

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Yeter ÇİÇEK

Arş. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü

Makale Gönderim Tarihi: 13.01.2014, Makale Kabul Tarihi: 29.04.2014

Özet: Çalışma, geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışındaki önemli iç ve dış etmenleri irdeleyerek, Türkiye’deki yerel yönetimlerin bugünkü duruma gelmelerinde geçirdiği yasal düzenlemelerin neler olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaçla çalışmada, Türkiye’deki yerel birimler geçmişte ne şekildeydi?, Yerel hizmetler kimler tarafından yerine getirilmekteydi?, Bu yapıların oluşmasında batılı toplumlardan nasıl etkilendiği? gibi sorulara yanıtlar aranmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, çalışmada yerel yönetimlerin Türkiye’de tarihsel süreçte geçirdiği yasal dönüşümler anlatılırken aynı zamanda ortaya çıkış nedenleri ve kısmi olarak dünyada ilk olarak nasıl şekillendiği karşılıklı bir analiz şeklinde tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Tarihsel Süreç, Yasal Düzenlemeler

LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY FROM PAST TO PRESENT

Abstract: This study aims to examine significant inner and outer factors that causing local governments in Turkey coming out from past to present; and put forth legislative regulations that local governments in Turkey passing on in order to come to present situation. For this purpose in the study we will search for answers to some questions which are What was the shape of local governments in Turkey in the past? Who carried out the local services? How did Western societies affect formation process of these structures? Within this context, in the study we will tell about legal transformations which local governments in Turkey experience in the historical process; and in the meantime, reasons of its appearance and firstly how it is shaped in the world are struggled to retain in the form of a correlative analysis.

Keywords: local governments, historical process, legislative regulations.

GİRİŞ

Yerel yönetimler, insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan yönetsel kurumlardır. Devlet sınırları içinde belli bir hukuk düzeninde anayasal kuruluşlar olarak tanımlanan yerel yönetimler 1864’den sonra Türkiye’nin yönetsel yapısı içerisinde yer almaya başlamıştır (Bilgisay, 2010: 281). Bu kapsamda düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin Türkiye tarihinde Batılı toplumlarda olduğu gibi uzun, zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek zordur. Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin 19. yüzyılda ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.

Batılı toplumlarda yerel yönetimler, merkezi hükümet karşısında belli bir bölgenin mali-yönetsel alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle ortaya çıkmış ve 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar tarihsel süreç içerisinde yer almışlardır. Batıda genel anlamda yerel yönetimler bölgesel muhalefet kavramıyla yakından ilişkili ve bölgesel anlamda özerkliği tam manada elde etmiş kurumlar olarak ortaya çıkmışken, Türkiye yönetsel yapısında 19. yüzyılda, siyasi-idari otoritenin birliğini, bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek yönünde ortaya çıktığı aynı zamanda muhalefete olumlu bakılmadığı, özerkliği de tam manasıyla elde edemediği ifade edilebilir. Dolayısıyla Osmanlı siyasi ve yönetsel yapısında, yerel yönetimler 19. yüzyıldan önce batı toplumunda hâkim olan tarzda mevcut değildir (Eryılmaz, 2000: 17). Ancak bundan 19. yüzyıldan önce Osmanlıda yerel hizmetlerin yürütülmediği ya da yerel birimlerin olmadığı sonucu da çıkarılmamalı; çünkü Osmanlı yönetsel yapısında bu hizmetleri yerine getiren kendine özgü kurumlar bulunmakta ve bu kurumlar arasında kadılar, loncalar ve vakıflar geniş ölçüde yer almaktaydı.

TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler kavram olarak; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, özerk bir yönetim yapısına sahip olan ve yerel örgütlenme modeli olarak tanımlanan bir yönetim biçimidir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmak amacıyla hemen her toplumda örgütlenmiş kurumlar olarak yer almaktadırlar (www.sayistay.gov.tr, 20.12.2013). Söz konusu bu örgütlenmeler, yerel toplulukta belli amaçlara ulaşmak ve belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş, 2012: 29).

Bu tarihsel gelişmelere paralel olarak yerel yönetimlerin gelişimini şu şekilde ifade etmek mümkündür: antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir

toprak parçasında yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir yönetsel birim olarak “site”ler, Roma İmparatorluğunda kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte, daha çok bir yönetsel özerklikten yararlanan “municipe”ler, Antik Yunan’da siyasal düşüncenin temel kavramlarından biri olan ve toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılanan “polis” denilen kent devletleri yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak bugünkü uygulamalara ışık tutmuştur (Keleş, 2012: 33-34). Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller üstlenen “komün”lerin oluşması, yerel yönetimlerin önemini oldukça artırmıştır. Günümüzde halk katılımını tam anlamıyla sağlaması ve yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimler haline gelmesi ile birlikte bu birimlere yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır (Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006: 2).

16. yy’dan itibaren ulus-devletin gelişmesiyle birlikte devlet tek egemen güç haline gelmiş, komünler güçlerini kaybederek ara kurum olarak varlıklarını devam ettirmiş ve devletin kente olan ideolojik üstünlüğü güç kazanmıştır. Bu dönemle birlikte iki yüzyıl boyunca ara kurum olarak ele alınan yerel yönetimlerin Jeremy Bentham ve Turgot gibi yararçı düşünürler tarafından önemine değinilmesi günümüzdeki anlamında yerel yönetimlerin gelişmesini sağlamıştır. Yine bu dönemde yerel yönetimlerin gelişme sürecine, özellikle Webbler, Fabian Sosyalistler, A.B.D. de ortaya çıkan Özerk Belediyecilik akımı ve Alexis de Tocqueville, Proudhon, Sieyes gibi Fransız düşünürlerinin de önemli katkıları olmuştur. 18. yy sonu ve 19. yy başlarıyla birlikte yapılan reformlarda yerel yönetimler yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlenmiştir. Bu dönemde devletin bir parçası olarak algılanan yerel yönetimler aynı zamanda merkezi hükümetin yerel büroları olarak hizmet vermişlerdir (Ökmen-Parlak, 2012: 25-26). 20. Yüzyılın başları yerel yönetimler için ise “altın çağ” olarak adlandırılabilir. Bu dönemde yerel birimler, zorunlu hizmetleri için kaynak bulabilmiş, yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet sunabilmişlerdir (Keleş, 2012: 40). 21. yüzyılın başlangıcıyla birlikte artık yerel yönetimlerin, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkılarıyla gün geçtikçe genel olarak tüm dünyada güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları ile giderek genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çabaladığı yadsınamaz bir gerçek olmuştur (www.sayistay.gov.tr, 15.12.2013).

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye tarihinde yerel yönetimlerin zengin ve uzun bir geçmişe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Tanzimat ilan edilinceye kadar Türk

tarhinde modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin olduğunu ileri sürmek güçtür.

Ülkemizde batılı anlamda yerel yönetimlerin kurulması 20. Yüzyılın başında görölmektedir. Yerel yönetimlerin Batı’daki ortaya çıkış tarihine göre henüz yeni sayılabilecek bu durum farklı toplumsal yapılardan ve farklı tarihsel gerçekliklerden kaynaklanmaktadır. Ancak Tanzimat Reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin sonucunda birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görölmüştür (Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006: 36).

Osmanlıdan Cumhuriyete Kadar Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel yönetim örgütlenmesi, Avrupa’nın bizden üstün olduğunun kabulüyle askeri alanda başlayan yenileşme hareketlerinin, zamanla yönetsel ve toplumsal alana da sirayet etmesiyle görölmüştür (www.sayıstay.gov.tr, 23.02.2014). Bu kapsamda modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin ancak Tanzimat’ın ilanıyla oluşmaya başladığını söylemek mümkündür. Ancak Selçuklu ve Osmanlı devletleri adem-i merkeziyetin bazı unsurlarını bünyesinde taşımaktaydılar. Örneğin, Anadolu Selçuklu Devletinde vilayetler, bir anlamda yerinden yönetimin esasına göre teşkilatlandırılmış ve bu vilayetler tamamen özerk olarak yönetilmişlerdir. Ancak zamanla vilayetlerin merkeze karşı bağımsız birer beylik haline gelmesi, Selçuklu Devletinin parçalanmasına yol açmıştır. Bu anlamda bakıldığı zaman yerel yönetimden uzak kalınmış, mutlakiyetçilik ve merkeziyetçilik Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş politikasıyla kökleşmiş bir siyasal sistem olmuştur (Arslan, 2009: 6). Bundan hareketle bazı tarihçiler Osmanlı İmparatorluğunda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılımı ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucunda ortaya çıktığını belirtirler (Keleş, 2012:157). Bu anlayışla birlikte ilk belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler klasik kurumlar tarafından yapılmıştır. Klasik kurumların merkezi hükümet karşısında özerkliği bulunmamaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunda diğer imparatorluklarda görülebileceği üzere yerel demokrasi anlayışı tam olarak gelişmemiştir (Ortaylı, 1985: 185). Yerel halkın yerel hizmetleri yerine getirecek kişi ya da kurumların belirlenmesinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktaydı. Yerel hizmetleri yerine getirecek sorumlular halk tarafından değil merkezi yönetim temsilcileri tarafından bizzat veya onların gözetimi altında geleneksel kurumlar tarafından icra ediliyordu (Şengül, 2012: 25). Bu sorumlular arasında muhtesip, vali, kadı, vakıf ve loncalar yer almaktaydı. Osmanlı devlet sisteminde her **kadı** belli bir kaza veya sancak

bölgesine tayin edilir ve bu bölgeler dâhilindeki şehir, kasaba, nahiye ve köylerde kendisine ait olan görevleri yerine getirmekle görevlendirilirdi. Kadının yargı görevinin yanında, şehrin yönetimi, asayiş, esnaf loncalarının denetimi, pazar yerlerinin kontrolü, narh ve fiyat kontrolü, vakıfların denetimi, okul ve cami yönetiminin denetimi, imar nizamı, temizlik ve alt yapısal tesislerin denetimi gibi geniş çapta görevleri mevcuttu (Ünal, 2011: 243). Ancak, 1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulmasında sonra kadılık tamamen yargı organı haline gelmiştir. Kadılık kurumunun yanında Osmanlıda şehir hizmetlerinden sorumlu **vakıflar** da bulunmaktadır. Okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane gibi hizmetler vakıflar aracılığıyla yerine getirilmekteydi. Aynı zamanda belediye hizmetleri de tümüyle vakıf esasına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 1997: 37, Akt. Ünal, 2011: 253). Osmanlıda şehir hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bir diğer kurum ise **loncalardır**. Loncalar hiyerarşik bir yapıda örgütlenmiş esnaf birliklerini oluşturmaktadır. Loncalar, üyelerin mesleki etkinliklerini denetlemek, üyeler arasında anlaşmazlıkları çözümlmek ve halkla hükümet arasında aracı bir kurum olarak faaliyet göstermişlerdir (Ünal, 2011: 243). 19.yüzyılın ortalarına kadar Osmanlıda yerel hizmetler bu kurumlar tarafından gördürülmeye çalışılmış, daha sonra bu alanlarda reformun kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Bu anlamda reform hareketleri 19. yy. ile birlikte başlamıştır.

Osmanlı imparatorluğu döneminde 1854-1856 Kırım Savaşı yıllarında ilk **belediye** idaresinin kurulması çalışmaları, batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır. Osmanlı devletinde belediyenin kurulması Kırım Savaşında müttefik etkisiyle olmuştur. Çünkü o dönemde İstanbul'da yüz binin üzerinde yabancı yaşamaktaydı ve Avrupalı Devletler, bu uyrukların modern, bakımlı, temiz bir şehirde yaşamalarını istemekteydiler (Türe, 2000: 38). Dolayısıyla Tanzimat'ı izleyen yıllarda Batı ülkeleri ile artan temas sonucunda, Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye kuruluşu denemesine girilmiştir. Kurulan belediyenin (şehremaneti) karar ve yürütme organları; şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehremanetinin şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerini sağlamak, narh koymak ve uygulamak, yol ve kaldırım yaptırıp onarmak, temizlik işleri ve esnafın kontrolü gibi görevleri bulunmaktaydı. Şehremanetinin başında merkezi hükümet tarafından atanan şehremini bulunmaktaydı. Ancak gerek mali yetersizlikler, gerekse personel eksikliği gibi sorunlarla şehremaneti modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olamamıştır. Şehremaneti ile başarısız deneme sürerken, Osmanlı Hükümeti özellikle ecnebilerin yaşadığı ve modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye'yi Paris örneğini uygulayarak kurdu. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olması sebebiyle Cumhuriyete kadar başarılı bir şekilde devam etti (Ünal, 2011: 243-244).

Daha sonra, 1869’da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul’a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Bu örgüt iki düzeyli federatif bir yapı niteliğindedir. Alt düzeyde, Altıncı Daire modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 daire bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında 14 belediye dairesi bulunmaktaydı (Keleş,2012: 159).

1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulmasına karar verilmişti. 1876 Anayasası ise gerek İstanbul’da gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçimine dair usulün kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1876 da hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu her vilayet ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu Vilayet Belediye Kanununa ek olarak İstanbul’daki büyük sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla çıkarılmıştır. Daha sonra 1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri kurulmuştur (Ünal, 2011:244). Bu yapı 1930 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Osmanlı belediyeciliği genel anlamda bir yerel yönetim sistemini uygulamaktan çok şehrin hizmetlerinin yürütülmesinde kurumsallaşan bir yapı olarak faaliyet göstermiştir. Osmanlıda merkezîyetçi devlet felsefesi hâkim olduğu için bu kurumlar şehir hizmetlerinin yürütülmesinden öte, yerel komünal özelliklere sahip olamamışlardır (Görmez, 1997: 197).

Yerel yönetim birimlerinden biri olan **il özel yönetimleri** ise 19. yy ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlık ettiği il genel yönetiminin yanında her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi de kuruldu. 1870 yılında çıkarılan Genel İdare Vilayet Nizamnamesi aynı sistemi korudu. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il özel yönetimi yeniden düzenlenmiştir (Tortop-Aykaç-Yayman- Özer, 2006: 39).

Bir diğer yerel yönetim birimi olan **köyler** ise Türk yerel yönetimleri içerisindeki ilk yerel yönetim birimleridir. Osmanlı devletinin kuruluşundan itibaren geleneksel olarak topluca yaşama bilincinin sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla bir yerel yönetim birimi olarak günümüze kadar varlığını korumuştur (Ünal, 2011: 245). Esas olarak köyler için yasal düzenlemelerin temel nedeni, merkezi yönetim için kırsal yerleşimlerde hem güvenliği sağlamak hem de vergilerin düzenli toplanmasını sağlamaktır. Bu kapsamda ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde köyler yerini almıştır. 1870 tarihli Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi köyler açısından büyük düzenlemeler getirirse de köylere tüzel

kişilik tanımamıştır. Bu kanunlara göre iller, livalar, ilçeler bulunmakta, ilçelerde köylere ayrılmaktadır (Tortop-Aykaç-Yayman- Özer, 2006: 39).

Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber hiçbir değişikliğe uğramadan aynı şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim yerel yönetimleri merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görmüştür. Cumhuriyetin ilanından beri ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle yerel yönetimlere idari ve mali anlamda özerklikte temkinli davranılmıştır (Koçak- Ekşi, 2010: 299).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler konusunda yapılan ilk düzenleme köylerle ilgili olmuştur. Bugün halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında kabul edilmiştir. Köyler, Osmanlı Devletinden bu yana toplumumuzda bağımsız birim olarak yer almışlardır. İl özel idaresi ve belediye sisteminin Fransa'dan esinlenerek oluşturulduğu Türkiye'de, köylerin Batıdaki komün idarelerinde olduğu gibi sosyal, idari ve siyasi ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Ökmen-Parlak, 2010: 153).

Daha sonra 1924 yılında İstanbul'daki belediye dairelerine benzer bir şekilde, 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmış ve Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir.1930 yılında ise 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi kabul edilmiştir (Tortop-Aykaç-Yayman- Özer, 2006: 38). Cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalan kanunlarından birisi olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu Osmanlı'nın son dönemlerinden gelen tecrübelerin aktarıldığını ve beklentilerin uzun süre karşılanabildiğini göstermesi anlamında da önemli bir nitelik taşımaktadır (www.sayder.org.tr).

Yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar 1984'te Büyükşehir Belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli İl Özel İdaresi (3360 sayılı kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004'te ve 2005'te yapılan düzenlemeler gösterilebilir. Belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak kanun şekil bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiş aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101).Şuan belediyelerin tabi olduğu yasa 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasasıdır.

İl Özel İdaresi alanında da 2005'te yapılan 5302 sayılı kanun 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) yerini almıştır. Yine 1984 yılında çıkarılan, büyükşehir belediyelerinin yasal güvenceye kavuştuğu

Büyükşehir Belediye Kanunu (3030 sayılı kanun), 2004 çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değiştirilmiştir. Buna takiben 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun şuan yürürlüktedir. Kısaca ifade etmek gerekirse il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004, 2005 ve 2012 yıllarında yenilenmiştir (Bilgiç, 2007: 101-102).Yapılan düzenlemeler yenilik olarak nitelendirilen hükümler getirmiştir; ancak yerel yönetimler olarak dikkate alındığında belediyeleri esas alan reformlar yapıldığı dikkatleri çekmektedir. Bu noktada 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu mevcudiyetini hala korumaktadır. Çıkarıldığı dönemde çok büyük yenilikler getirmiş olsa da aradan geçen süre zarfında değişen koşulların gerisinde kalmıştır. Bu sebeple köylerle ilgili bir düzenlemenin de daha fazla geciktirilmeden çıkarılması gereklidir (www.sayistay.gov.tr, 20.12.2013).

MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Osmanlıdan miras kalan güçlü merkezi yönetim modeli, Cumhuriyetin ilanıyla birlikte de varlığını korumuştur. 1950’ye kadar süren tek partili rejim boyunca iktidar başkentte tekelleşmiştir. Ulusal birlik ve bütünlüğü sağlamak ve cumhuriyetin temel ilkelerini koruma düşüncesi bunda temel faktör olmuştur. Fakir olan ulusun kaynaklarını etkili bir biçimde koruma zorunluluğu, devleti ön plana çıkarmıştır. Ayrıca nitelikli personelin bulunmayışı da merkeziyetçiliği körüklemiştir. Osmanlının son dönemdeki idari hiyerarşik yapısı da, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerine çerçeve oluşturmuştur. Sonuç olarak 1930’daki düzenleme yeni bir şey getirmemiş, merkezin hâkimiyetinde azaltma yaratmamıştır (Bilgiç, 1998: 532). Köklü merkeziyetçi gelenek, merkezin çeşitli yerel hizmetlerde yetkili kılındığı bir durum meydana getirmiştir. Belediye Kanunu yerel hizmetleri yerine getirmekte belediyeleri görevlendirirken, sonradan çıkarılan kanunlar belediyelerin yetkilerini merkez kuruluşlarına da vermiştir. Böyle bir durum, görev ve yetkilerde karmaşaya neden olmuş ve aynı alanda birbiriyle çatışan uyumsuz politikaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üstelik vesayet yetkileri de kullanılmaya devam etmiştir. Bu çerçevede belediye başkanlarının geçici de olsa görevden alınması ve belediye meclislerinin dağıtılması mümkündür (Bilgiç, 2005: 203). Bu durumda son söz yargıya aittir. Kısacası, yüzyılı aşkın bir süredir mutlakiyet, meşrutiyet ve cumhuriyet gibi farklı siyasi rejimlere rağmen Türk yerel yönetimleri varlıklarını sürdürmekle birlikte, merkezi yönetimin katı denetimi altındadırlar ve merkezi politikalar dışından bağımsız politikalar geliştirmelerine izin verilmemiştir. 1950 sonrası çok partili dönemde, özellikle Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasıyla birlikte idari ve mali anlamda yerel yönetimlere bazı yenilik ve rahatlamalar getirilmiş olsa da yerel yönetimler üzerinde ağır

basan merkeziyetçi yapı varlığını korumaktadır ve vesayet yetkileri devam etmektedir (Yazıcıoğlu, 1995: 100, Akt. Bilgiç, 2005: 204).

Günümüzde ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev bölüşümü yapılması ve bu anlamda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması Türkiye’de tartışılan önemli konularda biri haline gelmiştir. Bu yeniden yapılandırma tartışmalarının oluşmasının nedeni, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sırasında istenilen etkinlik, halkın aktif katılımı, memnuniyeti ve verimlilik düzeyine ulaşamamasıdır. Yukarıda da bahsedildiği gibi Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana giderek büyüyen ve hantallaşan merkezi yönetim ve taşra örgütünün kamu hizmetlerini götürmede yetersiz kalması, zamanında sorunlara müdahale edememesi ve çözümler getirememesi dikkatlerin yerel yönetimlere çevrilmesini sağlamıştır. Bu kapsamda 2004 ve sonrası gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında, bazı kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devrederek hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlamak temel amaç olmuş, gerekli hizmete en yakın ve en uygun birimin cevap vermesi şeklinde değişiklikler yapılmıştır (Arslan, 2009: 92).

Türkiye’de 2004 ve sonrası yapılan yerel yönetimler reformlarının var olan merkeziyetçi yapının hafifletilmesi yolunda olduğu ancak uygulamada hala merkeziyetçi yapının etkisinin hissedildiği görülmektedir. Ağır basan bu yapının hafifletilmesi için geliştirilen çalışmalar ve desteklenen görüşlere karşın yürürlüğe giren yeni yapısal düzenlemeler idari özerklik açısından çok da bir gelişme sağlamamış, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkeze bağımlılıkları devam etmiştir (kişi.deu.edu.tr, 25.01.2014).

SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve yerel hizmet faaliyetlerini yerine getirmesi, Batılı anlamda olduğu gibi çok uzun ve eski tarihlere dayanmaktadır. Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin 19. yüzyılda ortaya çıktıkları ve batılı ülkelerden örnek alınarak, bunlar içerisinde de Fransa’dan esinlenilerek oluşturulduğu bilinmektedir. Bu dönemin yasalaşan yerel yönetimlerine, genel anlamda, merkezi gücün egemenliğini sağlamlaştıran, bunu tüm ülkede yaygınlaştıran, yerel düzeyde vergilerin toplanmasını sağlayan kısacası merkezi hükümetin yanında ona yardımcı kuruluşlar olarak bakılmış ve bu yönde ilerlemeleri teşvik edilmiştir.

Osmanlı devletinde yerel yönetimler kurumsallaşırken, yerel yönetimlerde demokrasiyi geliştirmek, halkın yönetime etkin katılımını sağlamak, yerel özerkliği gerçekleştirmek, batı toplumlarında olduğu gibi temel amaç olmamış, daha çok vergilerin düzenli toplanması, güvenliği sağlamak yerel yönetimlerin oluşturulma amaçlarından olmuştur. Batıda ise bu durum tam tersi yaşanmakta,

yerel yönetimler merkezi hükümet üzerinde büyük bir güç oluşturmaktadır. Oysa Türkiye’de yerel yönetimler her dönem merkezi hükümetin ağır denetiminde olmuş ve merkezi hükümete bağımlı olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu kapsamda düşünüldüğü zaman yapılan reformlar büyük çapta değişikliklere yol açmamış ve yerel yönetimler merkezi hükümetin gölgesinde kalmaya devam etmiştir. Ancak tarihsel süreç içerisinde getirilen düzenlemeler, yerel yönetimler kapsamında özellikle de belediyeler adına önemli adımlardır. Türkiye’nin yaptığı bu düzenlemeler dünyadaki çağdaş, modern, demokratik yerel yönetimlere katılmak istediğinin de bir göstergesidir.

KAYNAKLAR

- Arslan, C.,2009. Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, Ankara, 156s.
- Aydın, Y., ’Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci’, Alıntı <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf>, Erişim: 23.02.2014.
- Berk, A., “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Alıntı <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m2.pdf>, Erişim:15.12.2013.
- Bilgiç, V., 1998. **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınevi, Ankara, 608s.
- Bilgiç, V., 2005.”Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Ed.: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 201-212ss.
- Bilgiç, V., 2007. “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 101-102ss.
- Bilgisay, H., 2010. “Yerel Yönetim Reformu Ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz”, **Yerel Yönetimler Yerel Siyaset Ve Kentsel Politikalar**, Ed.: Bekir Parlak, Dora Yayınları, Bursa, 279-294ss.
- Eryılmaz, B., 1997. **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 214s.
- Eryılmaz, B., 2000. **Kamu Yönetimi**, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 448s.
- Görmez, K., 1997. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 208s.
- Keleş, R., 2012. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 605s.
- Koçak, S., Ekşi, A., 2010. “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 21, 295-307ss.
- Ortaylı, İ., 1985. **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği (1840-1878)**, Hil Yayınevi, İstanbul, 266s.
- Ökmen, M., Parlak, B., 2010. **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar**, Alfa Akademi, 2. Basım, Bursa, 584s.
- Şengül, R.,2010. **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 225s.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A., 2006. **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara, 514s.
- Türe, F., 2000. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, **Yerel Gündem**, Yıl:2, Sayı:5, 34-41ss.

- Urhan, F. V., ‘Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması’, Alıntı,
<http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m4.pdf>, Erişim:
23.02.2014.
- Urhan, F. V., “Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Alıntı
<http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m4.pdf>, Erişim:
20.12.2013.
- Ünal, F., 2011. “Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin
Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 30, 241-
248ss.
- Yazıcıoğlu, R., 1995. **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, Erzurum.
- Toprak, Z., “Türkiye’de Yerel Yönetimler-Yapılanma Merkez –Yerel Yönetim
İlişkileri”, Alıntı
<http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf> Erişim: 25.01.2014.