

1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi

An Assessment of the Reform Works on Turkish Local Governments Between 1923-2000 Era

Serkan DORU

Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, (serkandoru@akdeniz.edu.tr)

ÖZ

Anahtar Kelimeler:

Türkiye, Yerel yönetimler, reform.

Çalışma, 20. y.y Türkiye'sinde Cumhuriyet ile birlikte yerel yönetimler alanında başlayan reformları incelemektedir. Bu anlamda çalışma 1923-1960, 1960-1980 ve 1980-2000 başlıkları altında üç döneme ayrılmıştır. İlgili dönemlerde yerel yönetimlere (belediye, il özel idaresi ve köy yönetimi) ilişkin yapılan yasa değişiklikleri nedenleriyle birlikte irdelenmiştir. Ayrıca, ayrı bir başlık altında yine 20. y.y'da Türkiye'de idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik hazırlanan raporlar da çalışma kapsamına dahil edilmiştir. Böylelikle bütüncül bir bakış açısıyla, yerel yönetimlere özgü yönetsel ve siyasal değişimler neden-sonuç ilişkisi içinde açıklanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Keywords:

Turkey, Local governments, reform.

This study analyses the reforms in the field of local governments which has started with the foundation of Republic in 20th century Turkey. In this sense, this study was distinguished into three era with the titles; 1923-1960, 1960-1980, 1980-2000. Within these eras, the law amendments were scrutinized with the reasons related to local governments (municipality, special provincial administration and village administration). Also, under a separate title, the reports which has been prepared for the re-organization of the administration in Turkey during the 20th century was included in the scope of the study. Hereby, the administrative and political changes in terms of local governments was tried to express in cause effect relationship with an integrated perspective.

1. GİRİŞ

Cumhuriyetin ilanından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reform çalışmaları, 2000 yılına kadarki süre içerisinde incelenecektir. 1923-2000 yılları arasındaki dönemin seçilmesinin nedeni, 2000'li yıllardan sonra AB'ye uyum sürecinin de etkisiyle, kapsamlı bir reform çalışmasının başlamış olması ve bu reform sürecinin başlı başına bir çalışmayı gerektirecek olmasıdır. Bu nedenle bu çalışma 1923-2000 yılları arasındaki döneme odaklanmış ve bu dönemi de üç alt başlık altında incelemiştir. Bunlar sırasıyla, 1923-1960, 1960-1980 ve 1980-2000 dönemlerini ele alan başlıklardır. Başlıkların bu şekilde ayrıma tabi tutulmasındaki amaç, Cumhuriyet'in ilanından sonra, 1961 Anayasası'na kadar olan dönemin ve sonrasında da 1980 askeri müdahalesine kadar olan dönemin incelenmesi ve ardından da 1980'li yıllarda yeniden demokrasiye geçişle birlikte 2000 yılına kadar geçen sürede ele alınan çalışmaları incelemektir. Yapılan ayırımıda Anayasaların etkin olduğu dönemler göze çarpmaktadır. Çünkü, T.C. Anayasalarında yerel yönetimlerin tanımlanma biçimi ve yerel yönetimlere idari ve mali özerklik anlamında çizilen çerçeve, ilgili dönemlerde yerel yönetimlere yönelik olan tutumu ve yasama faaliyetlerini derinden etkilemiştir. Bunun yanı sıra çalışma, 1923-2000 yılları arasında Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin yerli ve yabancı uzmanlarca hazırlanmış olan çalışmaları da irdeleyecektir. Amaç, yerel yönetimlere ilişkin yapılan reform çalışmalarının, hangi zamanlarda hangi kaynaklardan beslendiğini ortaya çıkarmak ve reform sürecine ilişkin analizinin nedenselliğini sağlayabilmektir.

2. 1923 – 1960 DÖNEMİ

Belirli bir alanda yaşayan irili ufaklı insan topluluklarının yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak, belirli bir hukuk düzeni içinde oluşturulan yerel yönetimler, anayasal nitelikteki kamu kuruluşları olarak 1876'dan bu yana Anayasalarda yer almaktadırlar. 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi'de yerel yönetimlere ilişkin bazı temel ilkeler zaman içerisinde değişikliğe uğramalarına rağmen öz olarak uygulamada kalmışlardır. Örneğin Kanun-i Esasi'nin 112.

DORU

maddesine göre, İstanbul ve taşrada belediyeye ilişkin iş ve işlemlerin seçimle işbaşına gelecek belediye meclisleri tarafından yürütüleceği ilkesi yer almıştır. Yine aynı Anayasa'nın 108. maddesine göre ise de, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre düzenleneceği hükmü yer almaktadır (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41).

Kurtuluş Savaşı'nın devam etmekte olduğu yıllarda meclis hükümeti tarafından hazırlanan 1921 Anayasası'nda belediye kavramı yer almazken, "yerinden yönetim" ilkesi yer almıştır. Bu anlamda günümüz çağdaş normlarına yakın bir düzeyde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, mahalli nitelikteki işlerde, vilayetlerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olacağı hususu ile yerel yönetimlere ilişkin meclislerin yerel halk tarafından belirleneceği hükmüne bağlanmıştır. 1921 Anayasası savaş dönemi Anayasası olduğundan, yurt çapında bu nedenle olağanüstü durumlarla karşılaşıldığından ve bu nedenle meclisin ve hükümetinin tüm ilgisini ve enerjisini savaş koşullarına yönelttiğinden, adı geçen yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi mümkün olamamıştır (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009: 26-28).

Cumhuriyet döneminin yerel yönetim anlayışı genel olarak, merkezi yönetime bağlı ve merkezi yönetimin birtakım sorumluluklarını üstünden alan fakat aynı zamanda merkezi yönetimin sıkı kontrolü altında olan bir anlayıştır (Dursun, 2005: 103).

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası olarak kabul edilen 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlere fazla yer verilmemiştir. Anayasanın 85. maddesinde belediye ve il özel idaresi kavramı, vergi ile ilgili bir konuda anılmış fakat ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiştir. 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde ise Türkiye'nin coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara ve bucakların da kasaba ve köylere bölünmüş olduğu ifade edilmiştir. Ardından 90. maddede şehir kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi oldukları belirtilmiştir ve bu tanım itibarıyla de köy yönetimleri ilk kez tüzel kişilik sahibi bir yönetim organı olarak tanımlanmışlardır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında belediyeler üzerine yeni bir kanun çıkarılmamış ve 1930 yılına değin Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları'na ek düzenlemelerle belediye yönetimi devam ettirilmiştir. Sadece Ankara'nın başkent olmasından dolayı, 1924 yılında "Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılmış ve bu kanunla birlikte Ankara'da da İstanbul'dakine benzer bir şehremaneti teşkilatı kurulmuştur. Bu kanuna göre Ankara Şehremaneti hükümetçe atanacak ve 24 üyeden oluşan bir "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" adındaki meclis de belediye bünyesinde oluşturulacaktır (Al, 2005: 106-107). Aynı zamanda Ankara Şehremaneti'nde de idari ve mali özerklik söz konusu değildir ve merkezi hükümetin etkisi de oldukça fazladır (Dursun, 2005: 100).

18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı "Köy Kanunu" ile de köy yönetimlerine ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmıştır. Nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim birimleri köy olarak tanımlanmış ve nüfusu 2000'i geçen yerlerde ise belediye kurulacağı belirtilmiştir. 2 Mart 1926 tarihinde Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak çıkartılan ve 744 sayılı Kanunla da belediye sınırlarının nerelerden geçeceği kararlaştırılmıştır (Al, 2005: 106). Köy yönetimlerine ilişkin olarak, 1925'de aşar vergisi kaldırılmıştır ve köylerin eğitim, sağlık, tarım ve bayındırlık hizmetlerine ilişkin bu dönemde çeşitli mevzuatlar çıkarılmıştır (Yavuz, 1964: 13).

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yayımlanması ile birlikte, 53 yıl boyunca yürürlükte kalmış olan "Vilayet" ve "Dersaadet Belediye Kanunları" ile ek düzenlemeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 sayılı Kanun, "Ankara Şehremaneti Kanunu"nu da 1 Eylül 1930 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmıştır. 1580 sayılı Kanunla birlikte, belediyelerin ve seçmenlerin demokratik haklarının iyileştirilmesi yolunda da önemli adımlar atılmıştır. Bu kanunla birlikte, o zamana kadar tüzel kişiliğe sahip olmayan belediyeler tüzel kişilik kazanmışlardır. Ayrıca belediye seçimlerinde tek dereceli seçim sistemi benimsenmiş ve 18 yaşından büyük tüm belde sakinlerinin seçimlere katılabilmesi sağlanmıştır (Al, 2005: 108).

1580 sayılı kanun, 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'ndan kısa bir süre sonra yasalaşmış ve yerel yönetimlerin nüfus ölçütüne göre oluşturulmaları yöntemi bu yasa da temel argüman olarak belirlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu nüfusu 2000'i geçen yerleşim birimlerine belediye statüsü verilmesini öngörmüştür. Köy Kanunu ve Belediye Kanunu ile birlikte, 2000 nüfus ölçütü bu her iki yerinden yönetim birimini birbirinden ayıran tek kıstas olarak 1960 yılına dek varlığını sürdürmüştür. Nüfus artış hızının çok düşük olduğu bu yıllarda sayıları 10'u geçmeyen yeni belediyenin kurulduğu tespit edilmiştir. 1959 yılında ise belediye kurulumu için 2000 nüfus şartının sağlanmasının mutlak gerekli ama yeterli olmadığı ifade edilerek, bu şartın yanı sıra belediye kurulumunun sosyo-ekonomik açıdan faydalı ve yerel nitelikteki gelirlerin belediye hizmetlerini karşılayacak düzeyde olması şartı da getirilmiştir (Güler, 2009: 290). Getirilen bu şartla birlikte, 1960'lı yıllardan itibaren, ilgili yerleşim birimindeki sanayi ve ticaret hayatının, üretimin ve yerel hizmetlerin yerel gelirler ile karşılanıp karşılanamayacağına yönelik tespitlerde bulunulmak istenmiştir.

1580 sayılı kanun bunların yanı sıra, kentsel ölçekte hizmet bütünlüğünün sağlanabilmesi adına, mahalli müşterek nitelikteki görevlerin çok büyük bir bölümünü belediyelere yüklemiştir. Belediyelerin görevleri kanunda çok detaylı olarak ve liste şeklinde kanunun 15. maddesinde sıralanarak sayılmıştır. Ayrıca kanunda, belediyelerin görevleri, gelirlerine bağlı olarak, mecburi ve isteğe bağlı olmak şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur (Al, 2005: 108-109). Belediye Kanunu'nda belediyelere ilişkin görevlerin liste halinde ve detaylı sıralanması aslında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki çok sıkı kontrolüne işaret etmektedir. Yerelde, birtakım görev alanlarının tamamen belediyelere devredilmemesi ve yapabilecekleri her görevin tek tek merkezi yönetim tarafından belirlenmesi aynı zamanda yerindenlik ilkesi ile de örtüşmeyen bir durum ortaya çıkarmaktadır.

1580 sayılı kanun, belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi yetkisini de açık bir şekilde düzenlemiştir. Bu denetim sadece belediye yönetiminin kararları üzerinde değil aynı zamanda belediyenin karar organları üzerinde de sağlanmıştır. Öyle ki, il merkezi olan kentlerde belediye başkanlarının seçimi, İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleştirilmiştir. Diğer belediyelerde ise belediye başkanının seçimi için valinin onayı yeterli bulunmuştur (Al, 2005: 109).

1580 sayılı kanun, İstanbul için özel bir yönetim biçimi de getirmiştir (Madde 149-153). Bu yasa ile birlikte İstanbul'da İstanbul Belediyesi ile İstanbul İl Özel İdaresi birleştirilmiştir. Bu ortak yapının başına da İstanbul Belediye Başkanı olarak İstanbul Valisi getirilmiştir. İstanbul Valisi de, merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca bunun yanı sıra, İstanbul Ortak Yönetiminin halkoyu ile seçilen bir meclisi ve hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşan bir encümeni bulunmaktaydı. Bu yapı 1956 yılına kadar varlığını devam ettirmiştir. Bu tarihten itibaren ise yeniden, bir yanda belediyeler diğer yanda da il özel idareleri varlığını devam ettirmeye ve yine halk tarafından seçilen ayrı ayrı meclislere sahip olmaya başlamışlardır (Keleş, 1985: 73). Kanunun getirdiği benzer bir yapı da Ankara'da göze çarpmaktadır. Ankara'da belediye, il yönetiminden ayrılmıştır. Fakat belediye başkanının seçimi ise İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır (Al, 2005: 109).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde ise belediye organlarının oluşumuna yönelik olarak bazı yasal değişiklikler gündeme gelmiştir. İlk olarak 29 Nisan 1946 tarihli 4878 sayılı Kanunla birlikte belediye meclislerinin seçim usullerinde değişikliğe gidilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda ilk yer aldığı şekli ile belediye meclisi seçimlerinin kaç gün süreceği önceden ilan edilmekteydi ve bu süre yaklaşık olarak bir hafta olmaktadır. 4878 sayılı Kanun ise seçimlerin bir günde tamamlanmasını öngörmüştür. 4 Şubat 1948 tarihinde kabul edilen 5168 sayılı Kanun ile Ankara Belediye Başkanının, belediye meclisi tarafından seçilmesine ilişkin değişiklik yürürlüğe girmiştir. Bunun yanı sıra, 1580 sayılı kanunda seçime ilişkin yer alan tüm hükümler, 7 Temmuz 1950 tarih ve 5669 sayılı Kanunla değişikliğe tabi tutulmuştur. Bu değişiklik, belediye başkanları zaten atama ile göreve geldikleri için demokratik anlamda büyük çapta bir gelişmeye neden olamamıştır. 10 Nisan 1954 tarih ve 6349 sayılı Kanun ile de, İstanbul Belediyesi'nin il yönetiminden ayrılması kabul edilmiştir. Bu yasaların kabulü ile birlikte İstanbul ve Ankara belediyelerinin yasalar önündeki konumunun eşitlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Fakat bu dönemde de süregelen merkeziyetçi anlayış nedeniyle, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki sıkı kontrolü devam etmiştir. Buna bir örnek olarak; Ankara ve İstanbul'da valilerin, meclis tarafından belediye başkan yardımcısı olarak seçildiği görülmektedir. Böylelikle merkezi yönetimin taşra uzantısı olan bir kamu kurumunun başındaki atanmış kişinin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin halen devam ettirildiği görülmektedir (Al, 2005: 119). Bu bağlamda, 1923-1960 arası dönemde, belediyeler özelinde yerel yönetim birimlerini, yönetsel özerkliğin ruhuna aykırı olarak sadece kağıt üzerinde işlevleri belirlenmiş, uygulamada ise karar ve yürütme organları üzerinde çok sıkı bir vesayet anlayışının hakim olduğu kuruluşlar olarak görmektediriz.

3. 1960 – 1980 DÖNEMİ

1961 Anayasası'nın yerel yönetimler konusunda getirmiş olduğu önemli bir gelişme, Anayasa'nın 112. maddesinde göze çarpmaktadır. Bu maddeye göre; *“İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”* ilkesi ile Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısı net bir şekilde ifade edilmiştir. Ayrıca, maddenin devamında *“idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”* şeklinde ifade edilerek üniter yapının varlığı teminat altına alınmıştır. 1961 Anayasası bu anlamda yerel yönetimleri açıklamış ve tüzel kişilikleri bulunduğunu açıkça belirtmiştir. Daha önceki Anayasalardan farklı olarak *“hizmet yerinden yönetim ilkesi”*ne de yer verilmiş ve böylelikle *“adem-i merkeziyet”* ilkesi Anayasal bir nitelik de kazanmıştır. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler; *“mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri”* olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, mahalli idarelerin bir araya gelerek birlik kurmalarına ilişkin düzenlemelerin, merkezi yönetim ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ve kaybetmelerine yönelik olarak gerçekleştirilecek olan denetimin yargı organları tarafından yapılacağı ve bu yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile doğru orantılı olarak yeterli gelir kaynaklarının sağlanacağına ilişkin hükümler de Anayasada yer almıştır.

3.1. Belediye Yönetimlerine İlişkin Düzenlemeler

1960 yılından sonraki dönemde, yerel yönetimlere ilişkin yeni kanunlar çıkarılmasından ziyade, varolan kanunların ruhen yeni kabul edilen 1961 Anayasa'sına benzetilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu dönemde askeri müdahalenin etkisiyle de olsa gerek, ilk düzenleme 1960 yılında, belediye başkanlarının görevlerinden azledilmesiyle gerçekleşmiştir. 10 Haziran 1960 günü Resmi Gazete'de yayınlanan 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yeni seçimlere değin varolan belediye başkanlarının görevlerine son verilerek atama yoluyla yeni belediye başkanlarının göreve getirilmesi kararlaştırılmıştır. İstanbul ve İzmir illeri dışında il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde ise kaymakamlar belediye başkanlığı görevine getirilmişlerdir. Daha sonrasında gerçekleşen bir uygulama ile belediye meclisleri de feshedilmiştir (Al, 2005: 122).

1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğine hüküm vermiştir. Bu Anayasa döneminde, Anayasa gereğince, belediye meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmişlerdir. Bu dönem boyunca her ne kadar, belediye başkanları belediyenin yürütme organı olsalar da yasal olarak merkezi yönetimin kendilerini atama yetkisi bulunmaktaydı. Fakat dönemin hükümeti bunu pek tercih etmeyerek, sadece 1960 ve 1964 yılları

arasında üç yıllığına İstanbul Belediye Başkanını atama yoluna gitmiştir. Bu konudaki kural normalde belediye başkanının seçimle iş başına gelmesidir (Keleş, 1985: 74).

Belediye başkanlarının göreve gelmelerine ilişkin, Vali ya da Cumhurbaşkanı'nın onayının gerekliliği kuralı 27 Temmuz 1963 tarihinde yayımlanan 307 sayılı Kanun ile daha demokratik bir forma kavuşturulmuştur. Bu yasa ile birlikte meclis tarafından seçilen belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu uygulama ile birlikte başkan meclise karşı güçlendirilmiş fakat bunun yanı sıra gensoru sistemi getirilerek meclisin denetim gücü de arttırılmıştır. Ayrıca belediye başkanlarının meclis tarafından seçiminden sonra atanması için gerekli olan Vali veya Cumhurbaşkanı onayı da bu yasa ile birlikte kaldırılmıştır. Ayrıca belediyeler üzerindeki denetimin azaltılması amacıyla, 1967 yılında çıkarılan 832 sayılı Kanunla belediyeler üzerindeki Sayıştay denetimi kaldırılmış ve daha sonrasındaki bir uygulama ile birlikte belediyelerin iktisadi kuruluşları da bu Sayıştay denetiminden muaf tutulmuşlardır (Al, 2005: 122). Bu döneme ilişkin gelişmeler genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'deki belediyelerin her zaman vesayete tabi olan "yerel yönetim" olarak düşünüldükleri, asla bir yerel hükümet olmadıkları görülmektedir (Çevik, 2001: 219).

1961 Anayasası, hükümleri gereği, aynı anda birden çok yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir belediyeleri kurulabilmesi için uygun bir metin arz etmemektedir. Bu nedenle bu dönem içerisinde bazı belediyeler bir araya gelerek, tek tek kimi görevleri yerine getirebilmek adına kendi aralarında birlikler kurmuşlardır. Elbette ki, bu birlikler günümüz anlamındaki büyükşehir belediyeleri gibi etkin olamamışlardır. Çünkü büyükşehir belediyeleri belirli bir coğrafi alanda sorumlu olduğu bütün mahalli müşterek nitelikteki görevleri yerine getirirken, bu birlikler çok kısıtlı bir alanda ortaklık yapmak zorunda kalmışlardır. Dönem içerisinde 1963 yılından itibaren DPT tarafından yayımlanmaya başlayan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve yönetim sistemini yeniden yapılandırmaya ilişkin belgelerde vurgulandığı üzere, büyükşehirlerdeki yönetim yapılarının etkinliğinin arttırılması amacıyla bazı yasa tasarıları hazırlanmış olsa da bunlar yasalama olanağı bulamamışlardır. Bunun yanı sıra 1960'lı yılların başından itibaren Bakanlar Kurulu, İstanbul, Ankara, İzmir gibi kentlerdeki alanların nazım planlarının yapılabilmesi için, doğrudan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olan "Metropolitan Planlama Büroları"ni kurmuştur. 1980 yılının hemen öncesinde bu büroların sayısı 10'a yaklaşmıştır. Zamanında, büyükşehirlerdeki alanların plansız bir şekilde yapılaşmasının önüne geçilebilmesi için bu gibi geniş yetkilerle donatılan örgütlerin yokluğu, kimi zaman büyük belediyelerin İmar Yasası'nın 47. maddesine dayanarak, kendi sınırları dışındaki alanların da denetimini sağlama yoluna başvurmalarına neden olmuştur (Keleş, 1985: 74).

1972 yılında İmar Yasası'nda yapılan bir değişiklikle, belediye sınırları dışındaki yapıları ve kıyılardaki gelişmeleri denetleme yetkisi de verilmiştir. Yine 1972 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararıyla, büyükşehirlerdeki imarla ilgili çalışmalarda eşgüdümün sağlanabilmesi amacıyla Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu kurulmasına karar verilmiştir. Bakanlıklararası Koordinasyon Kurulu'nun tüm üyeleri ilgili bakanlardan oluşan 8 kişiden oluşmakta ve başkanlığını da Bayındırlık ve İskan Bakanı yapmaktaydı. Bu kurulun amacı, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerde tarihi ve doğal dokuyu korumak, yerleşim ve ulaşım konuları ile yatırım ve uygulama konularındaki kararlar arasında koordinasyonu sağlamak ve büyükşehir yönetimlerinin oluşturulması için hazırlık yapmaktır. Tüm bu çabalar, büyükşehir belediye yönetimlerinin olmadığı bir dönemde, büyükşehirlerde düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi için harcanan ortak çabalar olarak değerlendirilebilirler (Keleş, 1985: 75). Bunların yanı sıra, 1973 yılından itibaren demokratikleşme ve yerel katılım projelerinin düşünsel olarak ortaya çıkmaya başlamasıyla birlikte "demokratik yerel yönetim hareketi"nin doğması da bu dönem içerisinde gerçekleşen bir diğer önemli atımdır (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009: 26-28).

1978 yılında, salt yerel yönetimlerin sorunlarıyla yakından ilgilenmek ve gelişmelerine yardımcı olabilmek amacıyla "Yerel Yönetimler Bakanlığı" kurulmuştur. Fakat dönemin yoğun politik tartışmaları içerisinde bu bakanlık gerekli yetki ve sorumluluğu elde edememiştir. Ayrıca 1970'li yıllarda belediyelere ilişkin bir diğer genel sorun da belediyelerin birçoğunun mali darboğazda olması sebebiyle görevlerini tam anlamıyla yerine getirememeleridir. Dönem içerisindeki siyasi sürtüşmelerden ve problemlerden dolayı belediyeler, toplamaları gereken verginin büyük bir kısmını toplayamamış ve İstanbul Belediyesi örneğinde olduğu gibi personel maaşları dahi ödenemez duruma gelinmiştir (Al, 2005: 123).

1960 yılından sonra belediye sayılarında da gözle görülür bir artış yaşanmıştır. 1960 yılında 995 olan belediye sayısı, 1970 yılında 1303'e, 1980 yılında ise 1727'ye yükselmiştir. Böylelikle 20 yıllık bir dönemde 732 belediye daha kurulmuştur (Al, 2005: 123). Bir önceki başlıkta da belirtildiği gibi, 1959 yılında bir yerleşim biriminde 2000 nüfus ölçütünün yanı sıra sosyo-ekonomik yapıya uygunluk ve yerel gelirlerin beledi hizmetleri karşılaması prensibinin kabul edilmesi, belediye oluşumuna yönelik yeni bir düzenlemedir. Fakat bu düzenlemeye ilişkin prensiplerin özellikle 1970'li yıllarda özenle uygulanmaması sonucu, nüfusu 2000'den düşük belediyeler sorunu ortaya çıkmıştır (Güler, 2009: 291). Böylelikle belediye yönetimleri, nüfusun düşük olduğu yerlerde genellikle kentsel değil kırsal nitelikteki alanların yönetimi olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Fakat konuya başka bir açıdan yaklaşmak gerekirse, 20. y.y.'in ortasındaki 20 yıllık bir dönemde oransal olarak yaklaşık %70'lik bir belediye sayısı artışı, demokrasinin gelişmesi ve yerel katılımın sağlanabilmesi açısından sevindirici bir gelişme olarak da değerlendirilebilir.

3.2. Köy Yönetimlerine İlişkin Gelişmeler

Cumhuriyet tarihinde, yerel yönetimler reformları içerisinde kurulumlarından itibaren belki de reformun hiç yapılmadığı ya da bazı düzenlemelerin yapılmak istenip de hayata henüz geçirilemediği tek yerel yönetim birimi köyler olmuştur. Köy yönetimleri her ne kadar 1961 Anayasası ile il özel idareleri ve belediyeler gibi birer yönetim kuruluşu olarak tanımlansalar da (Tenikler, 2012: 395) işleyişlerine, görevlerine ve gelirlerine yönelik nitelikli bir düzenlemeye tabi tutulmamışlardır.

Belki de, kapitalist dünya düzenine hakim olan para ekonomisinin beslenme kaynağı olan ticaret ve sanayi faaliyetlerinin kentlerde gerçekleşmesi, hem nüfusun göç yoluyla kentlere çekilmesine, hem de idari ve ekonomik kapasitenin kentlerin gelişimi için harcanmasına neden olmuştur. Böylelikle siyasi otoritelerin de reforma yönelik çalışmaları kentler üzerine yoğunlaşmış ve günden güne hem nüfus hem de ekonomik anlamda güç kaybeden köylerin yeniden düzenlenmesine ilişkin ciddi bir çalışma içerisine girilmemiş veya uygulanamamıştır.

Buna rağmen köyler, zaman zaman hayata geçirilmeye çalışılan projelerde ve toplumda katılımcılığın artırılmasında bir araç olarak görülmüştür. Köy nüfusunun halen yoğun olduğu 1963 yılında yayımlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan "toplum kalkınması modeli" ile kaynak ve insan gücü savurganlığını önlemek ve köylülerin kalkınmaya gönüllü katılımını sağlamak amacıyla bir proje hazırlanmıştır. Fakat bu model, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra terk edilmiştir. 1963-1965 yılları arasında uygulanmaya çalışılan "örnek köyler" (pilot köy) uygulaması ile de seçilen bazı köylerin çevresine de yararlı olacak şekilde kalkındırılması amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra 1965 yılında Köy İşleri Bakanlığı tarafından uygulanmak istenen ve "kendine yeten köyler" oluşturmaya çabalayan "Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması" yaklaşımı ise önceliklerinin yanlış belirlenmesi ve halktan beklenen katılımın yeterli düzeyde olmaması gibi nedenlerden ötürü uygulanamamıştır (Çukurçayır, 2013: 300-302). Bir başka çalışmada ise, 1964 yılı itibariyle Ankara'dan köylere hizmet götüren dairelerin sayısının 30'u geçtiği ifade edilerek, bu dönemde merkezi yönetimin kırsal kalkınma konusuna verdiği öneme dikkat çekilmektedir (Yavuz, 1964: 13).

Dolayısıyla 1960-1980 dönemi, çok kapsamlı olmasa da 1961 Anayasası'nın sunmuş olduğu daha özgürlükçü ve demokrat mevzuat sebebiyle, yerel yönetimlere ilişkin katı kuralların yumuşatılmaya çalışıldığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. DPT tarafından hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda yerel yönetimlerin devletin ve milletin topyekün kalkınmasına araç olabilecek kurumlar olarak görülmeleri, aynı zamanda İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerde görülen metropolitenleşme belirtileri, bu dönemde belediye yönetimlerine daha çok ilgi duyulmasına neden olmuştur. Bu ilgi aynı zamanda belediyeler için yeni yönetsel tasarımların ortaya çıkmasına yönelik çalışmaların başlamasına da neden olmuştur.

4. 1980 – 2000 DÖNEMİ

1982 Anayasası'nın 123. maddesinin 2. fıkrasına göre "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmü Anayasa'da yer almış ve bu bağlamda 1961 Anayasası'na paralel bir anlayış benimsenmiştir. Yine 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin 2. fıkrasına göre de, yetki genişliği esası kabul edilerek, "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ibaresi yer almıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ise yerel yönetimlere ilişkin çok ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiştir. Fakat bu düzenleme içeriği itibariyle, yerel yönetimlere daha çok hareket alanı ve yetki tanımaktan çok, yerel yönetimler nasıl daha fazla kontrol altına alınabilir? mantığı ile düzenlenmiş bir maddedir (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009: 26-28). Özellikle 127. maddenin 4., 5. ve 6. paragraflarında bu etki açıkça görülebilmektedir. 1982 Anayasası, yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına, işleyişine ve geliştirilmesine yönelik olarak kuvvetli bir vesayet denetimini öngörmüştür. Bu tutum, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin Anayasal garantisi olarak görülebilecekken, aynı zamanda yerel yönetimlerin, merkezin sıkı ve katı kontrolüne dayandığı izlenimini de verebilecektir.

4.1. Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Hakkındaki Düzenlemeler

1980 yılında Türkiye'de askeri müdahalenin gerçekleşmesinden dolayı, aynı 1960 askeri müdahalesi döneminde olduğu gibi, belediye başkanlarının çoğu görevinden alınmış ve belediye meclislerinin birçoğu da feshedilmiştir (Al, 2005: 124).

Fakat, 1980 ve 1983 yılları arasındaki dönem, ülkede yaşanan askeri bir müdahalenin ardından demokrasiye yeniden dönüş safhasında, büyükşehir belediyelerinin kurulumuna ilişkin önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde, yerel yönetimlere ilişkin ilk yeni düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 No'lu kararıyla, küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak yakınlarında bulunan diğer büyük belediyelerle birleştirilmesi işlemi olmuştur. İlgili kararda konuyla ilgili şu ifadeler yer verilmektedir: "Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon, ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülebilmesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde (Koordinasyonu altında) ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır". Bu kararın uygulanmasıyla birlikte belediye sayısı 1980 yılında 1700 iken, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Bunun yanı sıra 150'ye yakın köyün de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin çoğu da büyükşehirlerin yakınında bulunan belediyeler olmuşlardır (Keleş, 1985: 75).

Bunun yanı sıra 1981 yılında 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun" (R.G. 08.12.1981 – 17538) çıkarılarak, büyükşehirlerdeki yönetim yapısında yeniden düzenlemeye gidilmiştir. Bu yasanın 1. maddesinde yasanın amacı şu şekilde özetlenmektedir: "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünlüştürücü bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak". Kanunun uygulanmasındaki asıl amaç ise küçük belediyelerin büyükler ile birleştirilerek, daha etkin ve verimli bir kamu hizmetinin sunulmasını sağlamaktır. Bu yeni düzenleme Türkiye'de sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü yasa özü gereği nüfusu 300.000 ve üzerinde

olan kentleri ve onların yakınında bulunan yerel yönetimleri ilgilendiriyordu. Yasayla ilgili olan kentler ise, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir'di. Bunun yanı sıra bu büyükşehirlere bağlanacak olan küçük belediyelerin bağlanma ölçütleri ise üç şekilde sıralanmıştı: 1) Bağlanacak olan belediyenin büyükşehir olan uzaklığı, 2) Merkezdeki belediye hizmetlerinin, bağlanacak olan belediyeye getirilebilme kolaylığı ve 3) Küçük belediyeleri, büyük belediyeler ile fiziki anlamda birleştirebilme olanağı. Birleştirmeye ilişkin esaslar hususunda da, tüzel kişiliği kaldırılarak büyükşehir bağlanan belediyeye "belediye şubesi" ya da "mahalle" olması ilkesi getirilmiştir. Birleştirmeye konu olan köyler ise doğrudan "mahalle" statüsü kazanmışlardır. Fakat bunun yanı sıra, yerleşme biçimlerine, nüfuslarına ve uzaklıklarına bağlı olarak, birkaç köyün mümkün olduğu takdirde, büyükşehir "belediye şubesi" statüsünde birleşerek katılabilmeleri yolu da açık tutulmuştur. Birleştirme işlemi ile ilgili olarak öneriler, belediyelerin yetkili organları ve sıkıyönetim yetkililerine danışılarak, valiler tarafından İçişleri Bakanlığı'na yapılmıştır. Valiler, bağlanacak olan belediyelerin statüsünün belediye şubesi mi yoksa mahalle mi olacağı konusundaki kararını ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın görüşüne dayanarak vermişlerdir. Bu konudaki son yetki ise Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. 1981 – 1983 yılları arasında bu yasanın uygulanması ile birlikte 31 belediye ve 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş ve seçimle işbaşına gelen organlarının varlığı son bulmuştur (Keleş, 1985: 76).

Yapılan bu değişiklikler, günümüzde değerlendirildiğinde her ne kadar anti-demokratik ve yerellik ilkesine aykırı uygulamalar olarak gözükseler de, ilgili dönemde yayımlanan Anayasa Düzeni Hakkında Yasa'da MGK'nın çıkarmış olduğu yasalar ve kararların, 1961 Anayasası ve yürürlükteki diğer yasalar ile çeliştiği durumlarda, Anayasa ve yasa değişikliği yerine geçeceğine dair özel bir hüküm bulunmuştur. Ayrıca bunun yanı sıra dönemin kendine has güvenlik kaygıları da göz önüne alındığında, yapılan düzenlemeler bir nebze de olsa, yönetimin kendi içinde meşruiyetini sağlamak durumunda olduğu için gerçekleştirilmiştir (Keleş, 1985: 76).

1980 sonrası ilk yıllarda yönetim örgütünü yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar yavaşlamış olsa da, 08.06.1985 tarihinde Ankara İl Genel Meclisi, 22.08.1985 tarihinde Bursa İl Genel Meclisi ve 27.09.1985 tarihinde de İstanbul İl Genel Meclisi tarafından, İl Özel İdarelerine ilişkin yapılan sempozyum ve toplantılar sonucu çeşitli tasarılar üretilmiştir. Hazırlanan bu tasarıların etkisiyle de, İçişleri ve Başbakanlık müsteşarlıklarınca "Hükümet Tasarısı" hazırlanmıştır (Es, 2005: 152).

1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" (R.G. 18.01.1984 – 18285) ile öncelikle merkezindeki belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer anakent belediyesi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. Ardından çıkarılan 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile de konuyla ilgili birtakım düzenlemeler daha hayata geçirilmiştir (Canpolat, 2010: 92). Bu dönemin sonunda yerel yönetimlere ilişkin yapılan en büyük değişiklik ise, 9 Temmuz 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (R.G. 09.07.1984 – 18453)'dur. Bu kanunla birlikte ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyük ilde büyükşehir belediyesi kurularak, 1580 sayılı yasanın yanı sıra ayrı bir yasa ile belediye örgütlenmesinde ikili bir yapıya gidilmiştir. Sonrasında 1986 yılında 3306 sayılı "Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun" (R.G. 19.06.1986 – 19139) ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı "Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun" (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Bursa, 3398 sayılı "Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun" (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Gaziantep ve 3399 sayılı "Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun" (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı "Kayseri İli Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun" (R.G. 14.12.1988 – 20019) ile Kayseri belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülerek, büyükşehir belediyesi sayısı 8'e yükseltilmiştir (Adıgüzel, 2012: 158; Zengin, 2014: 104). Bunun yanı sıra il özel idareleri ile ilgili olarak da 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" (R.G. 26.05.1987 – 19471) ile de 1913 tarihli geçici yasa yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesindeki "*Büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*" ilkesine dayanılarak, 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasa, aynı zamanda dönemin şartlarına göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesinin esaslarını da belirlemiştir. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için herhangi bir nüfus ölçütü öngörmeyen yasa, bunun yanında büyükşehir belediyesi kurulacak olan ilde, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunmasını ya da merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulmasını öngörmüştür. Daha sonrasında 1993 yılında bu sefer yasa ile büyükşehir belediyesi kurulması usulünden vazgeçilerek bu konuda "Kanun Hükmünde Kararname" (KHK) çıkarılması uygun görülmüştür. 1993 yılında yayımlanan 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (R.G. 09.09.1993 – 21693)'ye göre; Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum illerinde de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Böylelikle büyükşehir belediye sayısı 15'e ulaşmıştır. Bu illerde, merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması koşulundan vazgeçilmiş ve "alt kademe belediyesi" olarak anılan bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Bu nedenle, bu illerde merkez belediye sınırları içinde yeni ilçeler kurulmayıp, alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur. Böylelikle, 1993 yılına kadarki ilk 8 büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyeleri, 1993 yılında KHK ile kurulan 7 büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde de alt/ilk kademe belediyeleri kurulmuştur (Adıgüzel, 2012: 159). 1999'da yaşanan "İzmit Depremi"nden sonra bölgedeki illerde yaşanan hasarın daha kolay telafi edilebilmesi amacıyla 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı "Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (R.G. 06.03.2000 – 23985) ile Sakarya ilinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Bu son büyükşehir belediyesi örneğinde ise hem merkez ilçeler bulunmakta hem de alt kademe belediyeleri bulunmaktadır. Dolayısıyla 16. büyükşehir belediyesi örneğinde karma bir sistem benimsenmiştir (İzci ve Turan, 2013:

123). Bu bağlamda 1986-1988 yılları arasında kurulan büyükşehir belediyelerinde ilçeler kurulması yoluyla bu işlem gerçekleştirilirken, 1993 yılı ile başlayan süreçte merkez ilçenin bölünmesi uygulamasına son verilmiş ve il belediyeleri bölünerek yeni ilçeler değil de alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur. Bunun başlıca sebebi de, 1993'ten itibaren kurulan büyükşehir belediyelerinin giderek azalan nüfuslarıdır. Bu anlamda merkezi idare yeni ilçeler kurulması yoluyla ortaya çıkabilecek olan fazla maliyetten kaçınmış olmaktadır (Arıkboğa, 2013: 57-58).

Yukarıda yer alan kanun adlarından da izlenebileceği üzere, 1984-2004 arası dönemde ayrıca, büyükşehir belediye yönetiminin oluşumunda üst yapıdan (büyükşehir belediyesi) daha çok alt yapı (ilçe belediyeleri/ilk kademe belediyeleri) oluşumuna önem verilmiştir. 1987 yılında Bursa Belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülürken 3 adet ilçe, 1993 yılında Antalya Belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülürken ise 3 adet alt/ilk kademe belediyesi oluşturulmuştur. Bu uygulamada amaç, üst yapının koordinasyondan sorumlu olması, alt yapının ise yetkili olması olarak hedeflenmiştir. Fakat uygulamada bu ilkenin çok da gerçekleşmediği görülmektedir. Görevlerini üst kademeye devretmek istemeyen güçlü alt kademe belediyelerinin oluştuğunu ifade etmek oldukça zordur (Arıkboğa, 2012: 5).

4.2. Köy Yönetimleri Hakkındaki Düzenlemeler

Belediyelere ilişkin bu değişikliklerin yanı sıra, Cumhuriyet tarihi boyunca köylerle ilgili olarak, “Merkez Köy”, “Köy-Kent”, “Tarım Kentleri”, “Örnek Köy”, Toplum Kalkınması” gibi merkezi yönetimin desteği ile yeni projeler hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Bilgin ve Altunok, 2013: 83). Bu projelerde ortak amaç, bir köyün merkez olarak seçilmesi, bu köyün kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmetleri yönünden güçlendirilmesiyle çevresindeki köylere de faydalı olması anlayışına dayanmaktadır. “Merkez köyler”, projesi 1983 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile başlatılan bir projedir. Projenin amacı, öncelikli yerleşim merkezleri aracılığı ile çevredeki yerleşim birimlerine kamu hizmetlerinin ulaştırılmasıdır. 1990 yılı itibarıyla merkez köylerin sayısı 4319 olarak belirlenmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan araştırmada, su, elektrik, sağlık, eğitim, haberleşme ve ulaştırma birincil hizmet alanları; güvenlik, tarımsal etkinlikler için teknik yardım, banka şubesi, soğuk hava deposu gibi hizmetler, ikincil hizmetler olarak belirlenmişlerdir. Projeye ilişkin çok kesin sonuçlar alınmasa da, kırsal kesimde bazı altyapı hizmetlerinin tamamlanmasına ilişkin önemli sonuçlar elde edilmiştir. Bunun yanı sıra 1990'lı yılların sonunda dönemin Başbakanı Bülent Ecevit tarafından “köy-kent” projesi yeniden uygulanmaya çalışılmış fakat kesin bir sonuç elde edilememiştir (Çukurçayır, 2013: 303-304; Bilgesay, 2014: 16).

5. 20.Y.Y'DA TÜRKİYE'DE YÖNETSEL REFORMA İLİŞKİN YAPILAN ÖN ÇALIŞMALAR VE HAZIRLANAN RAPORLAR

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan kısa bir süre sonra tüm dünyada baş gösteren 1929 “Ekonomik Bunalımı” devletlerin çeşitli alanlarda yatırımlara gitmesine neden olmuştur. Kapitalizmin ve piyasa ekonomisinin sekteye uğradığı bu yıllarda, devlet destekli kalkınma modelleri popüler olmuştur ve gündelik ihtiyaçları karşılamada ve altyapı yatırımlarını gerçekleştirmede yoğun desteğe ihtiyaç duyulmuştur. Bu sebeple, Türkiye’de özellikle 1946 yılından sonra kamu yönetiminde reform çalışmaları hızlanmıştır. Bu çalışmaların gündeme gelmesi Türkiye’de kalkınma planlarının hazırlanmaya başladığı döneme rastlar. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın ardından sadece savaşa bizzat katılan ülkeler değil, savaştan etkilenen ülkeler de yoğun bir kalkınma hareketi içerisine girmişlerdir (Toprak, 2005: 108). Türkiye’de idarenin yeniden yapılandırılmasına yönelik ilk girişim, Başbakanlığın isteği üzerine 1948 yılında hazırlanan “Neumar Raporu”dur. Ardından Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türk Hükümeti’nin ortaklaşa hazırladığı “Barker Raporu” ve 13 Ağustos 1951 tarihinde James W. Martin ile Frank Cush tarafından Maliye Bakanlığı’na sunulan “Martin ve Cush Raporu” gelmektedir (Saran, 2004: 146). Fakat bu konudaki yerli ve en esaslı gelişme, 1952 yılında TODAİE’nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Kurum, 1960 yılına kadar yöneticilerin yetiştirilmesi, araştırma, organizasyon ve çeşitli çalışmalarla kamu yönetimi alanına katkıda bulunmuştur (Toprak, 2005: 108).

1960 yılından 1991 yılına kadar ise Türkiye’de kamu yönetimi alanının düzenlenmesi ve performansının artırılması amacıyla yönelik olarak birçok çalışma gündeme gelmiştir. Bu çalışmalar planlı kalkınma döneminde kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almış çalışmalardır. Bunları kısaca özetleyecek olursak:

- “1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Milli Birlik Komitesi’nin isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Re-organizasyon Hakkında Ön Rapor”
- Memuriyet rejiminin incelendiği ve personel idaresinde yapılacak reformun prensipleri ve amaçlarının incelendiği MOOK Raporu,
- Devlet hizmetlerinde memur seçimi, yeterlik ilkesi ve sınav şekli hakkında hazırlanan J. F. FISHER Raporu,
- Bir yabancı gözüyle yirminci yüzyıl ortasında Türk kamu yöneticisi adı altında Türk kamu yöneticilerini inceleyen PODOL Raporu,
- Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlilerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinden en verimli biçimde gerçekleşmesine imkan sağlayıp sağlamadığını inceleyen 1963 tarihli MEHTAP Raporu,
- Personel rejimini inceleyen 1962 tarihli “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”,

DORU

- 1966 tarihli *İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları*,
- Daha önceden hazırlanmış raporları inceleyen ve değerlendiren “*İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*”,
- 1982 tarihli “*Kamu Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları*”,
- 1991 yılında hazırlanan ve daha önceki tüm çalışmalarını değerlendiren *KAYA Projesi*” şeklinde sıralanabilirler. (Toprak, 2005: 108-109).

Bu raporlardan en önemli olanları ise MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatını Araştırma Projesi), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler ile KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Raporu’dur.

MEHTAP Raporu, 24 Nisan 1963 yılında tamamlanmıştır. Rapor, Türkiye’deki merkezi hükümet teşkilatına ilişkin olarak bakanlık, daire ve çeşitli müesseseleri incelemiş ve merkezi hükümet teşkilatına ait görevlerin bu birimler arasındaki dağılımlarını incelemiştir. Sonuç olarak da bu hizmetlerin hangi yolla en hızlı, etkin ve verimli olarak üretilebileceğine ilişkin görüş ve önerilerde bulunmuştur. Çalışmada TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri kapsam dışında bırakılmıştır. Sonuç olarak rapor her birimin kendine has bir görevi olduğunu belirtmiş ve bu görevleri koordine etmek üzere de her birimde “İdareyi Geliştirme Komitesi” adı altında bir birimin oluşturulması önerilmiştir. Ayrıca bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarına da kendi bünyelerinde “Organizasyon ve Metod” birimleri kurulması önerilmiştir. İdarenin geliştirilmesi konusunda da son olarak Başbakanlığa bağlı ve sınırlı genişlikte bir merkezi birimin kurulması gerektiği ve bu birimin de genel idare kurumları ile birlikte mahalli idareleri ve iktisadi devlet teşebbüslerini de içine alması gerektiği belirtilmiştir. Bu merkezi birimin görevleri de özetle; “*İdareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olmak, geliştirme faaliyetlerinin genel planlamasını yapmak ve koordinasyonunu temin etmek, uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak*” olarak sıralanabilir (Toprak, 2005: 142). MEHTAP Raporu, sonuç olarak merkezi hükümet yönetimindeki işlevsel eksiklikleri 4 bölümde toplamış ve bunlardan üçüncüsü “hizmetlerin bölgesel dağılımındaki adaletsizlik” olarak dile getirilmiştir (Şaylan, 2003: 427-428). Aslında bu sorun alanı merkezi yönetimin, hizmetlerin eksiksiz ve eşit sunumuna ilişkin yaşadığı sıkıntıyı dile getirmektedir. Bu noktada, o yılların yerinden yönetim sistemi ve esasları göz önüne alınacak olursa, sorunun çözümüne yönelik yerel yönetimlerin hem yönetsel hem de mali açıdan kuvvetlendirilmeleri gerektiği ortaya çıkacaktır. MEHTAP Raporu aynı zamanda yerel yönetimlerin, ayrı bir inceleme konusu yapılması gerekliliği üzerinde durmuş ve bunun ardından 1966 yılında “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” adı altında bir araştırma yapılmıştır. 1972 yılında ise, yerel yönetimlerle ilgili olarak bir dizi kanun tasarısı hazırlanmış, fakat bunlardan hiçbirisi yasalaşamamıştır (Bilgiç ve Gül, 2009: 613).

12 Mart 1971’den sonra bir danışma kurulu kurularak hazırlanmış olan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi - İlkeler ve Öneriler” adlı rapor yeni bir araştırma yapmadan, önceki araştırmalara dayanarak, merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve v.b. konularında bir rapor yayımlamıştır. Rapor, 1970 yılına kadar yapılan idareyi geliştirme çalışmalarının başarısızlığını, reform çalışmalarında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının mali yetersizliklerine, personel eksikliğine ve koordinasyonsuz yönetimine bağlamıştır. Bu sorunu giderebilmek için reform çalışmalarına katılacak, kamu kurum ve kuruluşlarının arasındaki koordinasyonu sağlayacak, Başbakanlığa bağlı merkezi bir birim kurulmasını önermiştir. Rapora göre, birimin görevleri arasında da; idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin tespiti, çalışmaların planlanması, uygulanması ve denetlenmesi ve ortaya çıkabilecek sorunlara karşın gerekli önlemlerin alınması sayılmıştır (Toprak, 2005: 144). 1980 yılında Ulusu Hükümeti tarafından başlatılan ve 1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti tarafından da devam ettirilen “Mevzuatın Düzenlenmesi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması” yönündeki çalışma da, kamusal hizmet üretiminin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını amaçlayan çalışmalardan birisidir (Saran, 2004: 149-150).

KAYA Raporu ise, TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanmıştır. Raporun amacı özetle; “*Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir*” şeklinde belirtilmiştir. KAYA Raporu araştırma kapsamına genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara ait taşra ve yurtdışı teşkilatı, mahalli idareleri ve kamu kurum ve kuruluşlarını almıştır (Toprak, 2005: 145). Bu açıdan bakıldığında KAYA Raporu zamanına dek yapılan en kapsamlı kamu yönetimi geliştirme ve düzenleme araştırmasıdır denilebilir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 22).

1991 yılına dek yapılan bu araştırmalarda da görülmektedir ki, kamu yönetimini geliştirmek, etkili ve verimli hizmetler üretebilmek amacıyla yapılan tüm bu düzenlemeler genellikle merkezi idarenin taşra uzantılarını ve yerel yönetimler üzerindeki etkisini güçlendiren öneriler içeren çalışmalardır. Sadece en son hazırlanan KAYA Raporu, 1980’li yıllarda ortaya çıkan küreselleşme hareketleri ve etkili olmaya başlayan neo-liberal politikalar kapsamında, devletin sorumluluklarının azaltılması ve var olanların da merkezi ve yerel idareler arasında dengeli bir şekilde paylaştırılmasını hedef almıştır.

SONUÇ

Yerel yönetim olgusunun 19. y.y'da ortaya çıkmaya başladığı Türkiye'de, yerel yönetimlere ilişkin kapsamlı düzenlemelerin Cumhuriyet'in ilk yılları ile beraber başladığı görülmektedir. Kronolojik olarak ele alındığında, Cumhuriyet'in kuruluşu ile beraber, her ne kadar tek partili bir rejim ve güçlü merkezi hükümet varlığı yönetim sistemine egemen olsa da yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin ivedilikle 1924 ve 1930 yıllarında ele alındığı görülmektedir. Dönemin koşulları içinde düşünüldüğünde, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusun büyük bir çoğunluğunun kırsalda yaşadığı bir coğrafyada, bu özellik dikkate alınmış ve ilk düzenleme köy yönetimlerine ilişkin yapılmıştır. Zamanın kentleri sayıca az olsalar da gelişen sanayi ve ticaret hacmi de dikkate alınarak, hem mevcut kentlerin gelişiminin sağlanması hem de yenilerinin kurulabilmesi için belediyelere ilişkin düzenlemelere de gidilmiştir. Yaklaşık 30 yıllık bir süreçten sonra 1960'lı yıllarla birlikte mevcut yerinden yönetim yasalarının kent yönetimleri için yetersiz kaldığı anlaşılmaya başlanmıştır. Bu nedenle hem 1961 Anayasası hem 1963 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hem de 1948 yılından itibaren idareyi düzenlemek adına hazırlanan raporlar, belediyeler anlamında yerel yönetimlere ayrı bir önem atfetmişlerdir.

Fakat çalışmada da görüldüğü üzere, büyükşehir belediyeleri anlamında 1960-1984 arası dönemde sürekli olarak yeniden yapılanma çabası içinde olunmuş fakat yasalasma anlamında somut bir adım uzunca bir süre atılamamıştır. Literatürde de bu konuya ilişkin atıflar bulunmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin yasalasma süreci zamanında tamamlanamadığı için, uzun yıllardan bu yana yürürlükte olan yerel yönetimlere ilişkin kanunların değiştirilmesinin, 2000'li yıllara kadar sarktığı sıkça tartışılan konulardandır. Çünkü bu kanunların oldukça eski olduğu ve eski olmayanların da günümüz anlamında yerinden yönetim birimlerinin ihtiyaçlarını karşılayamayacak hale geldiği ifade edilmektedir. Örneğin 1580 Sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında, 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. 1987 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu ise, 1913 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat"ın izlerini taşımaktadır. Ancak 1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa ile birlikte yerel düzeyde yeni örgütlenmelerin yolu açılmıştır. Bu amaçla 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu"yla, artan göç ve büyüyen ekonomik potansiyeliyle metropolleşen kentlerin hizmet sunumuna ilişkin yeniden düzenleme amaçlanmıştır. Fakat bu kanunun yürürlüğe girmesinin ve uygulanmasının ardından ortaya çıkan yetki karmaşası da yeni bazı düzenlemelere ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Son olarak 1992 yılında TBMM tarafından kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" da konulan birçok çekince yüzünden yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin güdümünden çıkmasına yeterli olamamıştır (Esen, 2007: 373-374). Bir başka görüşe göre de yerel yönetimlerin, 20.y.y Türkiye'si'nde yarım asırdan fazla bir süre boyunca genel anlamda yeniden yapılandırılmaması, yukarıda adı geçen ve yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırlanan raporların hayata geçirilememesine bağlanarak, yerel yönetimlerin yeniden şekillendirmeye çok da müsait olmayan bir yapıda olmalarından kaynaklandığı ifade edilmiştir (Aydın, 2010).

Sonuç olarak, 20. y.y Türkiye'si'nde yerel yönetim reformlarının sürüncemede kalmasında, yukarıda yer alan her iki ifadenin de haklılık payı bulunmaktadır. Türkiye'nin zaman zaman askeri müdahaleler ve muhtıralarla demokrasisinin kesintiye uğraması, çalkantılı koalisyon hükümetleri dönemlerinden geçmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini bırakmaya veya azaltmaya pek istekli olmayışı gibi etkenler, yerel yönetim reformları alanında 20.y.y'da yaşanan gecikmelere ilişkin nedenler olarak sıralanabilirler.

KAYNAKÇA

- ADIGÜZEL, Ş. (2012). "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme". Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14: 153-176.
- AL, H. (2005). "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi". V. Akyüz (Der.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2 (105-144). İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ARIKBOĞA, E. (2012). "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform". Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı: 2: 1-31.
- ARIKBOĞA, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli". Yerel Politikalar, Yıl: 1, Sayı: 3: 48-96.
- Aydın, A.H., Yerel Siyaset, "Yerel Yönetimlerin Bir Türlü Karşılanamayan İhtiyacı: Reform", <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1167>, 28.08.2012.
- BİLGESAY, H. (2014). "Büyükşehirlerde Kırsal Altyapı Birlikleri Önerisi". Türk İdare Dergisi, Yıl: 86, , Sayı: 478: 11-27.
- BİLGİÇ, V.K., GÜL, S.K. (2009). "Türkiye'de Yerelleşme Politikaları". VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı (612-625).
- BİLGİN, S., ALTUNOK, H. (2013). "Yönetimsel ve Mali Boyutlarıyla Köy Kanunu Tasarı Taslağı". Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 3: 79-96.
- CANPOLAT, H. (2010). "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi". Türk İdare Dergisi, Yıl: 82, Sayı: 467: 79-113.
- ÇEVİK, H.H. (2001). Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- COŞKUN, B., NOHUTÇU, A. (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar". A. Nohutçu, A. Balcı (Der.), Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I (1-36). Beta Basım Yayıncılık, İstanbul.
- ÇUKURÇAYIR, M.A. (2013). Yerel Yönetimler, Kuram, Kurum ve Yaklaşımlar, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya.

DORU

- DURSUN, D. (2005). "Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı". V. Akyüz (Der.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, (97-104). İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ES, M. (2005). "İl Özel İdaresi". V. Akyüz (Der.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2 (145-156). İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ESEN, E. (2007). "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimler: Beklentiler, Kaygılar, Perspektifler". Ş. Aksoy, Y. Üstüner (Der.), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar (371-387). Nobel Yayınları, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., KİLİ, S. (1982). "Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 496, 2. Bası, Ankara.
- GÜLER, B.A. (2009). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge Kitabevi, Ankara.
- İZCİ, F., TURAN, M. (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1: 117-152.
- KELEŞ, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi". Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2: 69-82.
- KENTLEŞME ŞURASI KOMİSYON RAPORU, (2009). Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu, Kentleşme Şurası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara.
- SARAN, U. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- ŞAYLAN, G. (2003). "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform". B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (Der.), Türkiye'de Kamu Yönetimi (413-429). Yargı Yayınevi, Ankara.
- TENİKLER, G. (2012). "Kırsal Alanda Yerel Yönetim Politikasındaki Dönüşüm İhtiyacı ve Yeni Köy Kanunu Çalışmaları". B. Parlak (Der.), Kamu Politikalarında Dönüşüm (391-413). KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara.
- TOPRAK, E. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Şubat Yayınları, Ankara.
- YAVUZ, F. (1964). Mahalli İdarelerimizin Problemleri, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Yayın No: 79, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara.
- ZENGİN, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". Ankara Barosu Dergisi: 93-116.
- 1924 Anayasası, Kanun No: 4695, (R.G. 15.01.1945 – 5905)
- 1961 Anayasası, Kanun No: 334, (R.G. 20.07.1961 – 10859)
- 1982 Anayasası, Kanun No: 2709, (R.G. 09.11.1982 – 17863)