Tarih Okulu Dergisi (TOD) Journal of History School (JOHS)
(2022), 15(59), 2648-2686
Özgünlük kontrolü Authenticity process
**DOI No:** http://dx.doi.org/10.29228/Joh.58134
**Makale türü:** Araştırma makalesi **Article type:** Research article
Geliş tarihi 25.03.2022 Submitted date
Kabul tarihi 05.07.2022 Accepted date
Elektronik yayın tarihi 31.08.2022 Online publishing date
**Atıf Bilgisi / Reference Information**
Batal, S. (2022). Tanzimat Döneminden Günümüze: Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Reform Tarihi. *Journal of History School*, 59, 2648-2686.

# TANZİMAT DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN REFORM TARİHİ

**Salih BATAL**[1]

## Öz

Günümüzde halka en yakın hizmet üreten yönetim birimleri yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler günümüzdeki haline, Osmanlı Devleti döneminde ilk ortaya çıktığı andan itibaren geçirdiği birçok mevzuat değişikliği sonucunda ulaşmıştır. Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin görülmesi için oluşturulan yapı, Tanzimat döneminin meydana getirdiği birçok değişikliğe ve yeniliğe cevap verememiştir. Bu nedenle Tanzimat döneminde ilk yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Bu birim günümüze kadar olan süreç içerisinde birçok kez yapısal ve kurumsal değişikliğe uğramıştır. Çalışma, yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne kadar olan süreçte geçirdiği değişikleri ve reform hareketlerini incelemek için ele alınmıştır. Bu makale ile Osmanlı döneminden günümüze kadar olan süre içinde meydana gelen reform hareketleri kronolojik olarak ortaya konulmuş ve reform hareketlerinin nedenleri irdelenmiştir. Ayrıca söz konusu süreçte oluşturulan mevzuatlarda yerel yönetimlerin konumu, farklılıkları ve benzerlikleri çalışmada yer almıştır. Yerel yönetimler alanında meydana gelen reformların yalın ve öz bir şekilde sunulmasıyla, reform hareketlerinin tam olarak anlaşılabilmesi çalışmanın amaçlarından biridir. Çalışmada literatür taraması yolu ile elde edilen veriler kullanılarak bir bütün halinde sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler, Reform, Tarih.

[1] Doç. Dr., Yalova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, salihbatal@gmail.com, Orcid:0000-0002-3822-7417

# Reform History of Local Governments in Turkey from The Tanzimat Period to the Present

**Abstract**

Today, the administrative units that produce the closest service to the public are the local governments. Local governments have reached their current state as a result of many legislative changes since the first emergence in the Ottoman Empire period. The structure created to provide local services in the Ottoman Empire could not respond to many changes and innovations brought about by the Tanzimat period. For this reason, the first local government unit was established in the Tanzimat period. This unit has undergone structural and institutional changes many times in the process until today. The study is discussed in order to examine the changes and reform movements of local governments in the process from the first emergence to the Presidential Government System. In this study, the reform movements that took place from the Ottoman period to the present are chronologically put forward and the reasons for the reform movements are examined. In addition, the position, differences and similarities of local governments in the legislation created in this process were included in the study. One of the aims of the study is to fully understand the reform movements by presenting the reforms in the field of local governments in a simple and concise manner. In the study, the data obtained through the literature review were presented as a whole by collating.

**Keywords:** Local Governments, Municipalities, Special Provincial Administrations, Villages, Reform, History.

## GİRİŞ

Günümüzde; belediye, köy ve il özel idarelerinden oluşan yerel yönetim birimlerinin temeli 19. Yüzyılda, Tanzimat Döneminde meydana gelen hareketlenmelere dayanmaktadır. Tanzimat öncesinde de çeşitli kuruluşlar aracılığı ile yerel hizmetler görülmüş ancak yeterli fayda sağlanılamamıştır. Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur. Ancak kurulan birimlere yeterli ölçüde yetki ve kaynak aktarımı sağlanmadığı için istenilen verim elde edilememiştir.

Cumhuriyet döneminde de Osmanlı devletinin devamı olarak yerel yönetimler alanında faaliyetler yürütülmüştür. Bu nedenle merkeziyetçiliğin ağır bastığı yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur. 1921 Anayasası ile yerel yönetimlere diğer anayasalara kıyasla daha fazla imkân tanınmıştır. 1921 Anayasasından sonra günümüze kadar olan süreçte 1924, 1961 ve 1982

Anayasaları çıkarılmıştır. Yerel yönetimler alanında istenilen reform ise 1999 sonrası Avrupa Birliğine uyum süreci çalışmaları ile yeniden ele alınmıştır. Avrupa Birliğine uyum süreci yerel yönetimler alanında birçok mevzuatın oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Çıkarılan kanunlar ile yerel yönetimler, idari vesayetin denetiminin önceki mevzuatlara göre nispeten azaltıldığı, yetki ve görevleri kanunlarla çizilen, idari ve mali yönden özerk yapılar haline gelmişlerdir.

## 1.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de kamu yönetimi yapılanması, 'Yerinden Yönetim' ve 'Merkezden Yönetim' olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerinden yönetim ise iki farklı biçimde yapılanmaktadır. Siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetimdir.

Siyasi yerinden yönetim, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında siyasi gücün bölüşümü olarak tabir edilmektedir. Bu yönetim biçiminde merkez, yerel yönetim birimlerine yasama ile yürütme alanlarında kısmi bir bağımsızlık tanımaktadır (Berkün, 2017, s.643). 'Federal devlet sistemini' siyasi yerinden yönetim modeli doğurmuştur. Federalizm, üniter devlet sisteminin karşıtı bir yönetim modelidir. Üniter devlet sisteminde, vatandaş ile hükümet arasına giren egemenlik gücü bulunan başka bir yönetim birimi yoktur. Merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak ikili bir yapı bulunmaktadır. Ancak, federal sistemde merkez ve yerel arasında eyalet yönetimi bulunmaktadır.

İdari yerinden yönetim ise, kamu yönetiminin içinde tüzel kişiliği olan bazı kurum ve kuruluşlardır (Kızılkaya ve Anbarlı Bozatay, 2016, s.615). İdari yerinden yönetim kendi içinde fonksiyonel yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Fonksiyonel yerinden yönetim, merkezi idareden bazı işlevlerin özerk kuruluşlara aktarılmasıdır. Coğrafi yerinden yönetim, merkezin bazı hizmetlerin yürütülmesi için merkezi idareye bağlı olmayan ancak merkezi idare tarafından denetlenen, karar organları seçmenler tarafından seçilen, faaliyetleri belirli bir coğrafi alan ile kısıtlı olan yönetim birimlerine vermesidir. Coğrafi yerinden yönetim; Belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır.

Belediyeler; belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılayan, seçim yoluyla karar organları oluşturulan, idari özerkliği ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir (Belediye Kanunu, Madde: 3). Nüfus 750.000'in altında bulunan belediyeler 5393 sayılı belediye kanununa tabidir. Nüfusu 750.000'den fazla olan belediyeler ise büyükşehir belediyesi statüsünde yer aldığı için 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununa tabidir. Yerel yönetim kuruluşları içerisinde

belediyeler, en önemli kuruluş niteliği taşırlar. Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde yaşayan halkın yaklaşık olarak %80'i belediye sınırları içerisinde yer almaktadır (Tiyek, 2012, s.62). Belediyeler; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır.

İl özel idareleri; 5302 Sayılı kanuna tabi olan il özel idareleri, idari ve mali yönden özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Karar organları seçilerek oluşturulan il özel idarelerinin temel görevi il sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Büyükşehir olmayan illerde kulan il özel idarelerinin görev alanı tüm il sınırını kapsar. İl özel idareleri; vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, Madde: 3-4-5).

Köyler, insanların toplu bir şekilde yaşama ihtiyaçlarının ve alışkanlıklarının sonucunda ortaya çıkmış küçük yerleşim birimleridir. 442 sayılı kanuna tabidirler ve nüfusları 2000'den azdır (Köy Kanunu, Madde:1-2). Köy idareleri; muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisinden oluşmaktadır.

## 2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN REFORM TARİHİ

Türkiye'de ilk yerel yönetim yapılanmaları Osmanlı Devleti döneminde görülmektedir. Osmanlı Devleti yerel yönetim hizmetlerini; kadı, muhtesip, subaşı, loncalar ve vakıflar aracılığı ile gerçekleştirmiştir. Osmanlı döneminde yerel yönetimler Tanzimat öncesi olarak bilinen geleneksel dönemde faaliyetlerini sürdürürken Tanzimat'la birlikte değişikliklere uğramaya başlamıştır. Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nde hem toplumsal yapıyı hem de fiziksel yapıyı değiştirmiştir. 1839 yılında tekstile dayalı sanayide Osmanlı-İngiliz Ticaret antlaşmasının sonlandırılması toplumsal yapının değişimini tetiklemiştir. Bu antlaşmanın bitmesi ile tamamıyla liberalize olan dış ticaret ve gayrimüslimler ile yabancılardan oluşan bir kent burjuvazisini ortaya çıkarmıştır (Tekeli, t.y., s.7). Tanzimat'ın getirdiği mülkiyet haklarının korunması ve toprak kanunu ile toplumda servete dayalı katmanlaşma meydana gelmiştir. Mülkiyetin güvence altına alınması kadastro ve sigorta şirketlerinin oluşması için talepleri beraberinde getirmiştir. Özellikle liman kentlerinde yeni iş ilişkileri ve yeni bir ticaret biçimi oluşmuştur. Yeni iş ilişkileri, yabancı şirket ofisleri, sigorta şirketleri ve bankaların oluşmasına zemin hazırlamış ve yeni bir iş merkezi ortaya çıkmıştır. Batılı devletler ekonomik ilişki kurdukları Osmanlı liman kentlerindeki düzenin, sosyal ve ekonomik yaşama uyumlu olmasını istemişlerdir. Ticari ilişkilerin artması kentlerde yapısal dönüşümün başlamasına neden olmuştur. Özellikle Akdeniz liman kentlerindeki nüfus hem çeşitlilik kazanmış hem de

artmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010, s.2-3). Bu yapısal değişim kentlere uygun idari örgütlenmelere yönelik ihtiyacı arttırmış, belediyelerin kurulmasını hızlandırmıştır.

Tanzimat'la birlikte başlayan reform hareketleri yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti döneminde de devam etmiş ve günümüz haline bürünmüştür. Bu nedenle meydana gelen reform hareketleri Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki ana başlık altında incelenmiştir. Osmanlı Dönemi geleneksel dönem ve Tanzimat sonrası dönem olarak ele alınmıştır. Cumhuriyet dönemi ise, Osmanlı Devleti'nin yıkılış tarihi olarak bilinen 1908 yılından günümüze kadar olan süreç içerisinde değerlendirilmiştir.

### 2.1. Osmanlı Dönemi Belediye Reformları

Osmanlı Devleti Tanzimat'a kadar olan süreç içerisinde yerel hizmetleri geleneksel kurumlar ile sağlamıştır. Ancak Tanzimat döneminde kültürel, askeri ve sosyal alanda birçok değişiklik yaşanmasıyla birlikte yerel hizmet sunumları yetersiz kalmıştır. Bu nedenle Tanzimat Döneminde yerel hizmetleri etkin ve verimli sunabilmek için ilk belediye yapılanması olan şehremaneti oluşturulmuştur. Şehremaneti, oluşumundan Cumhuriyetin ilanına kadar olan süreçte birçok değişiklik yaşamıştır. Osmanlı Devleti'nde yerel hizmet sunumları iki ana başlık altında ele alınmıştır. Bunlardan ilki, geleneksel dönem belediye hizmetleridir. Bu başlıkta, Tanzimat öncesinde yerel hizmet sunumlarının nasıl ve kimler tarafından gerçekleştirildiği anlatılmaktadır. İkincisi ise, Tanzimat dönemi ve ilk belediye yapılanması: Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye'dir. Burada ise ilk belediye yapılanmasının kuruluşu ve Cumhuriyet dönemine kadar ne gibi değişikliklere uğradığı izah edilmiştir.

#### 2.1.1. Geleneksel Dönem Belediye Hizmetleri

Geleneksel dönemde Osmanlı Devleti, kadılar, vakıflar, loncalar, muhtesipler, subaşılar ve şehir mimarları aracılığı ile beledi hizmetleri gerçekleştirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2004, s.149). İstanbul'un dışında kalan yerleşim yerleri merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içerisinde değerlendirilmiştir. Bu da Osmanlı devletinin kent, kasaba ve diğer yerleşim birimlerinin hukuksal açıdan bir varlıkla tüzel kişiliğe sahip olmamasına ve yerel hizmetlerin merkez tarafından atanan görevlilerce yerine getirilmesine sebep olmuştur. Osmanlı devletinde yerel hizmetlerin görülmesinde başlıca sorumlu olan yapılar şunlardır;

•***Kadılık Kurumu:*** Osmanlı Devleti'nde, bir kent fethedildikten sonra o kente hemen bir kadı tayin edilmektedir. Özel hukuk ve ceza hukukuna ilişkin davaları gören kadılar (Uluçay ve Alp, 2020, s.334) insanlar arasında oluşan hukuki anlaşmazlıkların çözüldüğü yer, kural ve kanunları uygulamakla mükellef olan yargı merciidir. Osmanlı hukukunda yargı gücü otoritesi padişaha aittir. Padişahlar da bu yetkiyi kadılara vekalet vererek kullanmışlardır. Padişahın kadı üzerinde denetimi, gerekli gördüğünde kararlarını iptal etme, yeniden yargılama yapmasının kararını verme gibi görevlendirme yetkilerine sahiptir. Geleneksel dönemde kent yönetiminin başında kadılar yer almaktadır (Demir ve Bozatay, 2014, s.76). Kadılar yerel yönetimler alanında şu görevleri yapmakla sorumlu tutulmuştur; Pazar yerlerinin kontrolünü sağlamak, esnaf loncalarının denetimini yapmak, çevre temizliğini ve şehrin genel düzenini sağlamak, okul, vakıf ve cami yönetimlerini denetlemek, halkın gereksinimi olan temel ihtiyaç kalemlerinin karaborsaya düşmesini engellemek, bölgede imar ve düzenleme faaliyetlerinde bulunmak emir ve yasalara uymayanları cezalandırmak. Ayrıca halk ile devlet arasında ilişki kurmak, karşılıklı yazıları alıp vermek ve padişahtan gelen emirler ile fermanları halka duyurmak gibi görevleri de bulunmaktadır (Arık, 1997, s.25).

Çevre düzeni, imar ve denetim alanında üstlendiği sorumluluklar günümüzde yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesinin 'b, c, k, t' fıkralarında yer almaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin birtakım sorumluluklarını geleneksel dönemde kadıların üstlendiğini söylemek mümkündür.

•***Vakıflar:*** Vakıflar kuruluşları itibariyle, servetini bir vakfa bağışlayan kişinin bu servetin kullanım amacını gösteren bir Vakfiye düzenlemesi, bunu şahit kılınan kişilerin yanında imzalaması ve bu belgenin kadıya onaylatılması gerekmektedir (Ersoy, 2003, s.137). Toplumsal nitelikli birçok hizmet, vakıflar aracılığı ile yürütülmüştür. Bu hizmetler; cami, okul, yol, köprü, hastane, çeşme, imaret gibi kurumlardır. Yapıların yanı sıra güçsüz insanlara maddi yardımda bulunma, muhtaç kimseleri okutma, doyurma ve barındırma gibi birçok sosyal hizmette vakıflar eliyle gerçekleşmiştir. Birçok kültürel ve sosyal kamu hizmeti gerçekleştiren vakıflar, devleti büyük bir mali külfetten kurtarmıştır (Eren, 1987, s.196-197).

Vakıfların gerçekleştirdiği hizmetler günümüzde 5216 sayılı kanunun 7 maddesinde, 'g, n, v' fıkralarında yer almaktadır. Ayrıca 2008 yılında 5737 sayılı Vakıflar Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla vakıfların faaliyetleri, yönetimi ve denetimi gibi konular yasal çerçeve altına alınmıştır. Geleneksel dönemde yerel hizmet alanında önemli rol oynayan vakıflar, günümüzde de büyük bir önem teşkil etmektedir.

•***Lonca Teşkilatı:*** Lonca, esnaflar arasında dayanışma sağlamak için kurulan ve devlet tarafından denetlenen organizasyonların bulunduğu yere denilmektedir. Loncalar, merkezi yönetim ile vatandaş arasında diyalog kuran, tüketici haklarının korunmasına yardımcı olan kurumlardır. Bakırcılar Çarşısı, Demirciler Çarşısı gibi farklı çarşılarda faaliyet gösteren esnafların loncaları kendi adlarıyla bulunmaktadır. Ayrıca her loncanın kendi simgesini taşıyan bir bayrağı vardır. Kurulan loncanın belli şartları taşıması gerekmektedir. Bunlardan ilki, yeni kurulan loncada üretilen mallara halkın talebinin olması ve malların halkın ihtiyacını karşılar nitelikte olmasıdır. Bunun haricinde üretim sağlayacak işgücünü ve sermaye kurulan loncada mevcut olmalıdır (Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı, 2018, s.183). Ayrıca loncaların, mesleki eğitim faaliyetlerinde bulunarak meslek edindirmeyi sağlamak, bulundukları bölgelerdeki sosyal ve mesleki meselelerle alakadar olmak, üretilen malların pazarlanmasını sağlamak ve kalite kontrollerini yapmak gibi görevleri bulunmaktadır.

5393 sayılı belediye kanununun 14 maddesinde "…meslek ve beceri kazandırma" hizmetini loncalar görmektedir.

•***Muhtesip:*** Osmanlı Devleti'nde, kadı atanan her kentte muhtesipte görev almaktadır. Kentin büyüklüğüne göre muhtesip sayısı arttırıla biliniyordu. Muhtesiplerin temel görevleri esnafları denetlemek ve vergileri tahsis etmektir. Ayrıca, ihalelerde öngörülen bedeli devlet hazinesine teslim ettikten sonra kalanı tahsil işlemlerinin karşılığı olarak muhtesip almaktadır (Oktay, 2008, s.129). Muhtesipler kentte, ürünlerin fiyat denetimini yapmak, fiyat denetimine uymayan esnafları saray yetkililerine bildirmek, haksız rekabeti önleyici tedbirler almak, yıllık ve aylık vergileri tahsis etmek gibi görevlerden sorumlu tutulmaktadır.

Günümüzde 5393 sayılı belediye kanununun 51. Maddesinde yer alan zabıtanın görev ve yetkilerini geleneksel dönemde muhtesipler görmektedir.

•***Subaşı:*** Sancakbeyi ve beylerbeyinin kendi yetki bölgesinde güvenliği sağlamakla görevli olarak tayin ettiği kişilere Subaşı denilmektedir. Subaşıların vergi toplamaya ve toplumsal ahlakı korumaya yönelik başlıca iki görevi bulunmaktadır. Burada toplumsal ahlakı korumak görevi ile, topluma zarar veren ya da rahatsız eden davranışların Subaşılar tarafından engellemesi ifade edilmektedir. Genel güvenlik ve düzenden sorumlu olan Subaşılar; merkezin emirleri ile kadının hükümlerini uygulamak, suç işlenmesini engellemek, suç işlendiği zaman suçlunun yakalanmasını sağlamak ve kadının hükmünü yerine getirmekle mükelleftir (İnan, 2004, s.42-43). Subaşıların, Osmanlı Döneminde ilaç imalatı, tütün içme, doktorların teftişi, hayvanlara fazla yük yüklenmesi, dilenciliği engelleme, hasarlı binaların tespiti gibi sorumlulukları bulunmaktadır.

Günümüzde görev tanımı olarak kolluk kuvvetleri ve belediye memurları ile denk düşmektedir. Ayrıca günümüzde 5393 sayılı belediye kanunun 51 maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 7. Maddesinin k bendinde yer alan hizmetlerin görülmesinden Subaşılar sorumlu olmuştur.

•***Şehir Mimarları:*** Osmanlı Devleti'nde kentlerin imar düzeninin sağlanması ve geliştirilmesiyle ilgili kamu görevlilerin başında 'Hassa Mimarlar Ocağı'na bağlı mimarlar gelmektedir. Saray bünyesinde yer alan ocağın başındaki Mimarbaşı unvanına sahip kişi İstanbul'un baş mimarı sayılmaktadır. Şehir mimarlarının görevinin sonlanması ve göreve başlaması halkın isteği ile gerçekleşmektedir. Bundan dolayı şehir mimarları görevden alınmamak için sorumluluklarını hakkıyla yerine getirmişlerdir. Şehir mimarları, Osmanlı Devleti'nde hanedanın ve devlet hazinesi ile karşılanan yapıların; plan, proje ve inşaatlarını gerçekleştirmektedir. Şehir mimarlarının, inşaat ve imar düzeni için normlar hazırlamak, inşaatlarla ilgili ruhsat vermek ve denetim yapmak, malzeme standartlarını ve fiyatlarını denetlemek gibi görevleri de bulunmaktadır (Oktay, 2008, s.131) Ayrıca, yapı bitişiğine yapılan bir inşaat nedeniyle zarar gören duvarların ya da bina kısımlarını tespit etmek, inşaat esnafının meslek haklarını korumak da görev tanımlarının arasında yer almaktadır (Taş, 2003, s.208-209).

Günümüzde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 15. maddenin s ve c bendinde yer almaktadır. Ayrıca 5393 sayılı kanuna 6360 sayılı kanun gerekçesiyle ek olarak getirilen 18. Maddenin 1. Bendinde şehir mimarlarının günümüzdeki görevleri yer almaktadır. Ek olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 11 maddesinde şehir mimarlarının sorumlulukları tanınmaktadır.

### 2.1.2.Tanzimat Dönemi ve İlk Belediye Yapılanması: İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye

1839 yılında Tanzimat Fermanının ilan edilmesi ile devlet yönetiminde benimsenen geleneksel yapı terk edilmiştir. Batı ülkelerinde oluşan yeniliklere benzer reformlar bu dönemde oluşmuş (Eryılmaz, 2006, s.92) devlet yönetiminde yeniden yapılanma fikri egemen olmuştur (Yaşamış, 2001, s.11). Bu dönemde devletin işlevsiz kalan kurumları yeniden kurulmuş, devletin; idari mali ve adli alanlarda düzenli bir yapı kurarak merkezi otorite sağlamlaştırılmaya çalışılmıştır (Ortaylı, 2000, s.16)

Osmanlı Devleti'nin bu döneminde yönetimin önemli kademelerinde bulunanların çoğunluğu batıda eğitim görmüştür. Bu nedenle bürokratlar, batıda görülen belediye teşkilatlanmalarının benzerini Osmanlı Devleti'nde

uygulayarak düzenli ve modern kentlerin oluşması için çaba göstermeye başlamışlardır (Kalabalık, 2005, s.53). Bürokratlar modern ve düzenli kentlerin yanı sıra, hizmetlerin iyi görülmesi, vergilerin düzenli bir şekilde toplanması, ekonomik gücün gelişmesi ve asayişin sağlanmasını da istemişlerdir (Sunay, 2008, s.38). Bu eksende idari tarafı ağır basan, merkezi yönetimin kontrolü ve denetimi altında olan bir yerel yönetim modeli oluşturulması amaçlanmıştır (Eryılmaz, 1995, s.340).

Tanzimat'ın ilanından sonra yönetim anlayışında bürokrasi egemen olmaya başlamıştır. Merkezi eğilimde gelişen devlet anlayışı bürokrasiyi oluşturmuştur. Bürokrasi ile devlet yönetiminde bireysellikten ve keyfilikten uzaklaşılmıştır. Bu dönemde memurların hakları sorumlulukları görev ve yetkileri hukuki olarak tanımlanmıştır. Meydana gelen değişiklikler devlet memuriyeti anlayışının gelişmesine yol açmıştır (Cemaloğlu, 2005, s.155). Merkezileşmeye gidilen bu dönemde merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar oluşturulmuştur. Bunların başında 1938 yılında kurulan Mustafa Reşit Paşa'nın çabalarıyla kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gelmektedir. Meclis-i Vâlâ, 1938 ve 1954 yılları arasında Tanzimat'ın getirdiği reformları denetleyen ve planlayan bir kurum olmuştur. 1854 yılında Meclisin, yasama görevini yerine getiren Meclis-i Tanzimat kurularak Meslis-i Vâlâ ikiye ayrılmıştır. 1861 yılında Meclis-i Tanzimat'ın yerine Hatt-ı Hümayın kurulmuştur (Demirel, 2011, s.101). Tanzimat döneminde ortaya çıkan Meclis-i Vâlâ geçirdiği değişimlerden sonra 1868 yılında günümüzdeki Türk Danıştay'ı olarak son biçimine kavuşmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1994, s.33-55).

Osmanlı Devleti, yerel hizmetlerin görülmesi alanındaki yapılanmanın ilk adımını 1855'de atmıştır. Kırım Savaşı nedeniyle yerel hizmet açığının daha da arttığı ve problemlerin Avrupa kamuoyuna taşındığı bir ortamda 'Şehremaneti' adıyla bir kurum oluşturulmuştur (Türkiye Belediyeler Birliği, 2013, s.433). Şehremaneti, şehrin emanet edildiği güvenilir kimse demektir. Kelime anlamı itibariyle şehir ve emanet kavramlarını barındırmaktadır. İstanbul'un temizliği, güzelleştirilmesi ve korunması gibi sorumlulukları bulunan şehremaneti iki organdan oluşmaktadır. Bunlar şehremini ve şehir meclisidir. Şehremini, şehirde emin olunan insan anlamına gelmektedir. Şehremanetinde belediye başkanı olarak görev yapmıştır. Şehir meclisleri ise, günümüz belediye encümenlerine denk gelmekte ve on iki üyeden oluşmaktadır. Kendine ait bir bütçesi olmayan şehremaneti, devlet resim ve vergilerini toplamakla mükellef idi (mevzuatdergisi.com, 2022). İstanbul Şehremanetine merkezi yönetimin onayında olmak suretiyle birçok görevler verilmiştir. Fakat bürokratik yapı, henüz yolun başındayken örgütü işleyemez duruma teftiş dışında getirmiş

kendisinden beklenilen görevleri yapmakta yetersiz kalmıştır. (Ortaylı, 2000, s.139). Şehremaneti üç yıl sonra lağvedilmiştir.

Belediye alanında var olan boşluk nedeniyle, Padişah'ın yazılı izni ile 1855'de İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. 1857 yılına kadar İntizam-ı Şehir Komisyonu çalışmalarına devam etmiştir. Kanalizasyon ile su yollarının oluşturulması, sokak temizliklerinin sağlanması, sokakların yeterli miktarda aydınlatılması ve mümkün olduğu ölçekte genişletilmesi gibi birtakım öneriler getirmiştir. (Vural, 2004, s.188). Komisyonun sunduğu en önemli öneri, Nizamname-i Umumi olmuştur. Padişah tarafından onaylanan bu tüzük İstanbul'da on dört belediye dairesi oluşturulmasını öngörmüştür. Ancak örnek teşkil edecek bir belediye dairesinin kurulması kararlaştırılmıştır. 1858 yılında gayrimüslim halkın çoğunlukta olduğu Galata ve Beyoğlu'nda, 'Altıncı Daire-i Belediye' kurulmuştur. Galata-Beyoğlu, yaşam biçimleri farklı olan, paranın ve refahın var olduğu bir semt olması nedeniyle batıdaki kentlerin mikro örneğini oluşturmaktadır. Burada hem batı tarzında bir belediye yapılanmasının talep edilmesi hem de belde sakinlerinin beledi hizmetlerden anlayan kişiler olması uygulamada güçlük olmayacağı kanaati oluşturmuştur (Ortaylı,2000, s.143). 1958 yılında Altıncı Daire-i Belediye'sinin görevlerini çerçeveleyen bir nizamname oluşturulmuş ve merkeze bağlı olarak çalışmalarını sürdürmüştür.

### 2.1.3. Tanzimat Sonrasından Cumhuriyet Dönemine Belediye Reformları

Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması birtakım gelişmelere zemin hazırlamıştır. Altıncı Daire-i Belediye'nin tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması kararlaştırılarak 1868 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi oluşturulmuştur. Bu nizamnameyle şehremaneti revize edilmiş ve İstanbul'da on dört belediye dairesinin oluşturulmasına karar verilmiştir. Ancak dairelerin örgütlenmeleri tamamlanamamış on dört daireden sadece dört tanesine belediye kurulmuştur (Eryılmaz, 2007, s.188).

I. Meşrutiyetin ilanıyla 1876 yılında ilk yazılı anayasa olan Kanuni Esasi yürürlüğe girmiştir. Kanunun ilk maddesinde Devlet-i Osmaniye'nin tek vücut olduğu ve hiçbir şekilde ayrım kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. İlk madde, devletin bütünlüğünün idarenin de bütünlüğü olduğu anlamı taşımaktadır. Ayrıca ilk madde ile yerel yönetimler üzerinde merkeziyetçi bir devlet anlayışının egemen olacağı anlaşılmaktadır (Özmen, 2012, s.172). Kanunun 108. Maddesinde vilayetlerin, yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkesine göre yönetileceği ifade edilmiştir (Killi ve Gözübüyük, 200, s.54). 1977'de Kanuni Esaside Dersaadet Belediye Kanunu düzenlenerek İstanbul'a şehremaneti, yirmi

belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediyeden oluşan bir organizasyon yapısı getirilmiştir. Ayrıca Dersaadet Belediye Kanunu ile Altıncı Daire-i Belediye'nin sahip olduğu ayrıcalıklar kaldırılmıştır. Kanunda belirtilen hususta belediyeler; belediye meclisi, belediye reisi ve belediye cemiyeti olmak üzere üç organa sahiptir. Belediyenin, klasik görevleri haricinde, bugün merkezi idarenin üstlendiği nüfus sayımı ve emlak yazımı gibi görevleri de bulunmaktadır (Çelik, 1995, s.592). 1976 Osmanlı- Rus savaşının olumsuz etkilerinden dolayı kanunda kararlaştırılan yapı uygulanamamıştır. Bunun yerine İstanbul'da oluşan otorite boşluğunu giderebilmek amacıyla 1880 yılında şehremaneti ile on belediye dairesinden oluşan bir yapı kurulmuştur. 1908 yılın da Dersaadet Belediye Kanunu uygulamaya konularak İstanbul'da yirmi belediye dairesi oluşturulmuştur (Oktay, 2019, s.28).

Daha sonra yaşanan İkinci Meşrutiyet döneminde ise 1912'de "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı"yla belediye yapılanması İstanbul'da yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklerle birlikte şehremini meclisi yerine 'encümen' organı kurulmuş, belediye daireleri kaldırılarak belediye şubelerine dönüştürülmüştür (Dönmez, 1995, s.170).

İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerine yönelik ilk düzenleme 1871 yılında 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi' olmuştur. Bu nizamnameyle taşradaki belediyelerin yasal temeli atılmıştır (Eryılmaz, 2006, s.212). 1875 yılındaysa "Nahiyeler Nizamnamesi" ile köylerde ve kasabalarda belediye yapılanmaları kurulması istenmiş ancak bu istek hayata geçirilmemiştir. 1877 yılında Vilayetler Belediye Kanunu'nun ve Dersaadet Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 1930 yılına kadar İstanbul dışında uygulanacak bir yapı geliştirilmiştir. Vilayetler Belediye Kanunu'yla bu yapının İstanbul'un dışındaki teşkilatlanmasının zemini sağlanmıştır. Bu yapı nüfusa oranla sayısı 6-12 arasında değişen ve seçimle iş başına gelen belediye meclisi, hükümet tarafından atanan bir belediye başkanından oluşmaktadır. Bununla birlikte belediyelere tüzel kişilik tanınmıştır. Bilhassa ilk kez 1877 Belediye Kanunu tek kademeli seçimi getirerek gizli oy açık tasnif esasına dayandığını belirtmiştir.

1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-u Muvakkati geçici bir kanun olarak çıkarılmıştır. Geçici olmasına karşın Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş 74 yıl yürürlükte kalarak 1987 sayılı 3360 sayılı kanunla İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir (içişleri.gov.tr., 2022). İl özel idarelerinin temeli olan kanun, özel idarelerini yetkili ve girişimci makamlara dönüştürebilmek için çıkarılmıştır (Koçak ve Kavsara,2012, s.64).

**Tablo 1**
Tanzimat'tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Gerçekleşen Mevzuat Çalışmaları

| Yıl | Yaşanan Gelişme | Açıklama |
|---|---|---|
| 1855 | Şehremaneti | Şehremini ve Şehir Meclisinden oluşan bir yapı olarak kuruldu. Büyükşehir Belediye modelinin ilk örneğini temsil etti. |
| 1855 | İntizamı Şehir Komisyonu | 1857 yılına kadar devam etti. Şehremanetinin yanında on dört belediye dairesi oluşturulması önerildi. |
| 1858 | Altıncı Daire-i Belediye | Galata Beyoğlunda kuruldu. Günümüz belediyeciliğinin ilk örneği oldu. |
| 1868 | Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi | Şehremaneti, on dört belediye dairesi ve Cemiyeti Umumiye Belediye'den oluşan bir yapı geliştirildi. |
| 1875 | Nahiyeler Nizamnamesi | Köy ve kasabalarda belediye kurulması istendi ancak hayata geçirilemedi. |
| 1876 | Kanuni Esasi | *İstanbul ve taşra için ayrı ayrı geniş kapsamlı kanunlar oluşturuldu.<br>*Dersaadet Belediye Kanunu çıkarıldı.<br>*Vilayetlerin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesi ile yönetilmesi kararlaştırıldı. |
| 1877 | Dersaadet Belediye Kanunu | *Şehremaneti, yirmi belediye dairesi ve Cemiyeti Umumiye'den oluşan bir yapı geliştirildi.<br>*Belediyelere tüzel kişilik tanındı.<br>*Osmanlı-Rus savaşından dolayı 1908 tarihine kadar uygulanamadı. |
| 1877 | Vilayet Belediye Kanunu | İstanbuldaki yapının İstanbul dışına uygulanmasının zemini hazırlandı. |
| 1980 | Savaş Nedeniyle Otorite Boşluğu | Dersaadet Belediye Kanunu'nun uygulanamaması nedeniyle Şehremaneti ve on belediye dairesinden oluşan bir yapı getirildi. |
| 1912 | Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı | Şehremini Meclisi yerine encümen kuruldu. Belediye daireleri kaldırılarak belediye şubelerine dönüştürüldü. |
| 1913 | İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-u Muvakkati | İl özel idareleri kuruldu. |

Osmanlıda, Tanzimat Dönemi içinde 1855 yılında başlayan yerel yönetimlerde reform hareketleri 1913 yılına kadar sürmüştür. 58 yılda 11 adet kanun değişikliği yaşanmıştır. Bu değişiklerin nedenlerinden biri, Osmanlı-Rus savaşının ülkeye olumsuz etkilerinin yansıması ve kanunlarda belirtilen kurumların bu nedenle oluşturulamamasıdır. İkincisi ise, oluşturulan kurumların beklentileri karşılamamaları bu yüzden revize edilerek tekrar oluşturulmaya çalışılmasıdır.

## 2.2. Cumhuriyet Döneminden Günümüze Belediye Reformları

1920 yılında İstanbul, İtilaf Devletleri tarafından resmen işgal edilmiştir (Can Erdem, 2005, s.679). Bu nedenle işgale kadar kurulu olan Osmanlı Meclis-i Mebusan feshedilmiş yerine 23 Nisan 1920 tarihinde olağan üstü yetkileri olan yeni bir kurucu meclis oluşturulmuştur. Meclis 1923 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüştür (Eren, 2020, s.35). Faaliyetlerini sürdürdüğü yıllar içerisinde 21 maddeden oluşan 1921 Anayasasını çıkarmıştır. Anayasanın 10. Maddesinde taşra örgütünün nahiye, kaza ve vilayetlerden oluştuğu belirtilmiştir. 11. Maddesinde kamusal sorumluluklar ikiye bölünerek merkezi yönetim ve vilayet yerel yönetimine bırakılmıştır. Bu anayasa ile vilayetlere ve ilçeleri oluşturan bucaklara tüzel kişilik tanınarak özerklik sağlanmıştır. Ancak vilayeti oluşturan ilçelere tüzel kişilik tanınmamıştır (Uygun,2015, s.6-7). Bu anayasa 1924 yılında çıkarılan yeni anayasa nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan 1924 sayılı anayasada illerle birlikte köylere ve belediyelere tüzel kişilik tanınırken ilçe ve bucaklara tüzel kişilik tanınmamıştır. 1924 Anayasasında belediyelere yönelik bir hüküm bulunmamış bu nedenle 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu 1930 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir. Bu kanunla birlikte yaşanan bir diğer gelişme Ankara'da olmuştur. 1924 tarih ve 417 sayılı kanunla Ankara'nın ismi ''Ankara Şehremanetine'' dönüştürülmüştür. Bu kanunla özel bir yönetim şekline sahip olan Ankara, kentsel politikaların geliştirildiği belediye uygulamalarında öncülüklere şahit olmuştur. 417 sayılı kanuna göre, Ankara İçişleri Bakanlığı tarafından bir şehremini atanmıştır. Şehreminin yönetimi ile bir encümeni emanetle 24 üyenin olduğu Cemiyeti Umumiye-i Belediye'den oluşmuştur. Bütçe, bu cemiyet tarafından hazırlanacak ve İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi tutulmuştur. Zabıta hizmetleri ise polisler tarafından yürütülecek ve devletin atamış olduğu memurların maaşları İçişleri Bakanlığı, diğerlerinin ödemesini ise Şehremaneti yapmıştır (Dönmez, 1995, s.171). Ankara uygulamaları Türkiye Cumhuriyeti'nde önemli bir yere sahip olmuştur. Buradan çıkarılan sonuçlar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında rol oynamıştır (Çelik, 1995, s.593).

1924 tarihinde köylüye yönelik de önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan biri 442 sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılması olmuştur. 442 sayılı kanunla nüfusu 2.000'den az olan yerleşim yerlerine köy, 2.000-20.000 arasında olan yerlere kasaba ve 20.000'den fazla olan yerlere şehir denilmesi kararlaştırılmıştır. Köy kanununda köyün yönetim biriminden imamına kadar birçok konuya temas edilmiştir. 1929 tarihinde ekonomik bunalımın meydana gelmesi ve II. Dünya Savaşının oluşması 442 sayılı kanunun uygulanmasını

geciktirmiştir. Savaş sonrasında köy gelirlerinin yetersiz kalması nedeniyle su, okul ve yol gibi hizmetler devlet tarafından ele alınmıştır (Sarı, 2014, s.514). Günümüzde hala geçerliliğini koruyan 442 sayılı köy kanunu hali hazırda yerel yönetimler alanında en eski kanundur.

### 2.2.1. 1930 ve 1950 Yılları Arasında Meydana Gelen Reformlar

1930 yılında 1924 anayasasında önemli bir gelişme olarak nitelendirilen 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, büyük oranda Fransız belediyeciliğinden ilham alınarak düzenlenmiştir. Bu kanunla İstanbul ve Ankara'ya ayrı bir statü kazandırılırken diğer belediyeler kendi aralarında eşit kabul edilmiştir. Merkezi yönetimin denetimi altında olan belediyelere etkinlik özgürlüğü verilmiştir. Bu sayede belediyelerin hizmet alanları genişlemiş ve birçok kamu hizmetinin görülmesinde belediyelere yetki verilmiştir (Kırışık ve Sezer, 2006, s.16). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu kaldırılmıştır. 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu da bu kapsamda lağvedilmiştir. Tek parti anlayışının takip edildiği bu dönemde parti ve devlet bütünlüğünden dolayı merkeziyetçilik artmış ve devletçilik ilkesi belediye uygulamalarına yansımıştır. İmtiyazlı şirketlerin sağladığı su, havagazı, elektrik gibi birçok hizmet bu dönemde belediyelere verilmiştir. (Bostanoğlu, 1989, s.81). Bu bağlamda devlet tarafından sanayileşme temel amaç haline gelmiştir. (Sunay, 2008, s.59).

1933 yılında 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında yenilikler barındıran 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu çıkarılmış ve belediyeler için önemli düzenlemeler meydana gelmiştir. Bu dönemde çıkarılan 2301 sayılı kanunla belediyelere avans ve kredi sağlayabilmek için Belediyeler Bankası kurulmuştur. İlerleyen süreçte Belediyeler Bankası, İller Bankasına dönüştürülmüştür. 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla belediyelerin borçlanma olanakları arttırılmış, gelirleri daha derli toplu bir duruma getirilmeye çalışılmıştır.

### 2.2.2. 1950 ve 1980 Yılları Arasında Meydana Gelen Reformlar

1950 seçimlerinde Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle ülke hızlı bir şekilde kalkınma sürecine girmiştir. Ekonominin dış dünyaya açılması teşebbüslerine girilerek devletçilik politikası terk edilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte 1961 Anayasası çıkarılması reform hareketlerini hızlandırmıştır.1961 Anayasasında yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları açıklanmış, karar organlarının halk tarafından seçilmesi hükmü yer almıştır.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet denetimi hafifletilmiştir. Seçimle iş başına gelen organların, organlık sıfatını kazanma ve bu sıfatı kaybetmeleri konusundaki denetim yargı organına verilmiştir. 1961 Anayasası ile yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir ve kaynakların sağlanması esası getirilmiştir. İlk kez bu anayasa ile 'merkezi idare' ve 'mahalli idare' kavramları net bir şekilde vurgulanmıştır. Anayasanın 115. Maddesinde yer alan idari düzenlemede iller esas alınmış ve bunlar diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır (Özmen, 2012, s.174).

1950 ve 1980 arasındaki dönemde kent nüfusu artmaya başlamıştır. Kırdan kente kontrolsüz göçün oluşmasının bir sonucu olarak belediye sınırları içerisinde çarpık kentleşme ve gecekondulaşma sorununu doğurmuştur. Gecekondu; bir araziye yasal olmayan bir şekilde yapı inşa edilmesidir. Belediyelerin sosyal ve fiziki yapıları geleneksel kent merkezlerinden bu nedenle farklılaşmıştır. Kentler, üretilen malın dışarı açılmasında kilit işlev gören, karar verme gücünü elinde bulunduran kurumların yer aldığı alanlara dönüşmüştür (Karadağ, 2003, s.147). Belediyelerde ciddi sorunlara dönüşen bu problemler, 18. Yüzyılda Avrupa'da Sanayi Devriminin meydana getirdiği sorunlardan ayrı değildir. Sanayi Devrimi, hızlı nüfus artışını, kentleşmeyi, sosyal ve ekonomik alanlarda değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu nedenle hızlı kentleşmenin neden olduğu sosyal problemler, yerel yönetimlerin işlevlerinde de bir artış gereksinimine neden olmuştur (Köse, 2004, s.18). Gecekondulaşma sorununa yönelik 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nu ile birtakım düzenlemeler getirilmiştir.

1973–1980 arasında bulunan dönemde ise belediye uygulamalarında idari yönden yetkiler arttırılmaya ve demokratikleşmeye yönelik adımlar atılsa bile bu süreç tamamlanamamıştır. 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ancak 22 ay sonra kaldırılmıştır. Bakanlık faaliyet içerisinde olduğu dönemde belediyeler birliklerinin kurulmasını desteklemiş ve kapsamlı belediyeler birliklerinin (Karadeniz Belediyeler Birliği, Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği) kurulmasına olanak sağlamıştır (Varcan, 2013, s.46). Bakanlık hizmet verdiği yıllar içinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini ve gözetimini azaltmaya çalışmış ve belediye gelirlerini arttırıcı girişimlerde bulunmuştur. Bu dönemde Türkiye Belediyeler Birliği'nin kurulması içinde çalışmalar başlatılmış ancak 12 Eylül 1980 müdahalesinden dolayı çalışmalar durdurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin idari ve mali yönden daha etkili kılınmasına yönelik yasal değişiklikler hazırlamış ancak bu değişiklikler hükümet tarafından kabul edilmemiştir. Bu durum, Yerel Yönetim Bakanlığına yönelik başarısızlık söylemlerine neden olmuştur. 'Belediyeler Bakanlığı' olarak nitelendirilen bakanlık, özerklik söylemi altında belediyeleri

denetleyen bir yapı halini aldığı için eleştirilmiştir. Bu nedenlerden dolayı 43. Hükümet Yerel Yönetimler Bakanlığının kurulmasına izin vermemiştir (Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015, s.357).

### 2.2.2.1. 1960 ve 1991 Arasında Reform İçin Oluşturulan Projeler

1960 sonrasında planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Bu dönemde Türk uzmanlar tarafından merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin mali ve idari yönden yeniden yapılandırılmasına yönelik önemli ve kapsamlı reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır.

- 1961 yılında "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"
- 1963 yılında "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Raporu (MEHTAP)"
- 1972 yılında "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu (İYD)"
- 1991 yılında "Kamu Yönetimi araştırma Projesi (KAYA)"

MEHTAP, İYD ve KAYA Projeleri farklı zamanlarda ve farklı toplumsal koşullar da hazırlanmışlardır. Ancak bu projeler birbirini tamamlayan çalışmalardır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013, s.320).

- **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961)**

1960 yılında askerlerin yönetime el koyması ile birlikte yeni bir süreç başlamıştır. Bu yeni süreçle, Devlet Planlama Teşkilatı ve Milli Birlik Komitesi'nden mevcut yönetimi geliştirmeye yönelik rapor hazırlama talebi üzerine Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından bu çalışma yapılmıştır. Çalışma ile daha sonra yapılacak olan kapsamlı reform projeleri için bir taslak metin hazırlanması amaçlanmıştır. Raporda idari reforma yönelik çalışmaları yürütecek kurumlar, TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi belirtilmiştir. Buna ek olarak, reform çalışmalarını merkezi düzeyde yönetmekle yükümlü olan, Başbakan Yardımcısına bağlı 'İdari Islahat Komitesi' oluşturulması önerilmiştir. Taslak metin 1961 yılında Milli Birlik Komitesine sunulmuştur. 1960 sonrası ve planlı dönemde yapılan çalışmaların başlangıcını oluşturması bakımından bu ön rapor önem arz etmektedir (Mamur Işıkçı, 2017, s.173).

- **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP, 1963)**

Proje, 13 Şubat 1962 tarihinde 6-209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla hayata geçmiştir. Bu proje ile planlı dönemde yönetim yapısında hızlı bir şekilde ekonomik gelişmeyi sağlayacak değişiklikler yapılması amaçlanmıştır.

MEHTAP Raporu, Türk uzmanlar tarafından Türk idaresi üzerinde yapılan en geniş çaplı ilk araştırma olması bakımından önem arz etmektedir (Sezik ve Ağır, 2016, s.231). Raporda iktisadi işletmeler ve üniversiteler araştırma konusu dışında bırakılarak genel idarenin sivil cephesi ele alınmıştır. Genel idareye dahil olarak bakanlık, kurumların ve dairelerin iç yapıları da hükümetin kararı ile inceleme dışında tutulmuştur. Rapor temel itibariyle, bakanlıkla daireler arasında görev dağılışı, hizmetlerde eksiklik, genel idare ile halk arasında iletişim gibi konular ele alınarak tavsiyeler oluşturulmuştur (Sevinç, 2014, s.737). Bu raporun sonucunda Başbakanlığa şu öneriler sunulmuştur; merkez, merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetim birimlerinin kaynakları, yetkileri ve teşkilatlanmalarına yönelik önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konuların ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gerekliliği bulunmaktadır. Ayrıca öneriler arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin incelenmesi gerekliliği de yer almıştır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013, s.321). MEHTAP projesi oldukça önemli öneriler sunmasına karşın, çalışma ampirik bir araştırmaya dayanmadığı için masa başında hazırlanmaktan öteye gidememiştir (Yayman,2005, s.266). Bu projeden sonra hazırlanan çalışmalar ve idari reform önerileri MEHTAP projesinden esinlenilmiştir. Rapor, 24 Nisan 1963'de Başbakanlığa sunularak çalışma tamamlanmıştır.

- **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu (İYD, 1972)**

Bakanlar Kurulu tarafından 29 Mayıs 1971 tarihinde çıkarılan 7/2527 sayılı kararla kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler raporunu hazırlamıştır. Bu rapor 1972 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Hazırlanan raporda yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar tekrar ele alınmıştır. Merkez, merkezin taşra teşkilatı ve mahalli idarelerin mali ve personel yönetimi, kamu iktisadi teşebbüsleri konuları incelenmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu raporu hazırlarken yeni bir araştırma yapmamış, o güne kadar yapılan çalışmaların genel değerlendirmesini yaparak izlenecek yol ve örgütlenme konularında görüş belirtmiştir (TODAİE, 1972, s.2-3). Raporu hazırlamakla görevli olan kurul, raporu tamamlayıp hükümete teslim ettikten sonra dağılmıştır (Yayman, 2008, s.246). Raporda sunulan tavsiyeler Devlet Planlama Teşkilatı tarafından dikkate alınmıştır. Rapor daha sonra tüm bakanlık ve kuruluşlara gönderilmiş ve görüş istenmiştir. Bazı bakanlıklarda ve kuruluşlarda yeniden düzenleme çalışmaları başlamıştır. Yeniden düzenleme konusunda Devlet Planlama Teşkilatı 'da tedbirler almaya başlamıştır (Yayman, 2005, s.70).

- **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA, 1991)**

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Türkiye ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü gerçekleştirdiği, Türkiye'de yönetim sistemini geliştirmek için yapılan çalışmaları ve uygulamalarını inceleyen bir projedir. 1991 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Projenin amacı merkezi yönetimin merkez ve taşra teşkilatıyla yerel yönetimlerin nitelikli, verimli, ekonomik, süratli ve etkili bir şekilde hizmet görmesini sağlamaktadır. Ayrıca gelişen çağdaş standartlara kamu yönetiminin uyumunu sağlamak, kamu yönetiminin yetki, görev, personel yapısı ve kaynak kullanımda var olan sorunları tespit ederek, yapılması gerekenleri teklif etmek ve incelemek bu projenin amaçları arasında yer almıştır (Urhan, 2008, s.88).

Kaya projesi tamamlanmış ancak elde edilen sonuçlarla beklentiler tam olarak karşılanamamıştır. 1980'ler sonrası meydana gelen küreselleşme, yerelleşme ve yeni sağ gibi değişimler proje hazırlanırken yeterince ön planda tutulmamıştır. Bu nedenle proje, kendinden önce oluşturulan projelerin tekrarı olmaktan öteye gidememiştir (Kaya, 2016, s.178).

### 2.2.3. 1980 ve 2000 Yılları Arasında Meydana Gelen Reformlar

1980 yılından günümüze kadar olan süreçte mahalli idarelere yönelik önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 1980 askeri müdahaleyle 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kaldırılmıştır. Bu kanunun yerine 1981 yılında 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu getirilmiştir.1982 yılında çıkarılan yeni anayasanın 123. ve 127. maddelerinde mahalli idareler düzenlenmiştir. 1982 anayasasının 123. Maddesinde 'idarenin bütünlüğü ilkesi 'ne değinilmiştir. Bu ilke gereği, idare kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ve ancak kanunla düzenleneceği ele alınmıştır.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçlarını karşılaması için kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Ayrıca aynı madde de yerel yönetimlerin seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetim yetkisine sahip olacağı, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir tahsis edileceği, yerel yönetimlerin kendi aralarında Bakanlar Kurulunun[2]izniyle birlik kurabileceğinden bahsedilmiştir. Daha sonra 1984 yılında büyük yerleşim

[2] 2/7/2018 tarihinde çıkarılan 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 166. Maddesine gereğinde 'Bakanlar Kurulu' İbaresi 'Cumhurbaşkanı' olarak değiştirilmiştir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Madde 4)

merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabilmesine yönelik 3030 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu kapsamda ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'e büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Yetkin, 2020, s.6).

1982 Anayasası'nda karar organlarının seçimle iş başına gelmesi hükmü yerel yönetimlere idari alanda özerklik tanımaktadır. Bu özerklik ile yerel yönetimlerle ilgili kararların yerel yönetim organlarının haricinde bir yapı tarafından yerine getirilmemesi demektir (Demirkol, 1994, s.23) Özerklik alanında yerel yönetimleri güçlendiren diğer durum 1985 yılında Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı' olmuştur. Avrupa Birliği süreciyle birlikte merkezden ziyade yerele ve halka yönelik bir yapılanma sürecine girilmiştir. Bu süreçte 'subsidiarity' yerellik yani hizmette halka yakınlık ilkesi gelişim göstermeye başlamıştır. Avrupa Birliği ile üye devletler arasındaki yetkileri kullanımını düzenleyen bu ilke 1985 Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda yer almıştır (Yıldırım vd., 2014, s.5). Bu şart, 1991 yılında Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince eklenerek onaylanmıştır. Maddelerden ilki, yerel yönetimlerin kendilerine ilişkin tüm konularda planlama yapma ve karara bağlama gibi konularda yerel yönetimlere danışılma zorunluluğudur. Diğer çekince maddeleri, yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırlandırılması, mali olanaklarının güçlü ve esnek olması gerekliliği, yerel yönetimlerin uluslararası derneklere üye olma hakları, başka bir ülkenin yerel yönetim birimiyle iş birliği yapabilme ayrıcalığı başta olmak üzere 10 maddeye çekince koymuştur (Acar, 2019, s.286). Maddelere çekince koyulmasının nedenleri; yerel yönetimlerin hareket özgürlüğünün artması, merkezin yerel yönetimler üzerinde ki denetiminin azalması, örgütlenme yapılarının yerel yönetimlerin kendi organlarınca belirlenmesi, uluslararası birliklere katılma hakkının sağlanması olmuştur (Taştekin ve Akça, 2020, s.601).

1998 tarihinde çıkarılan kanun tasarısı ile merkez-yerel arasında bulunan görev dağılımında merkezin etkinliği azaltılmıştır. Yerel yönetimleri, daha şeffaf, katılımcı, mali olanakları güçlü ve daha demokratik kurumlar haline getirebilmek bu tasarının amacını oluşturmuştur (Ökmen, 1999, s.143-144).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmek istendiği yasada yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek bazı kararlar da alınmıştır. Seçilen üyelerden oluşan belediye meclisinin aldığı kararların atanan mülkü amir tarafından denetlenmesi ve incelenmesi bu duruma örnek olarak verilebilmektedir (Polatoğlu, 200, s.17). Ayrıca, küçük belediyelerde yaşanan kaynak sorununu aşmak için belediye kurulmada aranan 2.000 nüfus şartı 5.000'e çıkarılmıştır (Sezer ve Torlak, 2005, s.518).

**Tablo 2**

Cumhuriyet Döneminden 2000 Yılına Kadar Gerçekleşen Mevzuat Çalışmaları

| Yıl | Yaşanan Gelişme | Açıklama |
|---|---|---|
| 1924 | 1924 Anayasası | Köylere ve belediyelere tüzel kişilik tanındı. |
| 1924 | 447 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu | İstanbul'daki yapılanma Ankara'da kuruldu. |
| 1924 | 442 sayılı Köy Kanunu | Nüfusu 2.000'den az yerler köy olarak adlandırıldı. Kanun günümüzde geçerliliğini korumaktadır. |
| 1930 | 1580 sayılı Belediye Kanunu | İstanbul ve Ankara'ya ayrı bir statü kazandırıldı ve diğer belediyeler kendi aralarında eşit kabul edildi. |
| 1933 | 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu | Sağlık alanında belediyeler için önemli düzenlemeler sağladı. |
| 1933 | 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu | İmar alanında belediyeler için önemli düzenlemeler sağladı. |
| 1933 | 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun | Belediyelere avans ve kredi sağlandı. |
| 1948 | 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu | Belediyelerin borçlanma olanakları arttırıldı. |
| 1961 | 1961 Anayasası | * Yerel yönetimlere tüzel kişilik tanındı.<br>*Seçimle iş başına gelen organların, organlık sıfatını kazanma ve bu sıfatı kaybetmeleri konusundaki denetim yargı organına verildi.<br>*Merkezi idare, mahalli idare kavramları ilk kez anayasada yer aldı. |
| 1961 | İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor | Mevcut yönetimi geliştirmek için hazırlandı. |
| 1963 | Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Raporu (MEHTAP) | Türk uzmanlar tarafından Türk İdaresi üzerine yapılan ilk en geniş çaplı rapor oldu. |
| 1966 | 775 sayılı Gecekondu Kanunu | Gecekondulaşmaya yönelik düzenlemeler gerçekleşti. |
| 1972 | İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu (İYD) | Merkez, merkezin taşra teşkilatı ve mahalli idarelerin mali ve personel yönetimi, kamu iktisadi teşebbüsleri konuları incelendi.<br>*22 Ay görevde kaldı. |
| 1978 | Yerel Yönetim Bakanlığı Kuruldu | *Karadeniz Belediyeler Birliği, Marmara Boğazları Belediyeler Birliğinin kurulmasını sağladı.<br>*Yerel yönetimleri idari ve mali yönden güçlendiren çalışmalar yapıldı. |
| 1980 | 1980 Anayasası | 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Kaldırıldı. |
| 1981 | 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu | Kaldırılan 5237 sayılı kanunun yerine getirilmiştir. |
| 1982 | 1982 Anayasası | *Anayasanın 127 ve 123. maddelerinde yerel yönetimlere yer verildi ve tanımı yapıldı.<br>*Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir tahsis edildi.<br>*Yerel seçimlerin 5 yılda 1 yapılması kararı verildi. |

| | | |
|---|---|---|
| 1984 | 3030 sayılı Kanun | İstanbul, Ankara ve İzmirde ilk defa Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur.<br>*Merkezin denetimindeki belediyelere etkinlik özgürlüğü sağlandı.<br>*Belediyelere birçok kamu hizmetinin görülmesinde yetki verildi.<br>*Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu kaldırıldı.<br>*447 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu kaldırıldı.<br>*Havagazı, su, elektirik hizmetleri belediyelere verildi. |
| 1991 | Kamu Yönetimi araştırma Projesi (KAYA) | Merkez, merkezin taşra teşkilatı ve mahalli idarelerin mali ve personel yönetimi, kamu iktisadi teşebbüsleri konuları incelendi. |

1924'den 1991 yılına kadar yerel yönetimler alanında 20 adet değişiklik meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin 16'sı mevzuata yönelik değişiklikler olmuştur. 67 yılda 16 mevzuat düzenlemesiyle yerel yönetimleri daha güçlü yapılar haline getirebilmek ve mevzuatta bulunan eksikleri giderebilmek amaçlanmıştır. Ayrıca bu süre içinde ayrıca iki anayasa çıkarılmıştır. 1961 anayasası yerel yönetimlere güçlü yetkiler tanımış ancak uygulamada yine merkeze bağlı birimler olarak faaliyetlerini gerçekleştirmelerine neden olmuştur. 1980 anayasası ise yerel yönetimlerin 80 öncesi artan gücünü, merkez tarafından kontrol altına almaya yönelik yasal düzenlemeler içermiştir. Ayrıca yerel yönetimler alanında yaşanan sorunları tespit edebilmek amacıyla birtakım projeler hayata geçirilmiştir. Bu projeler 1960 ve 1991 yılları arasında hazırlanan raporlardan oluşmaktadır. Raporlar, yerel yönetim uygulamalarında meydana gelen problemlerin ortadan kaldırılmasına yönelik tespitlerde bulunmuş ve çözüm önerileri sunmuştur.

### 2.2.4. 2000 ve 2012 Yılları Arasında Meydana Gelen Reformlar

1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyeliğinin tescil edilmesi, yeni bir dönem başlatmıştır (ab.gov.tr., 2022). Bu dönem sonrasında kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik önemli çalışmalar gerçekleşmiştir. Bu çalışmaların başlangıcını "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" oluşturmuştur. Bu kanun yerel yönetimler alanında çıkarılan kanunların zeminini hazırlamıştır. (Yıldırım vd., 2019, s.7).

Yerel yönetimlerin denetiminin etkin bir şekilde sağlanabilmesi için, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çıkarılmıştır. Bu kanun, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, mali yönden saydamlığı ve hesap

verilebilirliği sağlanması ve kamu mali yönetiminin işleyişi ile yapısının kontrol edilebilmesi için oluşturulmuştur. KMYKK, yerel yönetim birimlerinin de içinde bulunduğu kamu harcamaları alanında yeni uygulamalar getirmiştir. Bu uygulamaların başında; ön mali kontrol uygulaması, iç denetim sistemine geçilmesi ve harcama öncesinde dış denetimin kaldırılması yer almıştır. Öte yandan Sayıştay'ın gerçekleştirdiği dış denetimde, ilgili idarelerin performans denetiminin de gerçekleştirilmesi bir diğer önemli yenilik olarak görülmüştür (Kara ve Karakılçık, 2016, s.728).

2004 yılında yerel yönetimlerin denetimini pekiştirecek nitelikte olan 5227 Sayılı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu' TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Bu kanunda bulunan 42. Madde, Mahalli İdareler Halk Denetçisi başlığını taşımış ve maddede "*Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir"* ibaresi yer almıştır (Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Madde:42). Bu şekilde görev alanı işlevsel ve coğrafi olarak belirtilen yerel yönetim ombudsman kurumuyla ilgili 42. Maddenin diğer fıkralarında da ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir. Kanun, Halk Denetçisi 'ne yerel yönetimler, yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar, yerel yönetimler tarafından kurulmuş birlik ve işletmeler hakkında, menfaati ihlal edilenler tarafından başvuru yapılmasına olanak tanımıştır. Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, Halk Denetçisinin yetkisi dışında kalan, yargıya taşınmış olan başvuruların işleme alınmaması kanunda yer almıştır (Karcı, 2018, s.188). Ancak kanun 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Veto edilmesinin temel vurgusu, "Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin Özel Görevli Sayılması" ile Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık taşıdığı gerekçeleri olmuştur. Kanun daha sonra tekrar gündeme gelmemiştir.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiş ve 3030 sayılı kanun kaldırılmıştır.5216 sayılı kanunla nüfusu en az 750.000 olan yerleşim yerlerine Büyükşehir Belediyesi kurulabilme şartı getirilmiştir. Hizmet sınırlarında da değişim meydana gelerek İstanbul ve Kocaeli'nde Büyükşehir Belediye sınırı il mülki sınırına eşitlenmiştir. 2004 yılında bir diğer reform Belediye Kanunu'nda meydana gelmiştir. 1884 tarihinde Fransız Belediye Kanunu'ndan esinlenilerek hazırlanan 1580 sayılı belediye kanunun yerine 5215 sayılı Belediye Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Hazırlanan 5215 sayılı Belediye Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Cumhurbaşkanına gönderilmiş ancak cumhurbaşkanı kanunu bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri

göndermiştir (Dursun, 2007, s.360). TBMM' 5215 sayılı kanun hakkında gerekli düzenlemeleri yaptıktan sonra Cumhurbaşkanına tekrar gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı gelen kanunu 2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak yayımlamış ve 1580 sayılı Belediye Kanunu bu tarihten itibaren kaldırılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu şekil yönünden Anayasaya aykırı bulunmuştur. Bu nedenle Belediye Kanunu 3. Kez TBMM tarafından görüşülmüştür. 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuştur.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiş ve belediyelerin yetki ve görevleri önceki kanunlara oranla arttırılmıştır (Erol, 2021, s.128). Bu kanunla birlikte, belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alınmaktadır. Ayrıca belediye meclis kararlarının mülki amirin onayına tabi tutulma zorunluluğu kaldırılmıştır. Bu durum idari ve mali özerklik açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Belediyelerin yönetişim alanını genişletebilmek için kent konseyleri ve halkın yönetime katılmasına yönelik adımlar bu kanun ekseninde atılmıştır.

Temeli 1864 yılında "Vilayet Nizamnamesi ile atılan il özel idarelerinin zaman içerisinde güncelliğini kaybetmesinden dolayı 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Kanunla birlikte il özel idarelerinin yönetim anlayışında değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikler; yönetimde şeffaflığın, etkinliğin ve verimliliğin sağlanarak vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesine dayanması olmuştur. Kanunun 11. Maddesinde *"il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder"* ifadesiyle valinin karar organı olan il genel meclisi başkanlığına son verilmiştir. Bunun nedeni, 1982 Anayasasında yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başında atanmış bir kişi olarak valinin olması Anayasaya aykırı bir durum doğurmuştur. Bu nedenle valinin başkanlık sıfatına son verilmiştir (Demirel, 2004, s.175). Bu yeniliklere ek olarak bütçede aranan İçişleri Bakanlığının onayı bu kanun çerçevesinde kaldırılarak, il genel meclisinin kararıyla bütçenin yürürlüğe girmesine karar verilmiştir (Erol, 2021, s.128).

Bu dönemde meydana gelen bir diğer reform belediyeler arasında iş birliğinin yasal zeminini hazırlamak olmuştur. 2006 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunda Mahalli İdare Birliği: "Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" (Mahalli

İdare Birlikleri Kanunu, Madde:3) olarak tanımlanmıştır. Bu kanun yerel yönetimlerin maliyetlerini düşürmek, hizmetlerin verimliliğini arttırmak ve yatırımların daha etkin olmasını sağlayabilmek açısından önem arz etmektedir (Turan, 2015, s.78).

### 2.2.5. 2012 ve 2021 Arasında Meydana Gelen Reformlar

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile merkez- yerel ilişkilerinde yerel yönetimlerin lehine gerçekleşen değişimler yaşanmıştır. Belediyelerin sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi, seçmenlerin oyu ile seçilen belediye başkanını daha yetkili ve güçlü bir konuma getirmiştir. Bu durum devletin ildeki temsilcisi olan valiyi daha güçsüz bir duruma çekmiş ve kaymakamlar gibi valileri de merkezi yönetimin ildeki görevlisi ve temsilcisi konumuna getirmiştir (Yılmaz vd., 2020, s.62). 6360 sayılı kanunla birlikte Büyükşehir Belediyeleri içinde yer alan il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Büyükşehir içerisinde bulunan köylerin de tüzel kişiliği kaldırılmış, köylere mahalle statüsü verilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan il sayısı 30'a yükselmiştir. 6360 sayılı kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda da değişim yaşanmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin aldıkları pay %2,50'den %4,50'ye çıkarılmıştır. Büyükşehirlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay %5'den %6'ya çıkarılmıştır. Ancak il özel idareleri ayrılan paylarda düşüş yaşayan birimler olmuştur. İl özel idareleri, %1,15'lik bir pay alırken 6360 sayılı kanunla birlikte aldıkları pay %0,50'ye düşürülmüştür (Yetkin, 2020, s.9). 6360 Sayılı kanun çerçevesinde büyükşehir olmayan 51 ilde nüfusu 2.000'ın altında olan belde belediyeleri kaldırılmıştır.

2017 yılında Anayasa Referandumu ile Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılması Türkiye'de yönetim alanında yeni bir dönem başlatmıştır. 2018 yılında sistem Türkiye'de uygulanmaya başlamıştır. Bu dönemde yaşanan değişimler yerel yönetimlere de yansımıştır. Bu değişikliklerden ilki Anayasa'nın 127. Maddesinde gerçekleşmiştir. Referandum öncesinde yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına Bakanlar Kurulu izin verirken referandum sonrasında izin makamı Cumhurbaşkanı olmuştur.

İl özel idarelerinde de 2 ayrı değişiklik meydana gelmiştir. Bunlardan ilki 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunun 27. Maddesinde yer alan "Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen

kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir" ibaresinde yer alan tüzük, yönetmelik ve" ibaresi "ve diğer mevzuat hükümleri ile" şeklinde değiştirilmiştir (İl Özel İdaresi Kanunu, Madde:27). Diğeri ise, 5302 sayılı kanunun 51 maddesinde meydana gelmiştir. "İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz." İfadesinde yer alan "Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi kaldırılmıştır (İl Özel İdaresi Kanunu, Madde:51).

Yeni sistemle birlikte köylerin işleyişinde de birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. Maddesinde bulunan 'Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname;' ifadesi çıkarılmış yerine "köylerin veya muhtelif köy kısımlarının…İşlem dosyası valinin görüşü ile birlikte…" ifadesi getirilmiştir. Yine aynı madde bir yere belediye kurulabilmesi için 'İçişleri bakanlığının önerisi ile müşterek kararnameyle" ifadesi çıkarılmış yerine '… bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir' ifadesi getirilmiştir (Öner, 2019, s.310)

2018 yılında 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Bunun yerine 2018 tarihlinde çıkarılan 30474 sayılı Resmî Gazete Yayımlanan 1 sayılı 'Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100. maddesi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bir ana hizmet birimi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Müdürlüğün; mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak, uygulamak, araç, teşkilat ve kadro standartlarını tespit etmek, mahalli idarelerin geliştirilmesi amacı ile araştırmalar gerçekleştirmek, mahalli idarelerin iş ve işlemlerine ilişkin mevzuatta verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, geliştirmek gibi sorumlulukları bulunmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020, s.16)

30474 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Politikalar Kurulları oluşturulmuştur. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurullar arasında Yerel Yönetimler Politikalar Kuruluda yer almaktadır. Bu kurul, yerel yönetimler alanında merkezi yönetime yardımcı olmak ve görüş bildirmek için oluşturulan bir kuruldur (Batal ve Çakıcı, 2019, s.183). Cumhurbaşkanı, Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu Başkanlığını temsil etmektedir. En az üç üyeden oluşan kurulun üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır (Akman, 2019, s.2512). Cumhurbaşkanı

kurul üyelerinden herhangi birini başkanvekili olarak görevlendirebilmektedir. Kurul, yerel yönetimler ve kentleşme alanlarında strateji ve politika önerilerini geliştirmek, akıllı şehir konularında araştırmalar yaparak önerilerde bulunmak, İskân ve göç konularında politika önerilerini geliştirmek, gibi görevlerle sorumlu tutulmuştur. Öncelikli görevi yerel yönetimler alanında stratejik politikalar üretip Cumhurbaşkanına sunmaktadır.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkilerinden dolayı; Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere birçok bakanlıkla yakın ilişki kurmakta ve koordineli bir şekilde çalışmaktadır (Kaya, 2020, s.2273). Kurul 2018 tarihinde Çankaya Köşkü'nde (tccb.gov.tr., 2022) 2020 tarihinde ise Beyoğlu Belediyesinde toplanmıştır (beyoglu.bel.tr, 2022). Kurulun şu ana kadar yaptığı çalışmalara dair bir bulguya rastlanılmamıştır.

2003 yılından 2018 yılına kadar geçen 15 yılda 7 kanun değişikliği, 1 KHK, 1 Kararname ve hükümet sistem değişikliği yaşanmıştır. Avrupa Birliği üyelik sürecine tam kabul, yerel yönetimler alanında yeni kanunların oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamlı bir şekilde ele alındığı yasal düzenlemeler gerçekleşmiştir. Ayrıca 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile yerel yönetimlerin bağlı olduğu üst kuruluşlarda da değişiklikler yaşanmıştır. Örneğin; önceleri İçişleri Bakanlığına bağlı olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yeni sistemle Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığına bağlanmıştır. Bakanlar Kurulunun yerel yönetimler üzerindeki yetkileri Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Ayrıca yayınlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu oluşturulmuştur.

**Tablo 3**
2000 Sonrası Gerçekleşen Mevzuat Çalışmaları

| Yıl | Yaşanan Gelişme | Açıklama |
|---|---|---|
| 2003 | 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) | Kamu kaynaklaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlandı. |
| 2004 | 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu | Yerel yönetimler halk denetçisine yer verildi. 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından Veto edildi. |
| 2004 | 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu | *3030 sayılı kanun kaldırıldı.<br>*Nüfusu en az 750.000 olan yerlere Büyükşehir Belediyesi kurma şartı getirildi.<br>*İstanbul ve Kocaelinde Büyükşehir Belediye sınırları il mülki sınırına eşitlendi. |
| 2005 | 5393 sayılı Belediye Kanunu | *Belediyelerin yetki ve görevleri arttırılarak yeniden düzenlendi.<br>*Belediye meclis kararının, mülki idari amirin onayına tabi tutulması kaldırıldı.<br>*Kent Konseyleri oluşturuldu. |
| 2005 | 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu | *İl özel idarelerinde şeffaflık, etkinlik, verimlilik amaçlandı.<br>*Valinin il genel meclisi başkanlık sıfatına son verildi. |
| 2006 | 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri | Mahalli idarelerin birlik kurmalarına yönelik temel çerçeve belirlendi. |
| 2012 | 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | *Belediyelerin sınırları il mülki sınırına eşitlendi.<br>*Valilerin gücü azaltıldı, belediye başkanlarının gücü arttırıldı.<br>*Genel bütçeden ayrılan paylar revize edildi.<br>*Büyükşehir olan il sayısı 30'a yükseldi.<br>*Büyükşehir içinde yer alan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğine son verildi.<br>* Büyükşehir içinde yer alan köyler mahalleye dönüştürüldü. |
| 2018 | Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi | *Yerel yönetimlerin birlik kurmaları için onay makamı Cumhurbaşkanı oldu.<br>*5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunun 27. ve 51. maddesinde değişiklik yaşandı.<br>*5393 sayılı Belediye Kanunun 4. maddesi değişti. |
| 2018 | 703 Sayılı KHK | *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kaldırıldı. Bunun yerine Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kuruldu. |
| 2018 | 30474 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu kuruldu. |

## SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler çeşitli kurumlar tarafından görülmüştür. Ancak zamanla bu hizmetlerde aksaklıklar olması yerel yönetimler alanında yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Yönetimde yer alan bürokratların eğitimini batılı ülkelerde alması ve ülkelerine döndüklerinde batıda gördükleri yönetim tarzını uygulamak istemeleri bu sürece ivme kazandıran etkenlerden biridir. Yerel yönetimlerin reformuna yönelik atılan en belirgin adımlar, şehremanetinin ve altıncı belediye dairesinin kurulması ile olmuştur. Kurulan bu yapılar yerel demokrasiyi güçlendirmek, halkın yönetime katılma kanallarını çoğaltmak ve yerel özerkliği sağlamak gibi amaçlar barınmıştır. Ancak bu amaçlar tam olarak gerçekleşmemiş aksine kurulan yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüştür. Yerel yönetimler, merkez tarafından sıkı bir denetim altında varlığını sürdürmüştür. Günümüze kadar gelen süreçte, çıkarılan Anayasa ve kanunlarda zaman zaman idari vesayet denetimi azalsa da yerel yönetimlerin genel anlamda merkezin denetimi ve gözetimi altında faaliyet yürüttüğünü söylemek mümkündür. Osmanlı dönemindeki yerel yönetim algısı, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür.

Cumhuriyetin ilanından önce çıkarılan 1921 Anayasası, kendinden sonra oluşturulacak anayasalara oranla yerel yönetimlere en geniş yetki ve hakları tanıyan anayasa olmuştur. 1924 Anayasası, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulma aşamasında yıkılma riskiyle karşılaşmaması için merkeziyetçi yönü ağır basan bir düşünce alt yapısı ile oluşturulmuştur.

1961 ve 1982 Anayasaları darbe sonucunda iktidara gelen geçici hükümetlerin çıkardığı darbe anayasaları olarak bilinmektedir. 1960 Anayasası yerel yönetimlerin ilk kez tüzel kişilik tanındığı anayasa olmuştur. Bu anayasa ile birlikte yerel yönetimlerin görev ve yetkileri arttırılmıştır. 1960 Anayasası ile birlikte belediye başkanlarının, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri kararlaştırılmıştır. Seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetme ve kazanma konusundaki denetimde yargı yolu açılmıştır. 1960 Anayasası yerel yönetimlere çok fazla yenilik tanısa da uygulamada bu yeniliklerin gerçekleşmediği görülmektedir. Yerel yönetimlerin hizmetlerini gerçekleştirirken merkezin yoğun denetimi altında faaliyetlerini gerçekleştirmiştir.

1980 darbesi de yerel yönetimlerin önünün kesildiği bir anayasa olarak adlandırılmaktadır. Nitekim, 1978 yılında kurulan ve yerel yönetimler alanında birçok çalışma gerçekleştiren Yerel Yönetim Bakanlığına 12 Eylül 1980 darbesinden sonra kurulan hükümet tarafından yer verilmemesi bunu doğrular

niteliktedir. Yerel Yönetim Bakanlığının, yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlü kılacak düzenlemeler gerçekleştirmesi ve birliklerin kurulmasını sağlaması bakanlığının kapatılmasıyla askıya alınmıştır. Birliklerin kurulması Bakanlığın onayına tabi tutulmuştur. Bu durum merkeziyetçiliğin anayasada yer bulmasına örnek teşkil etmektedir. 1980 Anayasası yerel yönetimlere Anayasanın 123 ve 127 maddesinde kabaca yer vermiştir. Yerel yönetimlerin kuruluşu, faaliyetleri ve yetkileri 1961 anayasasına göre kısıtlanmıştır. Darbe anayasalarında merkeziyetçilik kanun düzenlemelerinde yer bulmuş ve Türkiye uzun yıllar boyunca merkezi vesayetin gölgesinde hareket etmek zorunda kalmıştır.

1980 Anayasasının yoğun merkeziyetçi yapısı 1999 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecine tam kabulüyle kırılmaya başlamıştır. Bu kabul sonrasında Avrupa Birliğinin geleneklerinin bir parçası olan yerelleşme hareketi Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde uygulanmıştır. 2000 sonrası yerel yönetimler alanında çıkarılan 5216, 5393, 5302 sayılı kanunlarda Avrupa Birliği sürecinin izleri görülmektedir. Bu kanunlarda yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılmış, ana hatları kanunlarla daha belirgin hale gelmiş ve hizmette yerellik ilkesi daha fazla vurgulanmıştır.

1999 yılında Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecine tam kabulü gerçekleşmiştir. Üyeliğe tam kabulün ardından 6 yılda yerel yönetimler alanında çok önemli kanun düzenlemeleri yapılmıştır. Avrupa Birliği süreci günümüz yerel yönetimlerin oluşmasında mihenk taşı olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezin denetimi altından gözle görülür ölçüde çıkarak güçlü birimler haline gelmesini sağlamıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla yerel yönetim bütçelerinde değişiklik gerçekleştirmiştir. Büyükşehir Belediyeleri için %1'lik bir artış, Büyükşehir İlçe Belediyeleri için %2'lik bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışlar yerel hizmet sunumlarında daha etkin sonuçlar alınabilmesi için yeterli görülmemektedir. Ayrıca, büyükşehir olmayan belediyelerin pay oranlarında da iyileştirilmeler yapılması yerel yönetimler arasında meydana gelen hizmet farklarını önemli ölçüde azaltacağı düşünülmektedir. Kanun ile seçimle işbaşına gelen belediye başkanlarının gücü arttırılmış, valilerin gücü ise azaltılmıştır. Bunun sonucunda ilde yerel yönetimler merkezi yönetime oranla daha güçlü konumda bulunmuştur.

2017 yılında Anayasa Referandumu ile Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılması Türkiye'de yerel yönetimlerin lehine gelişmeler yaşanmasını sağlamıştır. Sistem değişikliği, yerel yönetimler alanında gerçekleşen yeniliklerin mevcut dönüşümünü tamamlaya

yönelik olmuştur. Belediyecilik kökenli Cumhurbaşkanlığı Sistemi yerel yönetimler alanında daha köklü değişimlerin yaşanması için bir şans olarak değerlendirilmektedir. Sistem değişikliği yerel yönetimlerin hareket alanını çoğaltmış ve vesayet denetimi azaltmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 4 yıldır uygulanmaktadır. 4 yıl yerel yönetimler alanında oluşan değişikliği gözlemlemek için yeterli bir süreç değildir. Sistemin tam anlamıyla Türkiye'ye adapte olması ve sonrasında gerçekleşecek ampirik çalışmalar daha somut veriler elde edilmesini sağlayacaktır. Sisteme yönelik yapılan yorumlar öngörü niteliği taşımaktadır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde idari vesayetin ağır bastığı yönetim birimleriyken günümüzde, yetkileri ve hakları anayasayla tanımlanan, idari ve mali yönden güçlüleri artan kurumlar haline gelmişlerdir. Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında merkezin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet denetimi de günümüzde gözle görülür şekilde azalmıştır. Özellikle İl'de valinin gücünün azaltılıp belediye başkanının gücünün arttırılması merkez- yerel dengesinde yerel yönetimlerin daha ağır basan birimler olmasını sağlamıştır.

2000 sonrası oluşan her yeni reform hareketi kendisinden bir önceki reform hareketini tamamlamış ve güncel gelişmeleri ekleyerek ilerlemiştir. Günümüze en yakın reform hareketi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte yaşanmıştır. Bu geçiş ile Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu oluşturulmuş ve daha önce İçişleri Bakanlığına bağlı olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır. Kurulun ve müdürlüğün yerel yönetim yapısında var olan eksikliklerin tespit edilerek çözüm üretilebilmesi için MEHTAP ve KAYA benzeri projeleri tekrarlaması önemlidir. Yeni oluşturulan projeler ekseninde mevcut sorunların kalıcı bir şekilde çözüme kavuşturulması amaçlanmalıdır. Fakat projeler hazırlanılırken geçmişte yapılan hatalar göz önünde tutulmalı ve saha çalışmaları yapılmalıdır. Bu sayede nitelikli raporlarlar ve sorun çözümleri elde edilmiş olacaktır.

Sonuç olarak Tanzimat'tan bugüne kadar 163 yılda yerel yönetimler alanında 41 adet değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerin 34 tanesi mevzuata yönelik değişikliklerdir. Bununla birlikte yerel yönetimler alanında 4 rapor, 1 KHK ve 1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayınlanmıştır. Hükümet sisteminde meydana gelen değişim de reform hareketlerinin içinde sayılmıştır. Yerel yönetimlerin ilk yapılanması olarak baz alınan Şehremaneti teşkilatlanması, günümüzde 5393 ve 5216 sayılı mevzuatlarla faaliyetler yürüten belediye kurumlarına dönüşmüştür.

Ülkemizde yerel yönetimler alanında en yakın düzenleme 5 yıl önce hükümet sistemi değişikliği ile gerçekleşmiştir. Düzenlenmenin yakın bir zamanda gerçekleşmesi ülkemizin hala bir arayış içerisinde olduğunu göstermektedir. Bu durum, dünya düzeninde hızlı değişimlerin meydana gelmesiyle ilişkilendirilebilir. Dünyanın değişim hızına bağlı olarak Türkiye'nin de buna yönelik düzenlemelerde bulunması normal olarak kabul edilebilir. Öyle görünüyor ki söz konusu arayış bir son değildir ve bu en iyiyi arama çabası her daim devam edecektir.

## KAYNAKÇA/REFERENCES

### Kitaplar

Demirkol, F. (1994). *Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri*. Kazancı Kitap.

Eryılmaz, B. (2007). *Kamu yönetimi*.

Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku.* Seçkin Yayıncılık.

Kili, S. & Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Türk Anayasa Metinleri (Sened-İ İttifaktan Günümüze).* Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Oktay, T. (2008). *Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi.* Nobel Basım Evi.

Oktay, T. (2019). *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan.* Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880".* Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Seyitdanlıoğlu M. (1994). *Tanzimat Devrinde Meclis-İ Vâlâ (1838- 1868),* Türk Tarih Kurumu.

Seyitdanlıoğlu M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sunay, C. (2008). Türkiye'de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi. T. S. Limon (Ed.), *Yerel Siyaset* içinde (s.32-67). Okutan Yayıncılık.

TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler.* Sevinç Matbaası.

Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2004). *Mahalli İdareler Maliyesi.* Seçkin Yayınları.

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Turhan Kitabevi.

Varcan, N. (2013). *Yerel Yönetimler*. Anadolu Üniversitesi Web-Obset Tesisleri.

**Makaleler**

Acar, A. (2019). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye'ye yansımaları. *Bitli Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1), 277-293.

Aktaş, H. E., Bozkurt, S. & Yazıcı, K. (2018). Osmanlı Devleti'nde lonca teşkilatı yapısı ve yönetim düşüncesi ile karşılaştırılması. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*,165-202.

Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yerel yönetimler yapbozu: Gelişmeler ve öneriler. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*. https://doi.org/10.26466/opus.594624

Anbarlı Bozatay, Ş. & Demir Konur, A. (2014). Osmanlı adli ve idari sisteminde kadılık: kurumsal bir değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(10), 71-89

Artık, F.Ş. (1997). Osmanlı'da kadılık müessesesi. 1-72

Berkün, S. (2017). Kamu açısından yönetim. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(16), 638-663

Bostanoğlu, Ö. (1989). Türk belediyeciliğinde güncel tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(3), 75-93.

Can Erdem, Ş. (2005). İtilaf Devletleri'nin İstanbul'u resmen işgali ve faaliyetleri. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 62(21), 677-694.

Cemaloğlu, N. (2005). Osmanlı Devleti'nde yapılan Tanzimat reformlarının eğitim sistemine etkileri, uygulamaları ve sonuçları (1839-1876). *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 7(14), 153-165.

Çelik, B. (1995). Türk belediyeciliğinin tarihsel gelişimi. *Yeni Türkiye*, 4, 588-597.

Demirel, S. (2014). Yeni yönetimin ana unsurları: Yerelleşme, demokratikleşme ve İl Özel İdaresi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 173-187.

Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e kamu yönetiminde yeniden yapılanma (1839-1923). *Türk İdare Dergisi*, 473, 97-111.

Dönmez, M. (1995). Türkiye'de belediyeciliğin tarihsel gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 406, 165-173.

Dursun, H. (2007). Belediye dizgesine getirilen yeniliklere genel bir bakış. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*,70, 359-426

Eren, A. (2020) Büyük Millet Meclisinin kurucu meclis niteliği. *Anayasa Yargısı*, 37(1), 33–76.

Eren, F. (1987). Osmanlı dönemi vakıfları. *Vakıf Haftası Dergisi*, 5. Vakıf Haftası, 195-201.

Erol, V. (2021). Türk yerel yönetimlerinin yasal ve yapısal dönüşümünde Fransa ve İngiltere örneklerinin etkisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 70, 123-139. https://doi.org/10.51290/dpusbe.982072

Ersoy, N. (2003). Anadolu'da sivil toplum örgütlenmesinin tarihsel gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 438, 129-157.

Eryılmaz, B. (1995). Yerel yönetim sendromu. *Yeni Türkiye*, 4, 340-346.

İnan, K. (2004). Trabzon'da yönetici yönetilen ilişkileri (1643-1656). *Osmanlı Araştırmaları XXII, 23-60.*

Karcı, Ş.M. (2018). Türkiye'de Mahalli İdareler Halk Denetçisi Düzenlemesi Üzerine Bir Değerlendirme. *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 184-198.

Kara, H. & Karakılçık, Y. (2016). 5018 sayılı kanun kapsamında yerel yönetimlerin denetimi: Getirdiği yenilikler, uygulamalar ve karşılaşılan eksiklikler. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 727-738.

Karadağ, A. (2003). Osmanlıdan günümüze Türk kentinin değişen kimliği. *Türk İdare Dergisi*, 442, 147-162.

Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde yapılan idari reform çalışmalarının karşılaştırmalı analizi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 48, 165-181.

Kaya, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikası aktörü olarak politika kurulları: Yerel yönetim politika kurulu üzerinden bir değerlendirme. *International Social Sciences Studies Journal*, 6(63), 2266-2276.

Kırışık, F. & Sezer, Ö. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 5-30.

Kızılboğa Özaslan, R. & Alıcı, O. V. (2015). Türkiye'de yerel yönetim bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması. *Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic,* 10(1), 611-630. http://dx.doi.org/10.7827/Turkish Studies.7627

Kızılkaya, K. & Anbarlı Bozatay, Ş. (2016). Merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarının odağında bir düzenleme: 6360 sayılı yasa hakkındaki değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Çankırı Karatekin Dergisi*, 6(1), 609-637.

Koçak, S. Y. & Kavsara, V. (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında İl Özel İdarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 10(20), 61-92.

Köse, Ö. (2004). Yerel yönetim olgusu ve küreselleşme sürecinde yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, 52, 3-42.

Mamur I. Y. (2017). Türkiye'de idari reform çalışmalarının tarihsel perspektif açısından değerlendirilmesi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.

Ökmen, M. (1999). Yerel yönetimlerde yeniden düzenlenme girişimleri ve reform tasarısı üzerine bazı düşünceler. *Türk İdare Dergisi,* 422, 132- 151.

Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkileri. *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi,* 4(2), 303-332. https://doi.org/10.31454/usb.634731

Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175,

Polatoğlu, A. (2000). Yerel yönetim reformu üzerine düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 9(1), 3-24.

Sarı, M. (2014). 442 sayılı köy kanunu çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi köye yönelik çalışmalar. *Tarih Okulu Dergisi,* 19, 509-534. http://dx.doi. org/10.14225/Joh603.

Sevinç, H. (2014). Değişim ve kurumsal yapılandırma süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(35), 730-747.

Sezer, Y. & Torlak, E. (2005). Belediye ve Büyükşehir Belediyesi kuruluş kriterleri. *AÜEHFD*, 9, 515-531.

Sezik, M. & Ağır, O. (2016). Türkiye'nin kamu yönetimini değiştiren faktörler: batılılaşma ve küreselleşme. *International Journal of Social Science,* 49, 225-240. http://dx.doi.org/10.9761/jasss33634

Tiyek, R. (2012). Yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarındaki rolü: İstanbul Büyükşehir Belediyesi sosyal yardım birimi örneği. *Yerel Politikalar,* 2, 53-84.

Turan, H.T. (2015). 5355 sayılı yasaya göre Türkiye'de birlikler: hizmet sunumunda âdem-i merkeziyetçi ve katılımcı yaklaşım. *Strategic Public Management Journal (SPMJ),*2, 72-87.

Taş, M. (2003). Osmanlı'dan günümüze yapı üretiminde mimarlık meslek örgütlenmesinin gelişimi. *Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi,* 8(1), 203-214.

Taştekin, A. & Akça, H. (2020). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı'na Türkiye'nin koyduğu çekincelerin yeniden değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi,* 3(3), 594-609.

Türkoğlu, İ. & Demirhan, Y. (2013). Yerel yönetim gelir ve giderleri bağlamında Türkiye'de idari reformlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 22(2), 315- 332.

Tekeli, İ. (T.Y.). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16, 3-22.

Uluçay, H. & Alp, Ş. (2020). Osmanlı kent yönetiminde kadı. Araştırma makalesi. *Yakın Doğu Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 6(2), 329-358.

Urhan, V.F. (2008). Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*,70, 85-102.

Uygun, O. (2015). Yerel yönetim reformu için anayasal ilkeler. Strategic Public Management Journal (Spmj), 2, 1-27.

Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler. *Türk İdare Dergisi,* 444, 179-193.

Yaşamış, F.D. (2001). Osmanlı devlet yönetimi başlangıç yılları. *Türk İdare Dergisi,* 432, 1-32.

Yetkin, O. (2020). Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin yapısı ve geleceği. *Akademik Düşünce Dergisi,* 1, 4-16.

Yılmaz, A., Güler, T., & Güven, Y. (2020). Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde Türkiye'de mülki idare sisteminin dönüşümü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(4), 45-71.

Yıldırım, U., Belli, A., Ateş, Nuh., & Kılıç, M. S. (2014). AB yerel yönetim anlayışının yerele yansımaları: Kahramanmaraş Belediyeleri örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 1-19.

**Tezler**

Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği*. Yayınlanmış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı.

Konferans ve Sempozyum Bildirileri

Batal, S. & Çakıcı, K. (2019). Yerel yönetimler açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu üzerine bir değerlendirme. 17. Kamu Yönetimi Forumu (Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm).

Türkiye Belediyeler Birliği (2013). Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri: özerklik. 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu.

**İnternet Kaynakları**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahall-_idareler_genel_faal-yet_raporu-20210621180102.pdf , Erişim tarihi: 08.03.2022

İller İdaresi Genel Müdürlüğü, İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati. https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1, Erişim tarihi: 08.03.2022.

Mevzuat dergisi: https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.html, Erişim: 15.02.2022

Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu Toplantısı, Beyoğlu Belediyesi, https://beyoglu.bel.tr/haberler/cumhurbaskanligi-yerel-yonetim-politikalari-kurulu-beyoglunda-toplandi/, Erişim tarihi: 09.03.2022.

Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu Toplantısı, Çankaya Köşkü, https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/99586/yerel-yonetim-politikalari-kurulu-cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-toplandi, Erişim tarihi: 09.03.2022.

Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, Erişim tarihi: 12.03.2021

**Kanunlar**

Resmî Gazete, 23 Temmuz 2004, Sayı:25531, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf

Resmî Gazete, 15 Temmuz 2004, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html

Resmî Gazete, 4 Mart 2005, Sayı:25745, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

Resmî Gazete,11 Haziran 2005, Sayı:25842, 5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf

Resmî Gazete, 13 Temmuz 2005, Sayı:25874, 5393 Sayılı Belediye Kanunu. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf

Resmî Gazete, 7 Nisan 1924, Sayı:68, 442 Sayılı Köy Kanunu. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf

## EXTENDED ABSTRACT

**Aim:** With this study, it is aimed to reveal chronologically by examining the changes and reform movements of the local governments that emerged for the first time in the Ottoman Period. In addition, the position, differences and similarities of local governments in the legislation created in the said process are included in the study. It is one of the aims of the study to be able to fully understand the reform movements by presenting the reforms in the field of local administrations in a simple and concise manner.

**Method:** The information in the study was formed as a result of the analysis of the data obtained through the literature review.

**Results:** Today; The foundation of local government units consisting of municipalities, villages and special provincial administrations is based on the movements that took place in the 19th century, during the Tanzimat Period. Before the Tanzimat, local services were provided through various organizations, but sufficient benefit could not be provided. For this reason, local government units were established during the Tanzimat period. The most obvious steps taken towards the reform of local governments were the establishment of the city hall and the sixth municipal office. The established local governments continued to exist under strict control by the center. Although the control of administrative tutelage has decreased from time to time in the Constitution and laws enacted until today, it is possible to say that local governments generally operate under the control and supervision of the center. The perception of local government in the Ottoman period continued its existence in the Republican period as well. The 1921 Constitution, which was enacted before the proclamation of the Republic, was the constitution that gave the broadest powers and rights to local governments compared to the constitutions that would be created after it. The 1924 Constitution was created with a centralist thinking infrastructure so that the newly established Republic of Turkey would not face the risk of collapse during the establishment phase. After the 1924 Constitution, the 1961 and 1982 Constitutions were enacted. The desired reform in the field of local administrations was achieved with the efforts of the European Union harmonization process after 1999. The process of harmonization with the European Union has laid the groundwork for the creation of many legislations in the field of local governments. With the enacted laws, local governments have become administrative and financial autonomous structures, where the control of administrative tutelage has been relatively reduced compared to previous legislation, whose powers and duties are determined by laws. The closest reform movement to the present has been experienced with the transition to the Presidential Government System. With this transition, the Local Administrations Policy Board was established under the Presidency and the General Directorate of Local Administrations, which was previously affiliated to the Ministry of Interior, was subordinated to the Ministry of Environment and Urbanization.

41 changes have been made in the field of local governments in 163 years since the Tanzimat. 34 of these amendments are amendments to the legislation. In addition to this, 4 reports, 1 Decree Law and 1 Presidential Decree were published in the field of local governments. The change in the government system was also included in the reform movements. The organization of Şehremaneti, which was taken as the basis for the first structuring of local governments, has turned into

municipal institutions that carry out activities with the legislations numbered 5393 and 5216

**Conclusion and Discussion:** Local governments in Turkey have undergone 41 changes in the process from the moment they were established to the present day. In our country, the closest regulation in the field of local governments was realized with the change of government system 5 years ago. The fact that the regulation took place in the near future shows that our country is still in a quest. This situation can be associated with rapid changes in the world order. Depending on the pace of change in the world, it can be considered normal for Turkey to make arrangements for this. It seems that the search in question is not the end and this search for the best will always continue.