üçü; 2016’da belediye kanununda terörle ilişki nedeniyle kayyum atanması, 2018’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nün kurulması ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’nun oluşturulmasıdır.

2016’da 674 sayılı kanun hükmünde kararname ile Belediye Kanunu’nun 45, 57 ve Geçici 9’uncu maddelerine terörle ilgili bir düzenleme eklendi. Buna göre; belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması, tutuklanması, kamu hizmetinden yasaklanması, başkanlık sıfatının ya da meclis üyeliğinin sona ermesi durumlarında yerlerine yeni atama yapılmasına imkan sağlandı. Belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesinin; büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden atanması kabul edildi. Bu çerçevede terörle ilgili yukarıdaki çerçevede ilişkisi olduğu tespit edilen belediye başkanları yerine genellikle, vali, vali yardımcısı ve kaymakamlardan belediye başkan vekili görevlendirildi. Bu uygulama kamuoyunda kayyum ataması olarak da nitelendirilmektedir.

10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı’nın merkezi yönetimi yapılandıran 1 nolu kararname (R.G., 30474, 2018) ile Osmanlı Devleti döneminden itibaren İçişleri Bakanlığı bünyesinde farklı adlar ile yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü oluşturuldu. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün müfettiş ve Kontrolör eliyle kullandığı teftiş yetkisi İçişleri Bakanlığı’nda kaldı. Diğer görevler Yerel Yönetim Genel Müdürlüğü bünyesinde devam etti. İlgili kanunlarda İçişleri Bakanlığı’na yapılan atıflardan yeni modele göre gerekli olanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirildi. Belediyelerle ilgili idari vesayet sürecinde önemli yere sahip bir merkezi yönetim yapısının ağırlıklı güvenlik misyonuna sahip bir bakanlıktan çevre ve şehircilikle ilgili diğer bir bakanlık bünyesine aktarılması merkeziyetçi süreçlerin yumuşatılması bakımından önemli bir adım oldu. Bununla birlikte, Yerel Yönetim Genel Müdürlüğü’nün mevcut yapısında sahip olduğu 79 ayrı görev ve yetki içinde idari vesayetin azaltılması kapsamında kaldırılmayı bekleyen konular bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı’nın 1 nolu kararnamesi ile belediyeleri de ilgilendiren diğer yeni yapı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’dur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı düzeyinde kamu politikasının belirlenmesi, bakanlıklar ve diğer ilgili kurumlar tarafından uygulanması yöntemi çerçevesinde politika yapım sürecini zenginleştirmek üzere 9 farklı konuda oluşturulan kurullardan birisi yerel yönetimler

alanındadır. Kurul üyeleri aynı zamanda kurulun başkanlığını yapan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Kurulların genel işlevi; sorumlu oldukları alanda ulusal ve uluslararası gelişmeler çerçevesinde ilgili kamu ve özel aktörlerle iş birliği halinde kamu politikası oluşturmak ve mevcut politikaları sonuçlar çerçevesinde geliştirmek olarak belirtilebilir. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun özel çalışma alanı ise kentleşme, yerel yönetimler, sosyal belediyeçilik, çevre, orman ve su, kültür mirası, akıllı şehir teknolojileri olarak belirlenmiş durumdadır. Bir karşı bürokrasi yapısı olarak da tasarlanan politika kurulu bürokrasinin ilgili alandaki uygulamalarının izlenmesi yanında paydaşlarla ilişkilerin bürokratik süreçlerin dışında yürütülebilmesi esnekliğine sahip olması ile dikkat çekmektedir.

2004-2012 döneminde görölen yerel yönetimlerin farklı yoğunluklarda yeniden düzenlenmesi, yeni sisteme uyum sağlanması ve yerel hizmetlerin geliştirilmesi çabaları 2012'den sonra farklı bir aşama geçmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin olumlu sonuçlarının görölməsi, yüksek nüfusa sahip illerin varlığı, il özel idarelerinin il ölçeğindeki hizmetlerde istenen ivmeyi yakalayamaması, 2004 ve 2005'deki reformlara rağmen belediyeler arası koordinasyon ve iş birliğinin başarılı olmaması yeni bir il yerel yönetim modelinin ortaya çıkmasını sağladı. Büyükşehir belediyeleri reformun olduğu kadar Türkiye'deki belediye sisteminin de ana aktörü haline geldi. Küçük ölçekli belediyeler konusundaki adım ile Türkiye'deki belediyeler genel olarak kurumsal kapasitesi eskiye göre daha yüksek bir profile sahip oldu. Bu durumun bir sonucu olarak büyük kurumsal yapıların demokratik mekanizmalarla dengelenmesi ihtiyacı daha fazla ortaya çıktı.

### **IX. Sonuç**

Cumhuriyet Dönemi'nde Türkiye'de belediyelerin gelişimi ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal ve kentleşme özelliklerinden etkilenecek farklı yoğunluklarda seyretmiştir. Osmanlı Devletinden alınan miras üzerinde gelişen belediye kurumu, Birinci TBMM'de üye yapısının da etkisiyle zengin bir tartışma ortamı içinde yerel temsili arttıracak düzenlemeler yapıldı. 1923-1930 döneminde, belediyelerin modernleşmenin bir aracı olarak kabul edilmesinin etkisiyle reform arayışlarının göröldüğü ve yeni düzenlemelerin yapıldığı bir alan oldu. Bu dönemdeki çalışmaların bir sonucu olarak 1930'da çıkarılan yeni belediye kanunu 2005'e kadar Türkiye'deki uygulamayı yönlendirdi. 1930'dan sonra belediyelerin hizmet alanlarını daha etkin hale getirmeye çalışan düzenlemeler yapılmakla birlikte katı merkezîyetçi anlayış, kentleşme hızının yavaşlığı ve zayıf ekonomik durumun etkisiyle nispeten durağan bir dönem yaşandı. Çok partili hayata geçilmesi belediyeleri siyasal bakımdan çeşitlendirdi. Ülkedeki ekonomik gelişme ile belediyelerin hizmetlerinde nispeten genişleme yaşandı. 1950'den sonra hızlı kentleşme ile artan kentsel problemler karşısında belediye modelinin yetersiz kalması yeni model arayışlarından daha çok belediye hizmetlerinin daha etkin hale getirilmesi çabalarını ortaya çıkardı.

1960'dan sonra göçün hızlı artması, kentsel problemleri ve belediye alanındaki yeni arayışları da değişik yoğunluklarda gündemde tuttu. Merkezi yönetim kurumları ve belediyeler üzerinden kentsel problemlere çözüm arayışları göröldü. Özellikle, 1970 sonrasında, büyük ölçekli şehirlerin yönetimi ile ilgili çok sayıda yeni model girişimi oldu. Sonuçsuz kalan bu çabalar

karşısında büyük şehirlerdeki problemler daha da ağırlaştı. 1980 sonrasında kentsel problemlerin yoğunlaştığı büyük şehirlerde yeni belediye modeline geçilmesi ve genel olarak belediye gelirlerinde iyileşme sağlanması nispeten olumlu gelişmeler oldu. Bununla birlikte ülkedeki belediye modelini ve şehir düzenini tümüyle ele alan bir reform gündeme gelmediğinden önceki dönemlerden devralınan belediyelerle ilgili problemlerin birçoğu varlığını sürdürdü. Hızlı kentleşme karşısında oluşan yerel hizmetlerdeki boşluklar devam etti. 1990'ların sonunda ve 2000'li yılların başında belediye modelinin bütün olarak ele alınarak bir reform yapılması fikri öne çıktı. Bu çerçevede hazırlanan tasarımlar sonuçsuz kalmakla birlikte reform fikrinin sürekliliği bakımından önemli işlev gördü.

2002'den sonra başlayan kamu yönetimi reformları kapsamında nispeten bütüncül bir anlayışla tasarlanan yerel yönetim reformu içinde, 1960'lardan itibaren belediyelerle ilgili yapılması gündeme gelen birçok konu ve güncel kamu yönetimi yaklaşımlarına dayalı bazı düzenlemeler hayata geçirildi. Katı idari merkezîyetçi yapı yumuşatıldı. Belediyelerin demokratik niteliği, idari ve mali özerkliği, yetki ve görevleri ile kurumsal yapısı geliştirildi. Yönetim modeli Fransız etkisinden Anglo-Sakson eksenine doğru kayış gösterdi. Belediyelerle ilgili reform adımları ilerleyen yıllarda büyükşehir belediyeleri ve küçük ölçekli belediyeler üzerinden devam etti. 2012'de büyükşehir belediyesi alanındaki reform ile koordinasyona dayanmayan beş farklı yerel yönetim türünden oluşan model yerine koordinasyona dayalı iki kademeli yapıya geçildi. İl ölçeğinde yerel hizmetlerin yürütülmesi konumuna valinin vesayetindeki il özel idaresi yerine belediyeler ikame edildi. Büyükşehir belediyeleri yerel kalkınmanın daha etkin aktörü durumuna geldi.

**Tablo 7.** Türkiye'de Belediye Sayısının Gelişimi

Yıl	Belediye Sayısı					
	Toplam	Endeks	Büyük-şehir	İl	İlçe	Belde
1927	460	100	-	63	328	69
1935	505	110	-	57	356	92
1940	549	119	-	63	370	116
1945	583	127	-	63	396	124
1950	628	137	-	63	422	143
1955	809	176	-	66	493	250
1960	995	216	-	67	570	358
1965	1.062	231	-	67	571	424
1970	1.303	283	-	67	572	664
1975	1.654	360	-	67	572	1.015
1980	1.725	375	-	67	572	1.086
1985	1.715	373	3	65	580	1.067
1990	2.053	446	8	65	829	1.151
1995	2.802	609	15	64	847	1876
2000	3.228	702	16	65	850	2.297
2007	3225	701	16	65	850	2.294
2008	2.954	642	16	65	892	1.981
2013	1.396	303	30	51	919	396
2019	1.389	302	30	51	922	386

**Kaynak:** TÜİK, 2012, 7; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014, 12; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020, 32; Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, 40.



Türkiye’de belediye sayısının gelişim sonuçlarına genel olarak bakıldığında 2000’li yıllara kadar sürekli artış görülmektedir. Kentleşme seyrine göre 1950’den sonra belediye sayısındaki artışın hızlandığı söylenebilir. 1923’den 2000’li yıllara 7,5 kat artış söz konusudur. 1950-1960 ve 1990-2000 döneminde belediye sayısındaki yüksek artış üzerinde kentleşme hızı kadar, yeni belediyelerin kurulması konusunda ortaya konulan siyasal irade de etkili olmuştur. Belediye sayısındaki ilk azalma, 1980’de askeri darbe sonrasında büyük ölçekli şehirlerin etrafındaki belediyelerin il merkezindeki belediyeye katılmaları ile oldu. Kentleşme ile belediye sayısı artmaya devam etti. 2008’de 5747 sayılı kanun ile büyükşehir sınırlarındaki ilk kademe (belde) belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ile ikinci azalma gerçekleşti. Üçüncü ve en büyük azalma 2014’de mahalli idareler seçimi ile uygulamaya geçen 6360 sayılı kanuna dayalı reform kapsamında oldu. Büyükşehir belediyesi olan illerde tüm belde belediyelerinin ve Türkiye genelinde 2 bin nüfusun altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ile belediye sayısı %53 azaldı. 2014’den sonra belediye sayısı yatay bir seyir izlemektedir.

Çalışmada ele alınan konular çerçevesinde Türkiye’deki belediyelerin gelişimine baktığımızda şu temel tespitler yapılabilir:

a) Türkiye’deki belediyeler, Osmanlı Devleti döneminde Tanzimat’tan sonra, modernleşme ve batılılaşma döneminde, Avrupa’dan alınan modellere dayanmaktadır. Cumhuriyet Döneminde bu modeller esas alınarak belediyelerin geliştirildiği görülmektedir.

b) İncelenen dönemlerde belediyelerin karşı karşıya olduğu temel problemlerde benzerlik görülmektedir. Belediyelerin görevleri ile orantılı gelire sahip olmamaları, kurumsal kapasitenin zayıflığı, hızlı kentleşmenin getirdiği problemler, imar ve planlama alanındaki eksiklikler, yerel hizmetlerdeki yetersizlikler, kentsel denetim eksikliği, siyasal katılım mekanizmalarının etkin olmaması, merkezi yönetimle yetki, görev ve kaynak paylaşımının dar tutulmuş olması, belediye alanında reformların gecikmesi bu problem alanlarında öne çıkan başlıkları oluşturmaktadır. 2002’den sonra bu alanların birçoğunda iyileşme görülmele birlikte problemler farklı düzeylerde varlığını korumaktadır. Bu problemler belediyeler alanında yapılan reformların sonuçlarını da olumsuz etkilemektedir.

c) Belediyeler, Türkiye’deki kamu yönetiminin Tanzimat’tan itibaren temel özelliği olan merkezîyetçilik ile karşı karşıya kalmıştır. Merkezîyetçiliğin yoğunluğu ve belediyeler üzerindeki idari vesayete etkisi, dönemler bakımından farklılık göstermektedir. 1924-1950 döneminde belediyeler merkezi siyasal iktidara eklenmiş ve yüksek idari vesayet uygulanmıştır. Çok partili hayata geçilmesi ve siyasal çeşitlilik ile zaman içinde idari vesayet nispeten azalmakla birlikte, belediye modelinde ve merkezi yönetimle yetki ve kaynak paylaşımında değişiklik olmaması nedeniyle yüksek düzeyini sürdürmüştür. 1980’lerden sonra ülkedeki gelişmeler ve belediye alanındaki yeni model uygulamaları idari vesayet azalmasına katkı sağlamakla birlikte köklü bir değişiklik yapılamamıştır. Sivil ve asker bürokrasinin siyasal alandaki nüfuzu, katı merkezîyetçi anlayış yanında yüksek idari vesayeti de beslemiştir. 2002 sonrasındaki reformlarla katı idari vesayet yumuşatılmış, belediyelerin idari ve mali özerkliği artırılmıştır. Bununla birlikte merkezîyetçi birçok düzenleme ve uygulama varlığını sürdürmektedir.

d) Türkiye’de şehirlerin yerel kalkınma ve yerel hizmetler bakımından yetersizlikler yaşaması karşısında merkezi yönetimin her dönemde farklı yoğunluklarda ve farklı kurumlar eliyle belediyelerin görev alanına giren alanlara müdahale ettiği, bazı hizmetleri üstlendiği veya kurduğu merkezi yapılarla yerel problemleri çözmeye çalıştığı görülmektedir. Belediyelerin kapasite ve hizmet eksiklikleri merkezi yönetimin devreye girmesi için bir ortam oluşturmakla birlikte, problemlerin belediyeler eliyle değil de merkezi yönetim tarafından çözülmeye çalışılması, sonuçta merkezîyetçiliği arttıran bir etki yapmaktadır.

e) Belediye meclisi, encümen ve başkandan oluşan organ yapısı 1930’dan itibaren belediyelerde geçerli model olmuştur. Belediye organlarının birbirleri karşısında konumlanmasında dönemler bakımından değişiklik görülmektedir. 1923-1930 döneminde meclis tarafından seçilen belediye başkanları karşısında her hafta toplanan meclis daha güçlü konumda bulunmaktaydı. Başkanlar, sistem ve uygulama bakımından meclise karşı daha sorumluydu. 1930’dan sonra meclislerin yılda 3 defa toplanması ve yeni kurulan encümenlerin her hafta toplanması meclislerin etkisini azalttı. Başkanların gücünü yükseltti. Bununla birlikte, başkanların meclis içinden seçiliyor olması, meclisin gücünün belli bir düzeyde korunmasını sağladı. 1963’den sonra başkanların doğrudan seçilmesi ve meclislerin yılda üç defa toplanmaya devam etmesi güçlü başkan güçsüz meclis dönemini başlattı. 2004 sonrasında meclisin her ay toplanmaya başlaması ve ilave düzenlemeler başkanı dengeleyici bir etki oluşturmakla birlikte, başkanın güçlü konumu devam etmektedir. Başkan yürütmenin başı olmanın yanında halkın temsilcilerinin bulunduğu meclisin başkanlığını da yürütmesi önemli siyasi güç sağlamaktadır. Belediye başkanları sahip olduğu bu gücü belediye dışındaki siyasal alanın aktörlerini de etkilemek için kullanabilmektedir. Bu ise meclis üzerinde ikinci bir baskı alanı oluşturmaktadır. Encümenlerin sadece seçilmiş üyelerden oluşması ve gündemdeki konu ile ilgili bürokratin görüşlerini sunabilmesi ile meclisin kendi içinden başkanını seçmesi, organlar arası dengenin sağlanması bakımından yararlı yöntemler durumundadır.

f) Belediye meclislerinin temsil niteliğinin iyileştirilmesi temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır. İlk dönemde cinsiyet ve mülk esaslı sınırlamaların kaldırılması bu alanda genişleme oluşturmuştur. Ancak, katı merkezîyetçi yapı ve tek parti dönemi uygulamaları temsil kapsamını daraltmıştır. Çok partili hayata geçilmesi, meclislerin temsil çeşitliliğini arttırmıştır. Askeri darbe dönemleri sonrasında belediye meclislerinde temsil çeşitliliğinin de azaldığı görülmektedir. 1984’de belediye meclis üye seçiminde getirilen %10 baraj ve sonrasında kontenjan adaylığı sistemi temsil kapsamını daraltmaktadır. Bununla birlikte 1984’den sonra ülkede çoğulcu demokratik siyasi anlayışların genişlediği dönemlerde yerel temsilde genişlediğini söylemek mümkündür. Ayrıca, ülkede kentleşme düzeyinin artması, özel ekonomik ve sivil alanın genişlemesi de yerel temsildeki çeşitliliği arttıran bir etki yapmaktadır.

g) Belediye meclisinin belediye içinde konumuna uygun güce sahip olmaması yerel temsilcileri de zayıflatmaktadır. Siyasal partiye bağlılığın seçmenlere duyarlılığın önüne geçmesi temsilciler bakımından bir zaaf oluşturmaktadır.

h) Belediyelerde siyasal katılım mekanizmalarının etkin kullanılmadığı söylenebilir. Her dönemde görülen bu durum, gelişmelere rağmen problem alanı olarak varlığı sürdürmektedir. 2004 sonrasında yasal olarak birçok katılım mekanizması getirildiği gibi, siyasal katılım fikrinin genel olarak kabul görmesi ve bir farkındalık oluşması söz konusudur. Ancak, katılım mekanizmalarının etkin kullanımı aynı paralelde gelişmemektedir. Siyasal katılım ve temsil alanındaki problemlere karşın belediyeler, çok partili siyasal hayatın gelişmesi ile Türkiye’de demokratik ortamı destekleyen önemli bir mecra oldu. Merkezi iktidardakilerden farklı partilerin belediyelerde iktidar olabilmesi veya aynı parti içinde dahi farklı yaklaşımların uygulanmasına imkân vermesi çoğulculuğu besledi. Merkezi yönetimdeki sınırlı temsilciye karşın çok sayıda temsilciyi barındırması, bir demokrasi okulu işlevi görmesi, halka yakınlığı ve katılım konusundaki avantajları ile demokratik ortamın ve özgürlüklerin gelişmesinde belediyeler önemli pay sahibi oldu.

i) Büyük ölçekli şehirlerin yönetimi farklı yoğunluklarda gündemde yer tutmuştur. Kentleşmenin hızlanması ile belediyelerle ilgili gündemde bu konu ilk sıraya yerleşmiştir. Özellikle, 1970’lerden sonra belediyelerle ilgili hazırlık, girişim ve uygulamaların büyük çoğunluğu büyük ölçekli şehirlerin belediyeleri ile ilgili olmuştur. 2005’den sonra belediye alanındaki reformların tamamına yakını büyükşehir belediyelerini konu almaktadır. Türkiye’deki büyük ölçekli şehirlerin yönetimi konusundaki reform çabalarının ana eksenlerini; iki kademeli büyükşehir yapısının temel model olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediye sınırlarının aşama aşama il sınırlarına genişlemesi ve büyükşehir alanındaki yerel yönetim kademe ve sayısının azaltılması oluşturmaktadır. Özellikle, 1984-2004 döneminde büyükşehir belediyesi sınırlarının dar tutulmasının planlı kentleşme ve kentsel denetim üzerindeki olumsuz etkisi 2004’den sonra kademe kademe azaltılmıştır. 2014’den sonraki belediye düzeninde büyükşehir belediyeleri; kapsadıkları nüfus, ekonomik güç, kurumsal kapasite ve yerel hizmetler bakımından ülkede ana belediye türü haline gelmiştir.

j) Küçük ölçekli belediyelerin gelir ve kurumsal kapasite bakımından yetersizliğinin kentsel denetim, bütçe, yerel hizmetler ve kaynakların etkin kullanılması noktasında oluşturduğu problemler özellikle 1960’lardan sonra gündemde yer almıştır. Küçük ölçekli belediyeler 1980, 2008 ve en kapsamlı olarak 2014’de 6360 sayılı kanun uyarınca azaltılmıştır.

k) Belediyeler tüm dönemlerde farklı düzeylerde gelir yetersizliği ile karşı karşıya olmuştur. Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı yüksek yatırım ihtiyacı gelir yetersizliğini daha da artırmıştır. Belediye gelirlerinin genel bütçeye oranı 1925’de %11’dir. Sonraki yıllarda bu oran düşerek 1940’da %6’ya kadar inmiştir. 1950’den sonra %13 düzeyine çıkmış, 1960’dan sonra yeniden %5’lere kadar inmiştir. Düşük düzeyini devam ettirdikten sonra 1986’dan itibaren %17’lere çıkmıştır (Güler, 1994, 36-37). 2006’dan sonra %15 düzeyinde seyretmektedir. Belediye gelirlerinin GSMH’daki payı 1925-1975 arasında %1,1-%1,5 arasında bir paya sahiptir. 1985’den itibaren artış trendi içinde %2-2,9 arasında seyretmektedir. Genel olarak bakıldığında Büyükşehir belediyeleri gelirlerinin yaklaşık %75’i ve diğer belediye gelirlerinin %45’i merkezden aktarılan paylardan oluşmaktadır. Ayrıca, bu payların belediyeler arasında paylaşılması konusunda da tartışmalar bulunmaktadır. Merkezi yönetimle mali kaynakların paylaşımındaki olumsuzluklar, öz gelirlerin etkin

tahsil edilememesi, finansal yönetim yetersizlikleri, yatırımlarda fayda-maliyet dengesinin yeterince gözetilmemesi ve borç yükünün fazlalığı belediyelerin mali alandaki diğer problemlerini ifade etmektedir. Bunların sonucu olarak belediye borçlarının yüksek seviyelere çıkması, merkezi yönetime olan borçlara af getirilmesi konusundaki talep ve uygulamaları sıkça gündeme taşımaktadır. 1970'lerin sonundan itibaren kaynak oluşturma konusunda belediyelerin girişimci uygulamaları da görülmektedir. Bu uygulamalar 2004 sonrasında daha da gelişmiştir. 2004 sonrasındaki yerel yönetim reformları kapsamında çeşitli taslak düzeyinde kalmış çalışmalar görülmekle birlikte, mali alanda kapsamlı bir reform yapılamamıştır. Belediye gelirleri içinde yer alan merkezi yönetim vergi gelirleri payları karşılığı olan miktarlarda genel ekonomik gelişmeye paralel olarak yaşanan artışlar yeterli görülmüştür.

l) Belediyelerin ölçek, yönetim anlayışı, bürokratik kültür, gelir düzeyi, teknolojik imkanlar, yasal düzen, insan kaynağı gibi alanlarda yaşadığı yetersizlikler kurumsal açıdan kapasite problemlerini de beraberinde getirmektedir. 2002 sonrasındaki kamu yönetimi reformları kapsamında gündeme gelen; stratejik planlama ve performans yönetimi, şeffaflık, hesap verebilirlik, siyasal katılım, yönetişim, etkin ve etkili yönetim, özelleştirme, kalite ve vatandaş odaklılık gibi kavramlar ve ilgili mekanizmalar belediye yönetimi alanına da girerek kurumsal kapasite ve yerel hizmetler üzerinde olumlu etki de bulunmuştur. Ayrıca, sözleşmeli personel istihdamı, özel sektörün yerel hizmetlerdeki rolünün artması, teknolojik gelişmeler, uluslararası süreçlere uyum çabaları ve hizmet süreçlerinde dijitalleşmenin artması da belediyelerin kurumsal kapasitesine olumlu yansımıştır. Bununla birlikte kurumsal kapasite konusundaki problemler, alanlara göre farklı yoğunlukta görülmeye devam etmektedir.

m) Şehirlerin temiz ve atık su hizmetlerinin belediyelerin sınırlarını aşan bir nitelik göstermesi karşısında çok başlı yönetimin varlığı birçok probleme yol açmıştır. İl ölçeğinde farklı yerel yönetimler arası bu hizmet alanı ile ilgili koordinasyon sağlanamaması hizmetlerin maliyeti, etkinliği ve kalitesini olumsuz etkilemiştir. 1981'de İstanbul'da su ve kanalizasyon idaresi kurulması ve daha sonra diğer büyükşehir belediyelerinde de benzer modelin uygulanması olumlu bir gelişme olmuştur. Türkiye'de büyükşehir modelinin uygulanmadığı 51 ilde bu hizmet alanındaki problemler varlığını korumaktadır. Bu illerde de özel bir model ile su ve kanalizasyon idaresi kurulması ihtiyacı bulunmaktadır.

n) Ülkenin uluslararası bağlarının güçlenmesi, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası süreç ve kurumlarla ilişkilerin gelişmesi, şehirlerle ilgili uluslararası politika ve yaklaşımlardan yararlanmanın artması, merkezi yönetim ve belediyelerdeki siyasal kadro ve bürokrasiyi olumlu yönde besleyerek belediyelerin gelişmesi yönündeki düzenleme ve uygulamaları teşvik etmiştir. Şehir ekonomilerinin bölgesel, ulusal ve uluslararası bağlarının artması, yerel hizmetlerle ilgili teknolojinin ve özel sektörün kapasitenin gelişmesi, yerel ekonomik kalkınmanın artması belediyeleri vizyon, yönetim anlayışı ve hizmet uygulamaları bakımından daha üst düzeye taşımaktadır. 1950, 1983 ve 2002 sonrasında belirtilen alanlardaki olumlu gelişmelerin ivme kazandığı görülmektedir. Bu durumların tersi olduğu, uluslararası ilişkilerin zayıfladığı ve ülkenin içine kapandığı dönemlerde belediyelerin gelişmesi de olumsuz etkilenmiştir. Belediyelerin halka yakın konumları ve yoğun ilişki ağları her geçen gün gelişmektedir. Bu durum belediyeleri daha fazla açık bir sistem

haline getirmektedir. Bu durum ise, kurumsal kapasitenin gelişmesinden, siyasal katılıma, vatandaş odaklılıktan, hizmet kalitesine kadar birçok alanda olumlu gelişmeleri beslemektedir.

Türkiye’de şehirleşmenin belli bir düzeye gelmesi, daha düzenli yeni kentsel alanların ortaya çıkması, yerel hizmetler alanında yeni teknik ve yöntemlere erişimin kolaylaşması, kentsel dönüşüm çabalarının varlığı, vatandaşların daha yapabilir bir düzeye ulaşmaları, siyasal katılım mekanizmalarının kolaylaşması, belediyeçilikle ilgili uluslararası bilgi ve birikime erişim ve farkındalığın yükselmesi, belediyeler için fırsat sunan olumlu gelişmeleri oluşturmaktadır. Bu bağlamda, belediyelerin yeni dönemde klasik yerel hizmetler yanında şehirlerdeki liderlik rolleri daha da öne çıkmaktadır. Belediyelerin ana aktör olarak diğer siyasal, ekonomik ve sosyal aktörleri bir araya getirerek yerel potansiyeli, problemlerin çözülmesi ve yeni hedeflere ulaşılması konusunda harekete geçiren işlevi daha da gelişmektedir. Belediyelerin, gelecek dönemde şehirlerin mevcut problemleri yanında, şehir kimliği, tarihi miras, dirençli şehir, sosyal kapsayıcılık, sürdürülebilir çevre, yenilebilir enerji, akıllı şehir, yönetim, yenilikçi, tasarımcı ve üretici şehir, yerel kalkınma vb. hedefleri daha çok gözetmesi önem kazanmaktadır.

Belediyeler alanında 2000’li yıllarda ivme kazanan reformların yeni adımlarla devam etmesi sürekli gelişmenin sağlanması bakımından anahtar role sahiptir. Bu amaçla reformun bütüncül bir anlayışla ele alınması, reform alanının genişletilmesi ve sürekli gündemde tutulması, reform hedeflerinin izlenerek yeni süreçlerin tasarlanması gerekmektedir. Bütüncül belediye reformu; çatı kanunlar yanında diğer mevzuat alanının da güncellenmesi, kanun yapma dışındaki reform araçlarına ağırlık verilmesi ve belediyelerle ilgili tüm aktör ve süreçlerin ele alınmasını kapsamaktadır. Merkezîyetçiliğin azaltılması kapsamında merkezi yönetimden belediyelere yetki, görev ve mali kaynak aktarımının yeniden ele alınması temel konulardan birisini oluşturmaktadır. Sadece merkezi yönetimin adımlarına dayalı belediyelerin geliştirilmesi anlayışı, eksik kalmaktadır. Belediyelerin gelişmesinde ana rol yine belediyelere aittir. Reformların tasarımında belediyelerin daha fazla yer alması, belediye birliklerinin daha aktif hale gelmesi, belediyeler arası tecrübe paylaşımı ve yardımlaşmanın artması, belediyelerin kendilerini ve diğer belediyeleri geliştirdiği süreçlerin oluşması, kurumsal kapasite geliştirme programlarının uygulanması ve yerel kalkınmada belediyelerin rolünün artması bu bağlamda sayılabilir. Diğer taraftan belediyelerin farklı ölçeklerde bölgesel, ulusal ve uluslararası ilişkilerinin gelişmesi, şehirlerle ilgili uluslararası düzlemde geliştirilen kavram ve mekanizmalardan daha fazla yararlanılması da belediyelerin gelişmesi bakımından önemli diğer konuları oluşturmaktadır.

**Çıkar Çatışması Beyanı / Conflicts of Interest Statement:**

Çalışmada çıkar çatışması bulunmamaktadır.

*There is no conflict of interest in the study.*

**Maddi Destek / Financial Support:**

Bu çalışmada herhangi bir fon veya maddi destekten yararlanılmamıştır.

*No funding or financial support was used in this study.*

**Yazar Katkıları / Contribution Rate of the Authors:**

Fikir: TO; Tasarım: TO; Veri Toplama: TO; Kaynak Tarama: TO; Analiz ve Yorum: TO; Makalenin Yazımı: TO.

Idea: TO; Design: TO; Data Collecting: TO; Literature Review: TO; Analysis and Discussion: TO; Writing: TO.

(!) Yazar/yazarlar bu çalışmanın tüm süreçlerinin araştırma ve yayın etiğine uygun olduğunu, etik kurallara ve bilimsel atf gösterme ilkelerine uyduğunu beyan etmiştir. Aksi bir durumda Medeniyet Araştırmaları Dergisi sorumlu değildir.

(!) The author/authors declared that all processes of this study are in accordance with research and publication ethics, and comply with ethical rules and principles of scientific citation. Otherwise, the Journal of Civilization Studies is not responsible.

**Kaynakça**

- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete*, 30474, 10/07/2018.
- 1/469 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 23/03/1984. <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- 1/529 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu. (2012). <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. *Resmî Gazete*, 19897, 12/08/1988.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu. *Resmî Gazete*, 1471, 14/04/1930.
- 1580 Sayılı Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun teklifi. (1963). <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- 1593 Sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu. *Resmî Gazete*, 1489, 06/05/1930.
- 1929 Sayılı 1580 Numaralı Belediye Kanununun 83 üncü Maddesine Bir Fıkra İlavetine Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 2046, 09/03/1932.
- 2198 Sayılı İstanbul Türk Anonim Su Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 2411, 27/5/1933.
- 2226 Sayılı İstanbul Belediyesine Bağlı (İstanbul Sular İdaresi) Teşkilî Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 2416, 07/06/1933.
- 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu. *Resmî Gazete*, 2433, 21/06/1933.
- 2295 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lâğvi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 2431, 19/06/1933; 150 Nolu Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerdeki Muhtarlıklarla İhtiyar Heyetlerinin Kaldırılması Hakkında L/603 numaralı Kanun Lâyihası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, 16/04/1933
- 2301 Sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 2435, 24/06/1933.
- 2303 Sayılı 3/4/1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun. *Resmî Gazete*, 17120, 29/09/1980.
- 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 17242, 05/2/1981.

- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. *Resmî Gazete*, 17354, 29/05/1981.
- 2497 Sayılı Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 2722, 09/06/1934
- 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 17523, 23/11/1981.
- 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 17538, 08/12/1981.
- 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu. *Resmî Gazete*, 17729, 19/06/1982.
- 2763 Sayılı 14/IV/1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun. *Resmî Gazete*, 3029, 15/06/1935
- 278 Sayılı Devairi Belediye Rüesasının Sureti İntihabına Dair Kanun. 30/10/1922.
- 278 Sayılı Devairi Belediye Rüesasının Sureti İntihabına Dair Kanun. 30/10/1922.
- 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 18285 Mükerrer, 18/1/1984.
- 3 Kasım 1960 Tarih ve 120 Sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 10651, 10/11/1960.
- 3004 Sayılı 2/2/1981 Tarihli ve 2380 Sayılı Belediyelere ve il Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 18402, 15/05/1984.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 18453, 09/07/1984.
- 307 Sayılı Belediye Kanununun Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 11465, 27/7/1963.
- 3359 Sayılı Üsküdar ve Kadıköy Türk Anonim Su Şirketi İmtiyazı İle Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 3886, 19/04/1938.
- 34 Sayılı 23 Eylül 1293 Tarihli Belediye Kanununa Müzeyyel Kanun. *Ceride-i Resmîye*, 4, 28/02/1921.
- 3480 Sayılı İstanbul Elektrik Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 3955, 09/07/1938.
- 3507 Sayılı 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıktan ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 2019, 14/12/1988.
- 3688 Sayılı Ankara Elektrik, Ankara Havagazı ve Adana Elektrik Türk Anonim Şirketleri Hisse Senedleri ile Hak ve Vecibelerinin Satın Alınmasına Dair Mukavelelerin Tasdikine ve Bu Şirketlerin Muvakkat İşletmeleri ile Satın Alma Bedellerinin Tesviye Tarzına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 4256, 12/07/1939.
- 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 20877, 21/05/1991.

- 417 Sayılı Ankara Şehremâneti Kanunu. Kabul Tarihi: 16/02/1340 (16/04/1924). *Düstur*, III/5, 633-634.
- 423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu. Kabul Tarihi: 26/02/1340 (26/04/1924). *Düstur*, III/5, 642-656.
- 442 Sayılı Köy Kanunu. Kabul Tarihi: 18/03/1340 (18/05/1924). *Düstur*, III/5, 696-722.
- 4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyaziyle Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 5466, 27/07/1943.
- 4541 Sayılı Şehir Ve Kasabalarda Mahalle Muhtar Ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 5682, 15/04/1944.
- 4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 24335-Mükerrer, 03/03/2001.
- 4705 Sayılı Belediye Kanununun 54, 119, 120 ve 128 inci Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 5973, 04/04/1945.
- 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu. *Resmî Gazete*, 6039, 23/06/1945.
- 4762 Sayılı «İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsâtı Sınaiye Türk Anonim Şirketi» ni Satınalma Sözleşmesinin onanmasına ve «İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri İdaresi» ne devrine dair Kanun. *Resmî Gazete*, 6043, 28/06/1945.
- 486 Sayılı Umur-ı Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu. Kabul Tarihi: 16/04/1340 (16/06/1924). *Düstur*, III/5: 840-841.
- 4878 Sayılı Belediye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 6295, 30/04/1946.
- 5019 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. TBMM kabul Tarihi: 11/12/2003.
- 5026 Sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun. Kabul Tarihi: 21/12/2003.
- 5168 Sayılı Belediye Kanununun 94'ncü maddesinin «A» fıkrasının kaldırılması hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 6827, 09/02/1948.
- 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. *Resmî Gazete*, 6953, 09/07/1948.
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, *Resmî Gazete*, 25842, 11/06/2005.
- 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 25874, 13/07/2005.
- 5393 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 25874, 13/07/2005.
- 5669 Sayılı Belediye Kanununa Bâzı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Bâzı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 7556, 12/07/1950.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 26824 Mükerrer, 22/03/2008.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 26937, 15/7/2008.
- 583 sayılı Ankara'da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzagi Arazinin Şehremanetince İstimlâki Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 90, 24/05/1925.



- 6349 Sayılı İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun. *Resmî Gazete*, 8661, 18/03/1954.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 28489, 06/12/2012.
- 642 Sayılı Ebniye Kanunu'nun 20, 21, 22, 23, 24, 25'nci Maddelerini Muaddil Kanun. *Ceride-i Resmîye*, 98, 29/06/1925.
- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun *Resmî Gazete*, 28595, 22/03/2013.
- 6785 Sayılı İmar Kanunu. *Resmî Gazete*, 9359, 16/07/1956.
- 6830 Sayılı İstimlâk Kanunu. *Resmî Gazete*, 9402, 08/09/1956.
- 7/4345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi. *Resmî Gazete*, 14182, 09/05/1972.
- 744 Sayılı Vilâyat Belediye Kanununa Müzeyyel Kanun. *Resmî Gazete*, 311, 02/03/1926.
- 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu. *Resmî Gazete*, 320, 13/03/1926.
- 775 Sayılı Gecekondu Kanunu. *Resmî Gazete*, 12362, 30/07/1966.
- 831 Sayılı Sular Kanunu. *Resmî Gazete*, 368, 10/05/1966.
- 844 Sayılı Emlak ve Eytam Bankası Kanunu. *Resmî Gazete*, 389, 03/06/1926.
- 85 Sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu. *Ceride-i Resmîye*, 1, 07/02/1921.
- 85 Sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu. *Ceride-i Resmîye*, 1, 07/02/1921.
- 92/3398 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, *Resmî Gazete*, 21364, 03/10/1992.
- Altaban, Ö. (2002). Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984, *Planlama Dergisi*, 4, 32-45.
- Anayasa Mahkemesi, Esas Sayısı: 2004/118, Karar Sayısı: 2005/8, *Resmî Gazete*, 25785, 13/04/2005.
- Anayasa Mahkemesi, Esas Sayısı: 2008/34, Karar Sayısı: 2008/153, *Resmî Gazete*, 27076, 06/12/2008.
- Arıkboğa, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararnları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (1). 31-54.
- Arıkboğa, E., Oktay, T. ve Yılmaz, N. (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Aydoğan, E. ve Mahmutoğlu, T. B. (2013). Mustafa Kemal Atatürk Döneminde Yapılan Seçimler ve Karakteristik Özellikleri Uluslararası. *Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10, 113-142.
- Aytaç, F. (1972). Metropolitan İdare Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar. *Türk İdare Dergisi*, 43 (337). 1-23.
- Aytaç, F. (1990). Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler. Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi. 86-106. 90.
- Bakanlıklar'ın Kurulmasıyla İlgili İşlem. *Resmî Gazete*, 16273, 29/04/1978, Belediye Kanununa Bâzı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Bâzı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Adalet Komisyonları Raporları, 21/06/1950.
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, 25961, 09/10/2005.

- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik. Resmî Gazete, 18603, 12/12/1984.
- Canpolat, H. (2016). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla ilgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 467, Mayıs. 79-113.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Daşöz, İ. (1996). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Türkiye İdare Dergisi*, 68 (410).
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl, 1963-1967*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1977). *4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982) Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005*. Ankara.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişme*. Ankara: Başbakanlık.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi: Yönetimlerarası İlişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (3). 6-21.
- Ezerli, İ. (1992). *Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1992) ve Osmanlı Meclis-i Mebusanı (1877-1920)*. Ankara: TBMM Yayını. 27
- Geray, C. (1990). Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960). *Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi. 217-224.
- Gözler, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), Ocak-Nisan, 1-24.
- Güler, B. A. (1987). Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları. *Türk İdare Dergisi*, Mart, 374, 117-147.
- Güler, B. A. (1994). Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3 (1). 19-37.

Güneş, İ. (1997). *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı: 1920-1923*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları. 59, 81 ve 148-180.

İçişleri Bakanlığının Yerel Yönetimlere Dönük Hizmet, Görev ve Yetkilerinin Yerel Yönetim Bakanlığına Devrine İlişkin Protokol. *Resmî Gazete*, 16303, 01\06\1978,

*İlbank*

*Tarihçesi.*

<https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3>

adresinden temin edilmiştir.

*İlk Meclis*. (2005). Ankara: TBMM Yayını.

İmar ve İskân Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri hakkındaki Kanunun 12' nci Maddesinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun. *Resmî Gazete*, 12213, 29/01/1966.

İstanbul Milletvekili Mustafa Baş'ın; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu. 2/21, (2003). <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>

adresinden temin edilmiştir.

Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (3), Eylül. 29-54.

Kazancı, M. (1983). Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not. *Amme İdare Dergisi*, 16 (4). 36-51.

Keleş, R. (1985). Türkiye'de Anakent Yönetimi, *Amme İdare Dergisi*, 18 (2). 69-82.

Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 5. bs., İstanbul: Cem Yayınevi.

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, 18520, 19/09/1984.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2009). 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2013). 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2014). 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu.

Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları. (1997). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği. (1987). *Metropolitan Yönetim: Dünyada ve Türkiye'de*. İstanbul.

*Milli Güvenlik Konseyi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu* (1/243). 21 Eylül 1981, s. 1 ve 2. <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 Numaralı Kararı, *Resmî Gazete*, 17187, 11/12/1980.

Nadaroğlu, H. (1994). Mahalli İdareler. 5. bs., İstanbul: Beta Yayınları.

- Oktaý, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. Recep B. ve Yüksel D. (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 119-156.
- Oktaý, T. (2010). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Oktaý, T. (2015). Tanzimat'tan 21. Yüzyılda İstanbul'un Yönetimi, Çoşkun Y. (Ed.), *Antik Çağ'dan XXI. Yüzyıla büyük İstanbul Tarihi: Siyaset ve Yönetim* 2, 3, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür A.Ş., 2015, 134-217.
- Oktaý, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun’a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS)*, 1 (1). 71-131.
- Ortaylı, İ. ve Tekeli, İ. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi-Birinci Kitap*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Özgür, H. (2010). Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Modelinin Uygunluğu. Parlak, B. (Ed.), *Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Bursa: Dora Yayıncılık. 334-358.
- Reuter, E. (1942). Belediyeler Bankası. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, 4 (1). 42-68.
- Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkili Hakkında Kanun Lâyihası ve Maliye ve Dahiliye Encümenleri Mazbataları. 16/03/1943.
- Şinik, B., Uçar, A. Yılmaz ve Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (2), Nisan, 1-27.
- Tanör, B. (1999). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. 3. bs., İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 1, İçtima Senesi 1, 4, 26/09/1336 (26/11/1920).
- TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 1, İçtima Senesi 1, 4, 28/09/1336 (28/11/1920).
- TBMM Zabıt Ceridesi*. Devre 1, İçtima Senesi 3, 128. İçtima, 24, 28/10/1338 (28/12/1922).
- TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 3, İçtima Senesi 3, 17, 20/03/1930.
- Tekel, A. (2002). Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (1), Ocak, 42-55.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdare Dergisi*, 6 (2). 3-22. 9
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyet’in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2012). İstatistik Göstergeler, 1923-2011. Ankara.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1966). *Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*. 2. bs., Ankara.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*. Ankara.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1991). Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor. Ankara.
- Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*. Ankara: Ankara Üniversitesi.

Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. *Resmî Gazete*, 21693, 09/09/1993.

Yeni Belediye Kanunu Layihası. (1926). *İstanbul şehremâneti Mecmuası*. 23, Temmuz.

Yerel Yönetimler Genel Mdrlg. (2020). 2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara.