

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Ve Dönüşümü¹

Necati Uysal²

Şükrü Mert Karıcı³

Özet

Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi bağlamında uygulanan politikalar doğrultusunda yerleşme eğilimi değerlendirilmiştir. Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerin kurumsallaşması açısından önemli gelişmeleri ortaya koymuş, reform bağlamında keskin dönüşümler 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle yaşanmıştır. 2000 yılı sonrasında yapılan reformlar kapsamında uzun yıllardır uygulanan ama güncel ihtiyaçlara cevap veremeyen yasalar değiştirilmiştir. Özellikle 2000 yılı sonrası yaşanan dönüşüme odaklanan bu çalışmada literatür taramasından faydalanılmış ve mevzuat incelenmiştir. Kurumsal yapının gelişimi ve özelliklerinin reform kavramı bağlamında incelendiği bir değerlendirme çalışmasıdır. Yerel yönetimler konusunda Cumhuriyet dönemi boyunca yavaş ilerleyen ve ihtiyaçlara cevap veremeyen dönüşüm 1980’li yıllarda farklı bir boyut kazanmış ve büyük yerleşim yerleri için farklı uygulamalar hayata geçirilmiştir. Avrupa Birliği uyum çalışmaları da 2000 yılı sonrasında dönüşümü hızlandıran bir etki yapmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında yenilenen mevzuat ile uygulama sorunları ortadan kaldırılmaya çalışılmış, 2012 yılında yapılan düzenleme ülke genelinde il bazında farklı iki yerel yönetim uygulamasını ortaya çıkarmıştır.

- 1 Bu çalışma Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında kabul edilen “Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşümün Kırsal Mahalle Kavramı Bağlamında Değerlendirilmesi: Manisa Örneği” başlıklı yüksek lisans tezi ile ilişkilidir.
- 2 Yüksek Lisans Mezunlu, MCBU SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, uysal.necati23@gmail.com, ORCID ID 0009-0004-5695-1566.
- 3 Doçent Doktor, MCBU İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mert.karci@cbu.edu.tr, ORCID ID 0000-0002-9952-5178.

1. Giriş

Yerel yönetimler, demokratik yapılar olarak yurttaşların yönetime katılımı bağlamında önemli kurumlardır. Katılım dışında diğer önemli işlevleri ise hizmetleri yurttaşlara en yakın yerde sunmalarıdır. Demokratikleşme ve yönetim kavramları doğrultusunda önemleri artmış ve görev kapsamı genişlemiştir. Devlette dönüşümün önemli bir unsuru da yerelleşme olarak ön plana çıkmıştır. Türkiye’de de bu kapsamda yerelleşme yönünde gelişmeler Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden itibaren ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet dönemi ise farklı anayasaların uygulandığı süreçlerde değişik eğilimler göstermiştir. Osmanlı’dan günümüze yerel yönetimlerin gelişim süreci merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru bir devinim izlemektedir.

Cumhuriyetin erken dönemlerinde yerelleşme amaçlı kurumsallaşma yönünde çeşitli adımlar atılmışsa da reformların 1980’li yıllara kadar sınırlı kaldığı söylenebilir. 1982 Anayasası ile birlikte büyükşehir yönetimleri gibi farklı bir yerel yönetim modelinin uygulanabilir hale gelmesi bu alanda önemli bir kırılma noktası olmuştur. 2000’li yıllara gelindiğinde ise, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum süreciyle paralel olarak, yerel yönetimlerde kapsamlı yasal ve kurumsal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar, hem yerinden yönetim anlayışının güçlenmesine hem de mevcut yasaların güncel ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde yeniden düzenlenmesine olanak tanımıştır.

2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Temel Nitelikleri

Yerel yönetim, merkezi idarenin dışında örgütlenen ve yerel düzeyde halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan kamu tüzel kişileridir. Temelde belli bir coğrafi sınır içinde yaşayan insan topluluğunun faydalanabileceği bölgesel ve ortak nitelikteki hizmetleri sağlayan kuruluşlardır (Ersöz, 2011). Bu kuruluşlar devletin kamu yönetimi aygıtının bir parçası olarak kamu hizmetlerini sağlamaktadır. Yerel yönetimler, modern kamu yönetimi sistemlerinde demokrasinin yerel düzeyde işlenmesini sağlayan en temel idari yapılar arasında yer almaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimler *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçimle belirlenen, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar”* olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin temel özelliklerini belirlemek mümkündür. İlki yerel ihtiyaçların karşılanmasıdır. İkincisi kamu tüzel kişiliğidir. Üçüncü ise karar organlarının seçimle belirlenmesidir.

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda hizmet eden, seçimle görev başına gelen organları aracılığıyla yerel halkın doğrudan katılımını sağlayan

ve hizmetlerin yerinden sunulmasına olanak tanıyan yönetim birimleridir. Temel özellikleri ise yönetsel ve mali bağımsızlık sebebiyle, merkezi idari vesayet dahilinde, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında hizmet sunmalarıdır. Yerel yönetimler, merkezi idareden ayrı olarak hizmetin sağlanacağı yere en yakın noktada olması anlayışına sahiptir. Bu anlayış, adem-i merkeziyet ilkesiyle bağlantılıdır. Adem-i merkeziyetçilik, kamusal hizmetlerin daha verimli, etkili ve hesap verilebilir şekilde yapılmasına imkân tanımamasını sağladığı için çağdaş yönetiminin vazgeçilmez ilkesidir (Güler, 2013).

Teorik açıdan yerel yönetimler siyasal, mali ve yönetsel olarak farklı açılardan ele alınmaktadır. Siyasal olarak yerel yönetimler, demokratik kurumlardır ve halkın yönetime seçim ile doğrudan katılmasını sağlamaktadır. Halk aracılığıyla görev başına gelen organlar, halk iradesini yansıtmaktadır. Yönetsel açıdan yerel yönetimler, karar ve uygulama alanında belirli yetkilere sahip özerk yapılardır. Mali açıdan yerel yönetimler ise, özerk olarak kendi bütçelerini oluşturmakta ve gelir-giderlerini kendileri yönetmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005).

Yerel yönetimin işlev ve tanımından yola çıkarak yönetim ilkeleriyle de değerlendirmek mümkündür. Günümüzde hiyerarşik yapıdan bağımsız, katılım esaslı, açık ve hesap verebilir bir anlayışa sahip olan kamu yönetimi anlayışıyla beraber yerel yönetimler hem hizmet sunan bir araç olarak hem de yerel halkın karar alma süreçlerine katılım göstermesine ve yerel kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasına yönelik kurumlar olarak faaliyet göstermektedir (Keleş, 2012). Amacı ortak hizmetleri sağlamak olan ve bunun için örgütlenen yerel yönetimler, karar organları ve yürütme organlarının büyük çoğunluğu yerel halk tarafından seçilen, görev ve sorumlulukları yasalarla tanımlanmış özel gelirleri, bütçesi ve personeli bulunan, merkezi idareyle ilişkilerinde bağımsız hareket edebilen kamu kuruluşlarıdır. Yerinden yönetimin siyasal ve yönetsel olmak üzere iki farklı boyutu bulunmaktadır (Karaarslan, 2008). Yönetsel diğer bir adıyla idari adem-i merkeziyetin iki ayrı görünümü vardır. İlki, merkez kuruluşlarının merkez dışındaki bir örgüte belli bir görevi yerine getirmek amacıyla bir veya daha çok yetkiyi kendi adlarına kullanmak üzere yetki devri yapmaları, yani diğer bir deyişle yetki genişliği ilkesinin uygulanmasıdır. İkincisi ise, yasalarla oluşturulmuş yönetim organlarının, merkez dışında görevlendirilmeleri amacıyla hem tüzel hem siyasi hem de mali birtakım yetkilerle donatılmış olmaları durumudur (Keleş & Yavuz, 1983).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Görev ve yetkiler aracılığıyla hizmetlerini sunan bu birimler yasalarla belirlenmiştir ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik

faaliyetlerini sürdürmektedir. Belediyeler, altyapı, çevresel düzenleme, ulaşım ve sosyal açıdan hizmetlerini sunarken kentsel bir sorumluluk almaktadır. Köy ve il özel idareleri çoğunlukla kırsal alanlarda faaliyet yürütmektedir.

3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimler yönetsel yapı, yerel katılım ve yerel hizmet sunumunu içeren çok boyutlu bir yönetim modeli sunmaktadır. Osmanlıdan günümüze yerel yönetimlerin gelişimi çok çeşitli aşamalardan geçmiştir. Günümüzdeki oluşum tarihsel açıdan Osmanlı döneminde temellenmektedir. Kamu yönetimi yapısının önemli bir bölümü olan yerel yönetim sistemi farklı dönemlerde farklı eğilimler bağlamında dönüşüme tabi olmuştur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin siyasi, idari ve sosyal dönüşümlerle beraber şekillendiği söylenebilir. Bu tarihsel süreç incelendiğinde yerel yönetimlerin oluşturulması yönünde ilk adımlar Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde görülmektedir. Daha sonra erken cumhuriyet dönemi, çok partili hayata geçiş süreci ve devamında Avrupa Birliği ile uyum sürecinde çeşitli dönüşüm aşamaları ortaya çıkmıştır. İlk dönemlerde merkeziyetçilik ön plandayken zaman içinde küresel dönüşümü takiben yerinden yönetim daha çok önem kazanmaya başlamıştır.

Yerel yönetim anlayışı Osmanlı erken dönemlerinde geleneksel yapılarda kendini göstermiş ve bu durum Tanzimat öncesine kadar devam etmiştir. Daha sonra Tanzimat Fermanı ilan edilince 1839 yılında birtakım düzenlemeler yaşanmıştır. Batılılaşma öncesi Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin genellikle merkezi örgüt aracılığıyla yürütülmüştür. Batılılaşma ile birlikte yerel yönetim kurumlarının ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. 19. yüzyılda Osmanlı Devleti yerel yönetim kurumlarını yönetim sistemine eklemeye başlamıştır. 1854 senesinde Kırım Savaşı’nın yaşandığı esnada İstanbul’da Şehremaneti Teşkilatı kurulmuştur. Daha sonra 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte taşrada vilayetler çerçevesinde idari yapılar kurulmuştur. Hukuken yasalama süreci de 1877 Vilayet Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir (Gökaçtı, 1996). Taşra teşkilatı için düzenlemeler 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yapılmış olup, valilik, sancak, kaza ve köy gibi idari yapılanmalar getirilmiştir. Bu idari yapılanmalar ile beraber yerel yüzeyde belli ölçüde merkezden ayrı olarak karar alma süreçleri yaşandığı görülmüştür. Fakat her ne kadar bu süreçlerde bir ayrışma görülsün bile mali ve idari açıdan merkezin denetiminde hizmet sunulmaya devam edilmiştir.

Cumhuriyet ilan edildikten sonra belediye faaliyetleri aynı kapsamda devam etmiş ancak 1924 ve 1930 yıllarında yerel yönetim yapıları yeni yasalar aracılığıyla yeniden dönüşüm yaşamıştır. Cumhuriyet döneminin

belediye yapılanması 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ortaya çıkmıştır. Bu Kanunla belediye organları kurumsallaşmış ve ayrıca görev ve sorumlulukları netlik kazanmıştır (Gözübüyük, 2013). 1921 ve 1924 Anayasalarında yerinden yönetim ilkesi net bir şekilde ifade edilmese de yerel yönetimler için bir zemin bulunmaktadır. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin tanım, görev, yetki ve sorumlulukları yasal olarak ifade edilmiştir. 1961 Anayasası ile yerel yönetimler anayasal güvence kazanmakla birlikte özerklik açısından sınırlı da olsa eskiye nazaran gelişme ortaya çıkmıştır. 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi uygulaması hayata geçirilerek büyük yerleşimler için farklı yerel yönetim yapılanması ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimleri etkileyen diğer yönelim 1980’li yıllardan sonra kamu yönetiminde yaşanan küresel reformlarla ilgilidir. Devamında özellikle 2000’li yıllarda Avrupa Birliği uyum sürecinde yerel yönetimlerin demokrasi ile bütünleşik güçlü yapılar haline gelmesi için reformlar yapılmıştır. Bu doğrultuda üç farklı kanun yürürlüğe girmiştir. Bunlar sırasıyla 2004 senesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 senesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur. Bu hukuki düzenlemeler aracılığıyla yerel yönetimlerin hem görev alanları genişletilmiş hem de mali, idari özerklik açısından daha güçlü yapılar haline getirilmiştir. 2000’li yıllarda yerel yönetim reform düşüncesinin hız kazandığı görülmektedir. Bu düşünce köklü düzenlemelerle birlikte dinamik bir ivme kazanmıştır. Avrupa Birliği uyum süreci için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması hedeflenmiştir. Bu hedefler arasında daha demokratik ve daha özerk yerel yönetimler görülmektedir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Diğer önemli bir adım ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 2005 yılında yürürlüğe girmesidir.

2012 yılında kabul edilip 2014 yılında uygulamaya giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yerel yönetim yapısında önemli bir dönüşüm yaşanmış, büyükşehir belediye yönetimlerinde reform yapılmıştır. Bu gelişme yerel yönetimler konusunda ülke çapında köklü bir değişimdir. Büyükşehir belediyelerinin sayısı 30’a yükselmiş ve bu illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu doğrultuda ülke genelinde yerel yönetim düzeyinde il bazında iki farklı uygulama ortaya çıkmıştır.

Tarihsel bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe doğru dönüştüğü görülmektedir. Bu gelişmelerle birlikte hem demokrasi adımları hem de etkili hizmet sunulması açısından

önemli reformlar yaşanmış ve bu reformlar aracılığıyla da yerel yönetimler hem hizmet sunan birer yapı, hem de planlama, kalkınma ve yönetim açısından da önemli işlevlere sahip kurumlar olmuştur. Türkiye’nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinde ivme kazandığı süreçte yerel yönetim yapılarının mali ve idari açıdan güçlendirilmesi gündemi ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler hem mevzuat düzeyinde hem de yerel uygulamalarda mali özerklik, yerel halkın katılımı ve etkili yönetim konularında daha fazla görünürlük kazanmıştır. Avrupa Birliği uyum sürecinde Türkiye, yerel yönetimleri yalnızca hizmet konusunda faaliyet gösteren birimler olarak değil, aynı zamanda etkili yönetim konusunda da aktif bir konuma getirmiştir.

4. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin anayasal ve yasal dayanakları bulunmaktadır. İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleri olmak üzere üç şekilde örgütlüdür. Bu örgütsel yapılar yerel toplumun doğrudan katılım gösterdiği ve seçtiği yöneticiler ile yönetilmekte ve kamu hizmetlerini halka en yakından sunmaktadır. İşlevsel ve idari açıdan çeşitlilik gösteren yerel yönetimler, coğrafi boyutta kent merkezlerinde belediyeler ve büyükşehir belediyeleri olarak hizmet sunarken, kırsal kesimlerde il özel idareleri en küçük kesimlerde ise köyler faaliyet göstermektedir (Güler, 2013).

Temel özelliklerinden biri olan özerklik, yerel yönetimlerin kamu kaynaklarını kullanırken ve kamuya hizmet sunarken yetki sahibi olmalarını sağlamaktadır. Fakat bu özerkliğin sınırı bulunmakta ve merkezi yönetim tarafından vesayet denetimi altında gözlenmektedir. Vesayet denetimi, yerel yönetim birimlerinin yaptığı işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını merkezi yönetim aracılığıyla izlenmesi ve denetlenmesi uygulamasıdır (Parlak, 2011).

3.1. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri, büyükşehir belediyesi kurulu olmayan illerde, il düzeyinde görevlidir. Amacı yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak olan bu birim kamu tüzel kişiliğe sahiptir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenen il özel idarelerinin temel görevi, bulunduğu ilin coğrafi sınırları içerisinde eğitim, altyapı, çevre, sosyal hizmetler, tarım ve kültürel faaliyetler gibi birçok alanda kamu hizmeti sunmaktır. İl özel idarelerinin görevleri il genelinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki kapsama ayrılmıştır.

İl genel meclisi, il encümeni ve vali, il özel idaresinin organlarıdır. İl genel meclisi, üyeleri bulunduğu ilde yaşayan yerel halk tarafından seçilen, il özel

idaresinin karar mekanizmasıdır. Aynı zamanda il genel yönetiminin başı olan vali, il özel idaresinin yürütme organı olarak çalışmaktadır. İl özel idarelerinin temel görevi, kırsal alanlara hizmetlerin uygulanmasını sağlamaktır. Bunlar arasında en önemlileri köy yollarını yapmak, içme suyunu sağlamak, küçük ölçekli altyapılar için yatırımlar yapmak, sosyal hizmetler için projeler geliştirmek ve tarımsal kalkınma çalışmalarını yürütmektir. Belediyelerin olmadığı yerlerde bulunan bu birimler, kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlar için temel hizmetlerin sunulması yönünden önemli yapılarıdır.

6360 sayılı Kanun 2012 yılında kabul edilmiş ve 2014 yılında da yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile birlikte büyükşehir statüsüne geçen illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Böylelikle il özel idareleri sadece büyükşehir olmayan illerde görevlerine devam etmektedir. İl özel idareleri, belediye sınırları dışında kalan kırsal yerleşmelere hizmet etmekte, yerel kalkınmayı desteklemekte ve vatandaş odaklı kamu yönetimini kırsal alanlarda yerel düzeyde uygulamaya geçirmektedir. Büyükşehir yapısının gelmesiyle kapsamı daraltılmış fakat büyükşehir olmayan diğer illerde hala yerel yönetim birimi olarak etkinliği devam etmektedir.

3.2. Belediye Yönetimleri

3.2.1. İl, İlçe, Büyükşehir İlçe ve Belde Belediyeleri

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin en kapsamlı ve yaygın olanı belediyelerdir. Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilmektedir. Belde halkının yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan bu kurumların karar organları seçim yoluyla belirlenmekte ve bu kurumlar idari, mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişilikler olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2002). İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmakta, bunun dışında nüfusu 5 bin üzerindeki yerleşimlerde de belediye kurulabilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesi bulunan illerde her bir ilçede sınırları ilçenin idari sınırları olmak üzere büyükşehir ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Aynı bir yasayla düzenlenmiş ancak bünyesindeki ilçe belediyeleri ile birlikte 5393 sayılı Yasayı da uygulayan büyükşehir belediyelerini de burada sayılan belediye türleri arasında ifade etmek gerekmektedir.

Belediye görevleri arasında altyapı ve üstyapı hizmetleri ile ulaşımı sağlamak, temizlik ile çevre düzenlemesini yapmak, imar planlaması ile ilgili projeler yürütmek, zabıta hizmetlerini uygulamak, sosyal ve kültürel etkinlikler düzenlemek ve afet yönetiminde aktif rol almak bulunmaktadır.

Belediyelerin, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak üç organı bulunmaktadır. Bu üç organdan ilki belediyenin yürütme

organı olan belediye başkanıdır ve halk tarafından seçimle iş başına gelmektedir. İkinci organı olan belediye meclisi, belediyenin karar mekanizmasıdır ve beş yılda bir yerel seçimlerle üyeleri belirlenmektedir. Üçüncü organı olan belediye encümeni ise yürütme süreçlerinde yardımcı görevini üstlenmektedir. Halkın seçimiyle iş başına gelen belediye başkan ve meclis üyeleri ile belediye kurumlarının demokratik meşruiyeti sağlanmaktadır.

İl veya ilçe merkezinde yer almayan yerleşimler söz konusu olduğunda belde belediyelerinden bahsedilmektedir. Nüfusu 5000’in üzerinde olan yerleşim yerlerinde kurulan belediyeler, belde belediyesi olarak adlandırılmaktadır (Keleş, 2002). Büyükşehir belediyesi olan illerde yer alan belde belediyeleri 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra kapatılmış ve tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır. Hizmet alanları ilçe belediyelerine veya büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Belde belediyelerin sona erdirilmesi bakımından yapılan değişikliklerle, sunulan hizmetlerin etkililik ve verimliliğinin artmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

3.2.2. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyeleri, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden biridir ve kentleşmenin arttığı büyük şehirlerde kurulmaktadır. Bu büyük şehirlerde etkili ve eşgüdümlü hizmetin sunulması amaçlanmıştır. İki kademeli belediye sisteminin en üst düzeyinde görev alan yönetim birimleridir. 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi uygulaması başlamıştır (Keleş, 2002). 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bu yapıların günümüzdeki faaliyet kapsamı düzenlenmiştir.

Büyük nüfus yoğunluğuna sahip ve karmaşık kentsel yapıya sahip mülki sınırların içerisinde bulunmakta olan büyükşehir belediyeleri, daha merkezi ve eşgüdümlü hizmetler sunmaktadır. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun kabul edilip, büyükşehir belediyelerin sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçe belediyelerinin yönetimi altına alınan belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

Ulaşım planlamasını sağlamak, çevre düzenlemesini yapmak, katı atık yönetiminde aktif rol almak, içme suyu ve kanalizasyon altyapısını kurmak ve işletmek, hal ve mezbaha yönetiminde yer almak, yangın ve doğal afetlere karşı hazırlık yapmak gibi yüksek maliyetli ve teknik uzmanlığı olan hizmetler büyükşehir belediyelerinin başlıca görevleri arasındadır. Aynı zamanda bu yapılar, ilçe belediyelerinin faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak ve onlarla beraber planlama süreçlerinde bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni olmak üzere üç organa sahiptir.

Yürütme yetkisine sahip olarak meclis kararlarını uygulayan başkan, halk tarafından seçimle iş başına gelmektedir. Belediye meclisi ise, bulunduğu ilin tüm ilçe belediye meclislerinden gelen temsilcilerden oluşmakta ve karar organı olarak çalışmaktadır. Belediye encümeni ise yürütme sürecinde yardımcı rolüyle görevlendirilmiş üçüncü organdır.

Büyükşehir belediyeleri, 6360 sayılı Kanun ile beraber önemli düzeyde güçlenmiştir. Hatta kırsal yerleşmelere hizmet götürme sorumluluğu da onlara verilmiştir. Bu doğrultuda kalkınma ajansları ve valiliklerle eşgüdümli çalışma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Tüm bunlar incelendiğinde büyükşehir belediyeleri, yönetim sisteminde yerel kalkınma uygulayıcısı olarak iş birliği ve eşgüdüm ile birlikte birer yönetim merkezi haline gelmektedir.

3.2.3. Belediye Sınırları İçinde Yerleşim Birimi: Mahalle

Belediye sınırları içinde yer alan mahalleler, tüzel kişiliğe sahip değildir ve bu nedenle bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilemezler. Ancak belediye sınırlarında yer alan en alt yerleşim birimi olarak halka en yakın konumdadırlar. Mahalle kavramı Osmanlı döneminden itibaren yerel bir birim olarak var olmuştur. Osmanlı döneminde mahalleler, idari ve sosyal dayanışma amacıyla kurulan örgütsel yapılardır. Bu yapıların yönetimi, mahalle imamı ile kethüda gibi temsilcilerin elinde olmuştur. Kurumsal yapılara dönüş süreci Cumhuriyet döneminde yaşanmış ve muhtarlık sistemine geçilmiştir (Keleş & Yavuz, 1983). 6360 sayılı Kanun ile beraber büyükşehirlerde köylerin mahalle statüsü kazanmasıyla birlikte mahalle kavramının kapsamı ve bağlamı genişlemeye başlamıştır.

Muhtarlık makamı, bulunduğu yerleşim yerine göre sembolik bir yapı olarak değerlendirilmekle birlikte kent çeperi dışında kalan mahallelerde devletin en görünür temsilcisi olarak belirmektedir. Muhtarlıkların mahallenin yerel katılım araçlarını geliştirme potansiyeli bulunmaktadır. Mahalle yönetimi, sadece belediye sınırları içinde bir yerleşim birimi olmaktan öte, yerel bir temsil makamı olarak nitelenebilir.

3.3. Köy

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin en küçüğü köylerdir ve kırsal nüfusun yaşam sürdürdüğü yerleşim yerleri olarak tanımlanmaktadır. 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenen köy yönetimi, kamu tüzel kişiliğe sahiptir ve belirli bir alanda nüfusun bulunması ile yönetsel yapısını oluşturabileceği ifade edilmektedir (Keleş, 2002).

Köylerin yönetiminde yürütmeye görevli olan kişiler muhtarlardır. Muhtarlar, halk tarafından seçimle iş başına gelmekte ve köy tüzel kişiliğinin

temsilcisi olmaktadır. İhtiyar meclisi ile beraber karar alma süreçlerinde de yer almaktadır. Yerinden yönetim anlayışının kırsaldaki en somut örneği olan köy birimlerinde görev alan muhtar ve ihtiyar heyeti, köy bütçesini hazırlamakta, köy işlerini düzenlemekte, köy sınırlarını korumaktadır. Aynı zamanda güvenlik, temizlik ve basit altyapı hizmetlerini de sağlamla görevlendirilmişlerdir (Tütengil, 1979). Köy yönetimi, kamu politikalarının konuları içerisinde yer alan salgın hastalıklar, doğal afetler ve diğer olağanüstü haller gibi önemli durumlarda da görev almaktadır. Bu durumlarda köy muhtarı, sadece bir yerel yönetim birimi olarak değil, merkezi yönetimle ilişki halinde çalışma yapmaktadır. Köy kanununda belirtilen muhtarlık görevlerinin bazıları merkezi yönetime ilişkindir. Bu durum köyün bazen bir merkezi yönetim birimi olarak algılanmasına neden olmaktadır.

Köy yönetimlerinin karar organı “köy derneğidir”. Köy derneği, köyde yaşayan tüm seçmenlerden oluşmakta ve bu haliyle bir doğrudan demokrasi örneği sunmaktadır. Yerel yönetim reformu bağlamında bazı köylerin tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüşmeleri bu bağlamda yerel katılımı azaltan bir unsur olarak değerlendirilebilir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin kurulduğu kentlerde bulunan tüm köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda, köylere ait olan taşınmazlar, tarımsal araziler, ormanlık alanlar ve köy bütçeleri gibi kaynaklar ilçe veya büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Köy hayatındaki geleneksel ilişkiler, ortak karar alma süreçleri ve imcece kültürü bu değişikliklerden etkilenmiştir. Köylerin yönetimi mahalle yönetim birimlerine geçilmesi ile beraber birçok problemin ortaya çıktığı ve kırsal yerleşime ait hayvancılık, tarımsal destek ve içme suyu temini gibi hizmetlerin belediye yönetimlerince yeterince karşılanamadığını değerlendirmek mümkündür.

5.SONUÇ

Türkiye’de Tanzimat’tan beri yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili bir gündem olmakla birlikte, 1980’li yıllara gelene kadar yerleşme doğrultusunda uygulamaya geçmiş kapsamlı reformlardan söz edilemez. 2000’li yıllara kadar, Cumhuriyetin ilk yıllarında, hatta Osmanlı Döneminde kabul edilen mevzuat yürürlükte kalmıştır. Önemli bir dönüşüm 1984 yılında büyükşehir belediye yönetimlerinin faaliyete geçmesi olmuştur. Neoliberal reform düşüncesinin yerleşmeyi desteklediği görülmektedir. 2004 yılında yeni Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 yılında da Belediye Kanunu kabul edilerek uzun yıllardır yürürlükte olan ve ihtiyaçlara cevap veremeyen mevzuat değişmiştir. Bu dönem, kamu yönetiminin pek çok alanında olduğu gibi, yerel yönetimler bağlamında da önemli reform dönüşümlerini ortaya koymuştur.

Türkiye’de yerel hizmet sunumu konusunda uzun yıllar merkez – yerel ilişkileri, yerel yönetimlerde kapasite sorunları, yerel yönetimlerin yetki çakışmaları, kırsal alanlara hizmet götürülmesinde yerel yönetimlerin etkinliği gibi konular tartışılmıştır. 2000’li yıllarda yapılan reform ile çoğu sorunu ortadan giderme yolunda bir alt yapı oluşmuşsa da sistemin olumsuz yönlerden tam olarak kurtulduğu söylenemez. Reform süreci takip eden on yıllık dönemde sistemde ekleme ve düzenlemeler yapılmasıyla devam etmiştir. Gelineen noktada iki farklı il modeli kapsamında yerel yönetim yapıları ortaya çıkmıştır.

Reform kapsamında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti, stratejik yönetim ve planlama, yerel yönetim gelirleri konusunda düzenlemeler yapılmıştır. İl özel idaresi ve belediye görev çakışmalarının ortadan kaldırılması amacıyla il özel idaresinin il genelinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere görevlerinde düzenlemeye gidilmiştir. Büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yönetimlerinin ayrı illerde konumlandırılması ise bölge yönetimi bağlamında kabul edilmiş farklı uygulama politikalarına işaret etmektedir. Bu dönüşüm ölçek ekonomileri aracılığıyla yerelde hizmet sunum kalitesini arttırmak ve geleceğe dönük kentleşmeyle ilgili proaktif çözümleri ortaya koymak açısından yerinde bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi olan illerde kırsal alanlar ile ilgili uygulamalar yeni sorunsalları beraberinde getirerek reform sürecinin tamamlanamaması durumunu da ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de yerel yönetim reformunun bu bağlamda sürekli dönüşüm ve devinim sunduğu söylenebilir.

Kaynakça

- Ersöz, H. Y. (2011). Sosyal politikada yerelleşme. İTO Yayınları.
- Gökaçtı, M. A (1996). Dünyada ve Türkiye’de belediyeçilik. Ozan Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2013). Anayasa hukuku (19. Baskı). Yetkin Yayınları.
- Güler, B. A. (2013). Yerel yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım (4. Baskı). İmge Kitabevi.
- Karaarslan, M. (2008). Özerklik ve denetim açısından yerel yönetimler reformu. Turhan Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. & Yavuz, F. (1983). Yerel yönetimler. Turhan Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2002). Kentleşme politikası (7. Baskı). İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2012). Yerinden yönetim ve siyaset (Güncelleştirilmiş 13. Baskı). Cem Yayınevi.
- Parlak, B. & Sobacı, M. Z. (2005). Kuram ve uygulamada kamu yönetimi ulusal ve global perspektifler. Alfa Aktüel Yayınevi.
- Parlak, B. (2011). Kamu yönetimi sözlüğü. MKM Yayınevi.
- Tütengil, C.O. (1979). 100 soruda kırsal Türkiye’nin yapısı ve sorunları (4. Baskı). Gerçek Yayınları.