



JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES SCIENCES RESEARCH

Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi

Open Access Refereed e-Journal & Refereed & Indexed

| | | | |
|-------------------------|------------------|-------------------------|------------|
| Article Type | Research Article | Accepted / Makale Kabul | 30.12.2019 |
| Received / Makale Geliş | 04.09.2019 | Published / Yayınlanma | 31.12.2019 |

İNGİLTERE VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

A COMPARATIVE ASSESSMENT ON LOCAL GOVERNMENTS IN ENGLAND AND TURKEY

Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
Van / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0001-6345-4745

Yüksek Lisans Öğr. Nurullah ŞABU

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
Van / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0003-2088-9647



Doi Number: <http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.1352>

Reference: Atmaca, Y. & Şabu, N. (2019). İngiltere ve Türkiye'de yerel yönetimler üzerine karşılaştırmalı bir değerlendirme. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 6(48), 4707-4722.

ÖZET

Devlet sistemleri genel itibari ile federal, üniter ve bölgesel olmak üzere üç farklı şekilde incelenmektedir. Devletlerin siyasal sistemlerinin farklılık arz etmesinin tarihsel, kültürel, sosyal ve siyasal birçok nedeni bulunmaktadır. Aynı zamanda tüm devlet sistemleri idari teşkilatlarında yerel yönetimlerle görev ve yetkilerini az ya da çok paylaşmaktadır. Görev ve yetki sınırlarının ne olacağını belirleyen ise ülkelerin demokratik birikimleri ve siyasal kültür düzeyleridir.

Türkiye ve İngiltere siyasi bakımdan merkeziyetçi olan üniter ülkelerdir. Ancak yerel yönetimlere görev ve yetki aktarımı konusunda İngiltere çok daha yerelleşmiş bir devlettir. Bu çalışmada, İngiltere ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihsel gelişimleri ve yerel yönetim türleri incelenmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye ve İngiltere'de uygulanan yerel yönetim sistemi (Londra özelinde) karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: İngiltere'de Yerel Yönetimler, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediye Sistemi, Londra Büyükşehir Belediyesi.

ABSTRACT

State systems are generally examined in three different ways: federal, unitary and regional. There are many historical, cultural, social and political reasons for different political systems of states. At the same time, it shares its duties and powers with local administrations in all state systems administrative organizations. What determines the limits of duties and powers is the democratic accumulation and political culture levels of the countries.

Turkey and England are politically centralized units in that country. However, England is a much more localized state regarding the transfer of duties and powers to local administrations. In this study, historical development and the types of local management of local authorities in England and Turkey were examined. In this respect, Turkey and the local management system implemented in the UK (London in particular) it was evaluated in comparison.

Keywords: Local Government in the UK, Local Government in Turkey Metropolitan Municipality System, London Metropolitan Municipality.

1. GİRİŞ

Devlet sistemleri üniter, federal ve son yıllarda ortaya çıkan ara form bölgeselleşmiş yönetimler olarak üçe ayrılabilir. Devletlerin siyasal merkeziyetçiliği seçmesi üniter devletleri ve bunun görece daha yumuşatılmış biçimi olan bölgesel devletleri ortaya çıkarmıştır. Yine yönetimler siyasal ve idari olarak iki farklı biçimde lanse edilebilir. Siyasal kelimesi devletlerin üniter veya federal olup olmadığını, idari ise kamu yönetimi sistemlerini ifade etmekte kullanılır. Siyasal merkezden yönetim tüm ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını dolayısıyla tüm siyasal otoritenin başkentte toplanmasını, tüm

ülkede tek bir hukukun geçerli olmasını ifade etmektedir. İdari merkezden yönetimde Siyasal âdemi-merkeziyetçiliği (yerinden yönetim) seçen siyasal sistemler federal devlet olarak ifade edilmektedir. Siyasal yerinden yönetim ise gücün merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesini ve bu iki yönetim odağının arasında farklı yönetim birimlerinin varlığını işaret etmektedir.

Tüm devletler yönetim şekilleri/sistemleri fark etmeksizin mutlaka yerel yönetim yapıları kurmuşlardır. İster federal ister üniter isterse bölgeselleşmiş olsun tüm devletlerde mutlaka merkezi iktidarlar yüklerini hafifletmek, toplumsal sorunlara daha etkili çözümler bulmak ve benzeri nedenlerle yetkilerinin bir kısmını mahalli yönetimlere aktarmışlardır. Ancak bu yerel yönetim yapılarının ne kadar yetki sahibi olacakları, görev alanlarının ne kadar geniş tutulacağı, ülkelerin kendi içsel dinamiklerine göre farklı düzeylerde gelişme göstermiştir. Esasında ülkelerin kendi sosyal, ekonomik, siyasal ve tarihsel koşulları (coğrafi konumları, demokratik kültür düzeyleri, ekonomik gelişmişlik düzeyleri vb.) yerel yönetimlerin gelişimleri üzerinde etkili olmuştur (Karasu, 2018: 147; Keleş, 2014: 25).

Bu devletlerden Türkiye ve İngiltere; devlet sistemi olarak üniter olmalarına rağmen İngiltere’de yerel yönetim sistemi idari bakımdan neredeyse yerinden yönetime dayanmaktadır. Dolayısıyla ülkenin kendi tarihi, siyasal, kültürel ve benzeri iç dinamiklerinin de etkisiyle güçlü bir yerel yönetim sistemi oluşmuştur. Türkiye’de yerel yönetimlerde görev ve yetki paylaşımı İngiltere’ye nazaran düşüktür. İngiltere’de il yönetimleri “metropolitan” ve “metropolitan olmayan” diye ikiye ayrılmaktadır. Bu bakımdan Türkiye’deki belediye sistemi ve büyükşehir belediye sistemi ile paralellik göstermektedir. Ancak İngiltere’de Londra gibi ekonomik ve demografik olarak gelişmiş bir kentte bu iki yönetim şeklinin dışında Büyük Londra İdaresi kurulmuştur ve faaliyetlerini sürdürmektedir. Londra Büyükşehir Belediyesi kentin tüm sınırı içinde bulunan yerel yönetimler üzerinde bir liderlik rolü oynamaktadır ve gelir kaynağı; görev ve sorumlulukları ile doğru orantılıdır. Türkiye’de ise özellikle 2014 seçimleri sonrasında büyükşehir olarak faaliyetlerine başlayan illerde kaldırılan ve ilçe belediyelerine bağlanan belde belediyeleri, köylerin kaldırılmasıyla kırsal kesime hizmet götürmek zorunda olan belediye yönetimlerinin gerek mali anlamda gerek yönetsel olarak eksikleri görülmüştür. Ancak yine de nüfusu il mülki sınırları içerisinde 750.000’i geçen iller, büyükşehir olarak dönüştürülmüş ve statüleri İstanbul gibi yaklaşık 16.000.000 insanın yaşadığı bir kent ile aynı seviyede olmuştur.

Bu çalışma ile amaçlanan ekonomik, demografik ve bunun gibi nedenlerden dolayı farklı bir statüye sahip olan İngiltere’de önemli bir büyükşehir belediyesi olan Londra ile İstanbul, Ankara ve İzmir gibi önemli büyükşehir belediyeleri olan Türkiye’nin gelişmişlik seviyeleri ve ulusal statüsü perspektifinde yerel yönetim sistemini karşılaştırmalı olarak incelemektir. Bu doğrultuda çalışmada, literatür taraması yapılmış ve içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda Londra ve Türkiye’deki büyükşehir belediye yapılarının büyük oranda farklılık gösterdiği anlaşılmıştır.

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye, siyasal merkezden yönetim yapısını kabul etmiş üniter bir devlettir. Dolayısıyla merkeziyetçi bir idari teşkilatlanmaya sahiptir. Ancak bu durum yerel yönetimlere yer verilmediği anlamına gelmemektedir. Türkiye ve diğer tüm ülkelerde yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında görev, yetki ve sorumluluklar değişen oranda ve şekilde paylaştırılmıştır 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ifade edilmiş, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak düzenlendiği belirtilmiştir. Anayasanın, “İdarenin Kuruluşu” kenar başlığı altında yer alan 127. maddesinde yerel yönetimler il, belediye ve köy olarak üçe ayrıldığı ifade edilmiştir ve kuruluş amaçlar mahalli (yerel) ve müşterek (ortak) ihtiyaçları karşılamak şeklinde ifade edilmiştir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri “il özel yönetimi”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” şeklinde sıralanabilir. Yine aynı maddenin devamında kanunla büyük yerleşim alanları için özel yönetimlerin kurulabileceği belirtilmiştir. Bu fıkranın ortaya çıkardığı yerel yönetim birimi ise “büyükşehir belediyesi” olmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde yerel ihtiyaçların karşılanması gerekliliği yerel yönetimlerin ortaya çıkmasını ve yetki, görev ve sorumluluk olarak değişimler yaşamasını sağlamıştır. Bu değişimleri kısaca Tanzimat Dönemi öncesi, Tanzimat Dönemi ile beraber ve anayasalardaki durumları şeklinde sıralamak mümkündür.

2.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Yerel Hizmetlerin Yerine Getirilmesi

Osmanlı İmparatorluğu’nda genel anlamda Batı tarzı yerel yönetim birimleri Tanzimat Dönemi’ne kadar görülmemiştir. Osmanlı’da İstanbul şehri merkez olarak görülmüş, bunun dışında kalan yerleşim

birimleri taşra olarak kabul edilmiştir. Yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda geleneksel (kurumlar) görevlendirilmiştir. Yerel ihtiyaçların karşılanması için çalışan bu kurumların yöneticileri merkezi idare tarafından atanmıştır. Dolayısıyla yerel halkın yerel hizmetleri yerine getirmek konusunda yetkili ve görevli olan kurum ve kişilerin belirlenmesinde iradesine başvurulmamıştır. Tanzimat Dönemi'ne kadar yerel hizmetler kadılar, vakıflar, loncalar ve mahalle yönetimleri tarafından yerine getirilmiştir.

Osmanlı'da kadılık kurumu yerel hizmetlerin verilmesi noktasında en önemli oluşum olmuştur. Kadılar merkez tarafından seçilmekte ve görevleri genel olarak şer-i ve örf-i diye ayrılmıştır. Bu görevleri hukuki, idari, mali ve beledi olarak sınıflandırılmıştır. Kadılar da buldukları yerlerde bir belediye başkanı gibi önemli hizmetler yerine getirmişlerdir. Bu hizmetleri, yardımcıları vasıtasıyla yerine getirmişlerdir. En önemli yardımcılarından olan subaşı, kentin genel güvenliği ve vergilerin toplanmasında kadıya karşı sorumluydu. Yine muhtesipler çok önemli ayrıcalıkları olan ve çeşitli görevleri bulunan bir diğer önemli yardımcıdır. Muhtesip pazarlarda fiyat kontrolü, iş hayatının düzenli şekilde yürütülmesi, mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesi, iş yeri açma belgesi vb. önemli görevleri yerine getirmiştir. İmam ise mahalle seviyesinde kadının önemli bir yardımcısı olup padişah berati ile atanmaktadır. Mahallede nüfus kayıtlarının tutulması, temizliğin sağlanması gibi eşitli görevleri bulunmaktadır. Mimarbaşılar ise şehrin imar düzeninin sağlanmasında kadının başyardımcıları konumundadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 154; Karakılıçık, 2014: 123-127; Şengül, 2014: 26-27).

Osmanlı'da devlet dışında hukuki kişiliği bulunan kurumlar yoktur. Vakıflarda tıpkı kadılık kurumu gibi bir takım yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludurlar. Vakıflar, belirli bir malın kamu faydasına yönelik olarak yürütülen hizmetlerin süreklilik içinde kullanılabilmesine yönelik padişahlar, hanedan üyeleri, varlıklı kişiler tarafından yapılan hayırlar sonucu ortaya çıkan kurumlardır. Vakıflar Osmanlı'da kadılık kurumundan sonra en fazla yerel hizmetlerde yetkiye sahip kurumlar olmuşlardır. Yetkileri yerel hizmetler konusunda o kadar fazlaydı ki leylekleri iyileştirmeye yönelik vakıflar dahi faaliyet göstermiştir. Vakıfların kuruluşlarında dini sebepler öncelikli olmuşsada tarihsel süreç içerisinde pek çok önemli sosyo-ekonomik işleve sahip olmuşlardır. Vakıflar su ihtiyacının karşılanması, okulların yönetimi, şadırvan yapımı medrese, kütüphane kurulması, köprü-yol yapımı, sağlık ve sosyal yardım gibi pek çok alanda hizmetler vermişlerdir (Karakılıçık, 2014: 123-127; Şengül, 2014: 27-28; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 155). Dolayısıyla Osmanlı'da ayrı bir tüzel kişilikleri ve özerklikleri bulunmamış olsa da vakıflar yerel ihtiyaçların karşılanması noktasına çok işlevsel kurumlar olmuşlardır.

Lonca yönetimleri, Tanzimat Dönemi öncesi yerel hizmetler veren bir diğer önemli klasik kurumdur. Loncalar, ilgili oldukları meslek grubunu oluşturanlar arasında ilişkilerin ve mesleki alanın düzenli olmasını sağlayan yapılarıdır. Lonca yönetimleri, dönemin STK (sivil toplu kuruluşları)'ları gibi hizmet etmişlerdir. Loncalar, faaliyet gösterdikleri alanlarda hem ekonomik hayatı ellerinde tutmuşlar hem de bu alanlarda düzenin sağlanması, temizlik, yolların yapımı, su ihtiyacının karşılanması, üretilen mallarda kalitenin standardizasyonun sağlanması gibi beledi görevleri yerlerine getirmişlerdir (Karakılıçık, 2014: 123-127; Şengül, 2014: 28-29; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 156).

2.2. Tanzimat Dönemi İle Beraber Yerel Hizmetlerin Yerine Getirilmesi

Tanzimat Dönemi'ne kadar klasik anlayışın hüküm sürdüğü Osmanlı'da, bu dönemden sonra yaşanan batılılaşma girişimleri ve bu girişimlerin gerçekleşmesine yönelik reform hareketleri devlette ve toplumda, neredeyse her yere sirayet etmiştir. Dolayısıyla bu döneme hâkim olan batılılaşma eğilimi kendisini yerel yönetimler üzerinde de hissettirmiştir.

Batı tarzı yerel yönetimlere yönelik ilk adım İstanbul'da atılmıştır. İstanbul'da 1854 yılında ilk belediye yönetimi (Şehremaneti) kurulmuş ve yürütme organını şehremini ve karar organını şehir meclisi oluşturmuştur. Yine tıpkı klasik dönemde olduğu gibi belediye yönetiminde yer alan yöneticiler seçimle değil merkezin iradesi ile göreve gelmiş ve hizmet etmiştir. Şehremaneti temizlik, altyapı, güvenlik, fiyat kontrolü yapmak, sokakların temizliğini düzenlemek gibi tipik yetkilere sahipti. Ancak belediye yönetiminin görevleri ile orantılı mali kaynaklardan yoksun olduğu görülmüştür. Gelir kaynaklarının yetersiz olması merkezi yönetimin sürekli yerel işlere müdahalede bulunmasına neden olmuştur. 1855 yılında Şehremaneti yönetiminin eksikliklerinin tamamlanması ve İstanbul'da kurulacak olan belediye yönetiminin nasıl olması ve ne şekilde hizmet vermesi gerektiğinin tespiti için İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun hazırladığı raporda İstanbul'da 14 belediye yönetiminin kurulması öngörülmüştür. Ancak İstanbul'da sadece gayrimüslim tebaanın yoğun yaşadığı Galata ve

Beyoğlu semtlerinde 6. Belediye Dairesi kurulabilmiştir. Bu yönetim merkezden gelen gelirler haricinde kendi gelirini sağlayabilen ilk yerel yönetim birimi olmuştur. Bu belediyenin başarılı sonuçlar vermesi 1858 yılında İstanbul'un diğer yerlerine de yayılmasını neden olmuştur. 1856 yılında kabul edilen Islahat Fermanı'nın getirdiği anlayışla taşrada da belediyelerin kurulması öngörülmüştür. Osmanlı'da modern denilebilecek ilk belediye yapıları 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girmesinden sonra mümkün olmuştur. Çünkü taşrada ilk defa seçimle işbaşına gelen üyeleri söz konusu olmuştur. Ancak taşrada belediye yönetimlerinin yaygın şekilde kurulması 1877 tarihli "Vilayetler Belediye Kanunu" ile mümkün olmuştur. Bu kanun 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı kanuna kadar devam etmiştir (Şengül, 2014: 29-34; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 157-159; Yaylı, 2018: 66-70). 1580 sayılı Belediye Yasası yaklaşık 73 yıl yürürlükte kalmıştır. Ancak 2004 yılında yürürlüğe giren, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte geçerliliğini yitirmiştir.

İl Özel İdareleri, Osmanlı'da ilk olarak 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ile ortaya çıkmıştır. Önceki süreçte eyalet sisteminin uygulandığı Osmanlı'da Vilayet Nizamnamesi ile "vilayet"(il) sistemine geçilmiştir. Eyaletlerin birleştirilmesiyle vilayetler ortaya çıkarılmıştır ve bunların sayısı 27 olmuştur. Nizamname ile ülke vilayet, sancak, kaza ve köy olmak üzere 4 yönetim alanına evrilmiştir. Bu sistem esasında merkeziyetçiliği artırmış ve vilayetlerin başına valiler, sancak yönetimlerinin başına mutasarrıflar, kaza yönetimlerinin başlarına kaymakamlar, kazaların bölünmesi ile oluşan nahiyelerin başına müdürler ve köylerin başına ise muhtarlar göreve gelerek yerel ihtiyaçların karşılanmasında görev almışlardır. Nizamname ile ortaya çıkan eyalet sistemi esasında Fransız il sisteminden esinlenerek yapılmıştır. Yine nizamname ile birlikte il genel yönetimi ve il özel yönetimi olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Her iki yönetimin başında da vali bulunmaktadır. Vilayet nizamnamesi ile oluşturulan vilayetlerin özel işlerinin yapılması için 2 üyesi müslüman, 2 üyesi gayrimüslim tebaadan seçilmiş olan "il Genel Meclisi" oluşturulmuştur. Vali esasen bu meclise karşı bir istişare organı olarak kalmıştır. Vilayet Nizamnamesi ilk başta sadece Tuna ilinde uygulanmıştır ancak 1867 yılında itibaren ülkenin geri kalanına yayılmıştır. 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile İl Genel Meclisinin görüştüğü konular üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. İki nizamname ile ilgili bilinmesi gereken bir diğer özellik ise bunlarla il yönetimlerine tüzel kişilik kazandırılmadığıdır. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda tüzel kişilik kazanmasını sağlayan ilk anayasa "Kanun-i Esasi" olmuştur. 1913 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" geçici kanunu ile il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin önemli düzenlemeler getirilmiştir. Kanunun birinci bölümü il genel yönetimini, ikinci bölümü ise il özel yönetimini düzenlemektedir. Kanunun getirdiği en önemli iki yenilik il genel meclislerine tüzel kişilik tanınması ve il özel yönetiminin karar organı olması ile vilayet encümeninin kurulmasıdır. Kanun ile ilin işleri genel ve özel olarak ayrılmış, genel işlerden vali ve il idare kurulu sorumlu olmuştur. İlin özel işlerinden ise vali (başı), il genel meclisi (karar organı) ve il encümeni sorumlu olmuştur. İlerleyen süreçte günün değişen koşullarına uyum sağlaması için düzenlemeler yapılarak 1987 yılında "İl Özel idaresi" olarak değiştirilmiştir. Bu kanun da sonraki süreçte istenileni verememesi, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve Avrupa Birliğine uyum vb. nedenlerden dolayı 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır (Karakılçık, 2014:144-149; Şengül, 2014: 34-38; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 159-161; Yaylı, 2018: 108-114).

Köyler, tarihsel süreçte ilk yerleşim alanlarından birisi ve yerel demokrasi geleneğinin devamlılığı konusunda önemli bir yeri olan yerel yönetimlerdir. Türkiye'de köyler, yerleşim birimi olarak çok uzun bir geçmişine sahiptirler. Tarihimize köyleri yerel yönetim birimi olarak düzenleyen ilk yasal metin 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi"dir. Ancak bu kanun köylere tüzel kişilik kazandırmamış, sadece köye ilişkin bazı düzenlemeler getirmiştir. Örneğin şehirlerde ve kasabalarda 50 hanenin bir mahalleyi oluşturduğu, her mahallenin ise aynı zamanda köy kabul edildiği belirtilmiştir. Her bir köy için dinleri farklı olan tebaaların her kesim için ikişer muhtarın seçileceği ve bir ihtiyar heyetinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Bu görevliler yerel halk tarafından seçilecektir ancak bunlara yürütmeye ilişkin karar alma yetkisi verilmemiştir (Karakılçık, 2014: 216-218; Sezer, 2018:257-260). Köyler ile ilgili bir diğer önemli düzenleme 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi"dir. Bu kanun ile köy yönetimlerinin yetki ve görevleri genişletilmiş fakat tüzel kişilik verilmemiştir 1876 tarihinde yürürlüğe giren "İdare-i Nevahi" adlı nizamnamede köylerin oluşumu ile yöneticilerin seçimleri hakkında bazı yeni düzenlemeler getirilmiştir. 200 ve daha fazla hanenin birleşimi ile köylerin kurulabileceği belirtilmiş, bu kıstası sağlamayan yerleşim alanlarında ise 200 hane birleştirileceği şekilde köyler oluşturulacaktır. Ancak kanun geniş ölçüde uygulanamamıştır. 1913 tarihinde "İdare-Kurra" adlı bir kanun tasarısı çıkmış ancak uygulanamamıştır, böylece köyler 1924 tarihli köy kanunu çıkıncaya kadar

bir yasal statüsü olmayan yönetimler ya da diğer bir ifade ile yerleşim yerleri olarak kalmıştır. 1924 tarihli ve 442 sayılı “Köy Kanunu” ile yasal statüye kavuşmuş ve köylere tüzel kişilik verilmiştir. Köy yönetimlerinin kuruluşu, yapısı, işleyişi; muhtar ihtiyar meclisi ve köy derneğinin yetki ve görevleri gibi birçok konuyu ayrıntılı olarak düzenleyen kanun günümüzde geçerliliğini sürdürmektedir. Ancak Türkiye’de gerek mali gerek teknik koşullar nedeniyle köyler tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi olarak faaliyetlerini hakkıyla yerine getirememektedir (Keleş, 2014: 219-222; Şengül, 2014: 38; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 294-296).

2.3. Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler

Anayasalar, yerel yönetimlerin meşruiyetini sağlayan, merkezi yönetimle olan ilişkilerini düzenleyen ve son olarak yerel yönetimlere tüzel kişilik kazandıran çok önemli belgelerdir. Türk kamu yönetimi tarihinde Kanun-i Esasi (1876 Anayasası) dahil diğer bütün anayasalarda yerel yönetim birimlerine önemli ölçülerde yer verilmiştir.

Kanun-i Esasi’de yerel yönetimlere, 108-112 maddeleri arasında yer verilmiştir. Bu aralıkta illerin yönetimi ve yerel yönetimlere ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anayasa vilayetlerin (il) yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve yerinden yönetim (tefrîk-i vezâif, görevlerin ayrılığı) ilkelerine göre yönetileceği belirtilmiştir. Yine, siyasi anlamda merkezîyetçiliği savunurken, idari anlamda ise yerel yönetimlere görevler vermiştir (Karakılçık, 2014: 138; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 164-165). Anayasanın 112. maddesinde belediye yönetimlerine değinilmiş ve belediye meclislerinin üyelerinin seçimi konusunda kanun çıkarılacağı belirtilmiştir. Yine 1877 tarihli Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu’na temel olmuştur. Kanunlarda yine belediye başkanlarının merkezi idare tarafından tayin olacağı belirtilmiştir (Şengül, 2014: 40-41).

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye), yerel yönetimlere en çok ağırlık veren anayasadır. Anayasa, oluştuğu ve yürürlükte olduğu dönem olağanüstü koşulların varlığı sebebiyle (savaş) tam olarak uygulanamamıştır. Anayasada iller ve bucaklar özerk bir statü ve tüzel kişilik olarak yer almışlardır. İl tüzel kişiliğinin, vilayet şurası (il meclisi), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere 3 organdan oluştuğu hükmedilmiştir. Anayasada ilin yönetiminin neler olduğunu belirtmiş ve il meclisinin vakıf, eğitim, sağlık, medrese, tarım, bayındırlık vb. gibi alanlarda yetkili olduğu belirtilmiştir. İlçelere tüzel kişilik verilmemiştir (Karakılçık, 2014:139; Keleş, 2014:163; Şengül, 2014: 40-41; Ulusoy ve Akdemir, 2006:165).

1924 Anayasası’nda yerel yönetimlere 3 maddede yer verildiği söylenebilir. Ülkenin ekonomik ve coğrafi koşullarına göre; illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş ve onlarda kasaba ve köylerden oluşmaktadırlar (madde 89). Yine 1876 Anayasası’nda var olan illerin işlerinin yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesine göre düzenleneceği ilkesi devam ettirilmiştir (madde 90). Anayasanın tüzel kişilik tanıdığı yerel yönetimler ise il, şehir, kasaba ve köyler olmuştur (URL-1).

1960’lı, köyden kente göçün hızlandığı ve hızlı bir kentleşme sürecin başladığı ve çarpık kentleşmenin olumsuzluklarının arttığı yıllar olmuştur. Bu durumların ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların azaltılması gerekliliği yerel yönetimlere daha fazla görev, yetki ve sorumluluk verilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Özgürlükçü bir düşüncenin yaratmış olduğu 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda birçok yeniliğe yer vermiştir. Anayasa 112. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olarak ikiye ayrıldığı belirtilmiştir. 116 maddede yerel yönetim birimleri; il, belediye, köy halkının mahalli (yerel) ve müşterek (ortak) ihtiyacını karşılayan ve karar organlarının seçim ile iş başına geldiği belirtilmiştir. Ayrıca Aynı maddede yerel yönetimlerin denetimlerinin yargı yoluyla yapılacağı, kurulmaları ve kendi aralarında birlik kurmaları, mali kaynakları, kolluk görevleri gibi görevleri, yetkileri ve sorumluluklarının yasalarla düzenleneceği belirtilmiştir. Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı belirtilmiştir (URL-2).

Anayasa yürürlüğe girdikten sonra belediye başkanının seçim usulü ile ilgili bir değişiklik getiren 307 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Artık belediye başkanı meclis üyeleri arasında değil yerel halk tarafından seçileceği hükmedilmiştir. 1971-1973 yılları arasında bazı değişiklikler yapılırsa da Anayasa 1982 anayasasına kadar yürürlükte kalmıştır (Karakılçık, 2014: 40; Ulusoy ve Akdemir, 2006: 166). Bu sebeple 1961 Anayasası, halkın yönetime katılımı noktasında önemli bir adım atmasına katkı sağlamıştır.

Bir askeri darbenin ürünü olan 1982 Anayasası, yürütme organını çok kuvvetlendirmiş ve yerel yönetimlerin hukuki durumlarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Anayasanın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu belirtmiş ve devamında idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmiştir. 127. maddesinde mahalli idareler; il, belediye, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yasayla kurulan ve karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişileri olarak belirtilmiştir. Mahalli idarelerin kuruluşları, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde kanun ile düzenleneceği hükmedilmiştir. İlerleyen fıkralarda yerel yönetimlerin seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı, kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği belirtilmiştir.

127.maddenin 3. Fıkrası “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*” şeklinde hüküm getirilmiş ve devamındaki fıkrada ise idari vesayet yetkisini kullanılma amaçları belirtilmiştir. Bu durum, idari vesayet yetkisinin kapsamının muğlak olduğunu göstermektedir (URL-3). 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerin güçlü hale gelmesini sağladığı bilinmektedir. Ancak 1982 Anayasası yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlerini kıran bir anayasa olmuştur.

3. GÜNÜMÜZ TÜRKİYE’İNDE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye gelişmekte olan ekonomiler içinde yer alan siyasi bakımdan merkeziyetçiliği seçmiş bir ülkedir. 1982 Anayasası'nın 3.maddesinde Türkiye Devleti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu ve 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün oluşturduğu belirtilmiştir. Bu maddenin esasında belirttiği en önemli hüküm, ülkenin idarenin bir bütün oluşturduğu, dolayısıyla üniter devlet olduğunu göstermektedir. Ancak Türkiye’de tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi idari bakımdan yerinden yönetimlere de izin verilmiştir. Türkiye’de bulunan yerel yönetim birimleri sayısı Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Yerel Yönetim Sayıları

| Yerel Yönetim | Sayı |
|----------------------------|--------------|
| İl Özel İdaresi | 51 |
| Büyükşehir Belediyesi | 30 |
| Büyükşehir İlçe Belediyesi | 519 |
| İl Belediyesi | 51 |
| İlçe Belediyesi | 403 |
| Belde Belediyesi | 386 |
| Köy | 18291 |
| Toplam | 19710 |

Kaynak: URL-7, URL-8.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri anayasanın 127. maddesinde “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” şeklinde belirtilmiştir. Aynı maddenin devam eden fıkrasında “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*” denilerek büyükşehir belediyesi gibi yerel hizmetlerin karşılanabilmesi noktasında önemli yerel yönetim birimlerinin kurulabilmesinin yolunu açmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetim birimleri, İl özel idareleri, belediyeler, köyler ve büyükşehir belediyeleri olmak üzere 4 kurumdan oluşmaktadır.

3.1. İl Özel İdareleri

Günümüzde yürürlükte bulunan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3.maddesi, il özel idaresini “*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi.*” şeklinde tanımlamıştır. 6360 sayılı Kanun nedeniyle sayısı 51’e düşen il özel idareleri, büyükşehir olmayan illerde bulunmaktadır ve görev alanı il sınırları olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla sadece kırsal alanlarda değil aynı zamanda kentsel alan içinde de görevli ve yetkili bir yerel yönetim birimidir (Batal ve Tuğlu, 2018: 192). 6360 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılan il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin bir bölümü

büyükşehir belediyelerine, bir bölümü ise merkezi idare tarafından büyükşehirlerde kurulmuş olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilmiştir (URL-8).

Bir önceki kanunda (3360) il özel idarelerinin organları; il genel meclisi, il daimi encümeni validen oluşmaktaydı ve ilk ikisi karar organı, vali ise yürütme organı olarak kabul edilmişti. Ancak 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı kanun ile encümenin adı “il encümeni” şeklinde değiştirilmiştir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı olup, ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyeler oluşmaktadır. Bir önceki kanunda meclisin başı vali iken bu yasa ile birlikte valinin meclis başkanı olma sıfatı sona erdirilmiştir (Karakılçık, 2014: 151). İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Kanunda il encümenin idari bir organ olduğu belirtilmiştir. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak düzenlenmiştir Bir önceki kanunda meclis başkanı olarak düzenlenirken şimdiki kanunda bu sıfatı sona erdirilmiştir (Şengül, 2014: 66; URL-3).

3.2. Belediyeler

Şüphesiz yerel yönetim kuruluşları içinde belediye yönetimleri sadece Türkiye’de değil tüm dünyada yerel demokrasi konusunda en önemi ve en etkin birimlerdir. Belediyeler özerk yerel yönetim birimleri olarak, yerel demokrasinin işlenmesi ve güçlenmesine, kentlerin büyümeleri ve sayıca artmalarına, kentsel nüfusun kırsal nüfus aşmasına ve yerelleşmeye koşut önemlerini artırmışlardır (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014: 130). Toplumumuzun belediye yönetimi ile ilgili deneyimi Batıya nazaran yeni olmakla birlikte yaklaşık 150 yılı aşkındır vardır. Cumhuriyet Türkiye’sinin belediye yönetimleri ile ilgili çıkardığı ilk kanun 1580 sayılı “Belediye Kanunu” olmuştur. Bu kanun 2004 yılı tarihli 5393 sayılı “Belediye Kanunu” yürürlüğe girene kadar yaklaşık 74 yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. 1580 sayılı kanunda belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus koşulu aranmıştır. Ancak 5393 sayılı Kanun nüfus koşulunu 5000’e çıkarmıştır. Yine 1580 sayılı kanunda “*belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.*” şeklinde tanımlamıştır (URL-9). Cumhuriyet Dönemi’nde 1580 sayılı Kanun’a ek olarak belediyecilik anlayışının oluşmasında ve gelişmesinde etkili olan diğer yasalar ise şunlardır (Gül vd., 2014: 138):

- 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”,
- 1933 tarihinde yürürlüğe giren 2290 sayılı “Belediyeler Yapı ve yollar Kanunu”,
- 1933 tarihinde yürürlüğe giren 2031 sayılı “Belediye Bankası Kuruluş Kanunu” (daha sonra 1945 yılında İller Bankası, 2011 yılında ise İbank olmuştur),
- 1933 yılında yürürlüğe giren 2256 sayılı “Gümrük Tarife Kanunu”,
- 1934 yılında yürürlüğe giren 2497 sayılı “Belediye İstimlak Kanunu”,
- 1935 tarihli 2763 sayılı “Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu”.

1580 sayılı “Belediye Kanunu” yerine 2004 yılında 5272 sayılı “Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Fakat meclisten geçen kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açması sonucunda iptal edilmiştir (Şengül, 2014: 78). Daha sonra 2005 yılında 5393 sayılı “Belediye Kanunu” kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Kanunun 3. maddesinin a bendinde; belediye, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi.*” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 14. maddesinin “a” ve “b” bentlerinde belediyenin görev ve yetkileri 2 paragraf şeklinde sıralanmıştır. Kanun ayrıca belediye kurulacak veya kurulamayacak yerleri 4. maddede sıralamıştır. Bu maddeye göre bir yerleşim yerinde belediye kurulması nüfusu 5000 ve üzerinde olması gerekir. Ayrıca il ve ilçelerde belediye kurulması zorunludur. Kanun köy veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurulmasının şartlarını da belirtmiştir. Yine aynı maddede belediye kurulamayacak alanlar, içme ve kullanma suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanlarında, meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerleşim birimleri şeklinde sıralanmıştır. Belediye seçimleri de 5 yılda bir yapılmaktadır.

Belediye yönetiminin 3 temel organı bulunmaktadır. Belediye meclisi belediye yönetiminin karar organıdır. Üyeleri Kanunda gösterilen usulle yerel halk tarafında seçilmiş üyelerden oluşurlar. Üyelerin seçimi konusundaki yasal hususlar 2972 sayılı” Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar

Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” çerçevesinde belirtilmiştir. Meclisin görev süresi 5 yıldır ve üyelerin seçimine bir sınırlama getirilmemiştir. Yani meclis üyesi olanlar tekrar seçilebilmektedirler. Belediye meclisi üyeleri tüm ülkede bir nüfus kriterine göre belirlenmektedir. Bu sayı kanunda belirtilmemiş olup 2793 sayılı kanunda belirtilmiştir (Şengül, 2014. 85).

Tablo 2. Belediye Meclisi Üye Sayıları

| Belediye Nüfusu | Meclis üye Sayısı |
|--------------------------------------|-------------------|
| 10 000 ve daha az ola yerlerde | 9 |
| 10 001-20 000 nüfuslu yerlerde | 11 |
| 20 001-50 000 nüfuslu yerlerde | 15 |
| 50 001-100 000 nüfuslu yerlerde | 25 |
| 100 001-250 000 nüfuslu yerlerde | 31 |
| 250 001-500 000 nüfuslu yerlerde | 37 |
| 500 001-1 000 000 nüfuslu yerlerde | 45 |
| 1 000 000’den fazla nüfuslu yerlerde | 55 |

Kaynak: Bayrakçı, 2018:345.

Belediye başkanı belediye yönetiminin başı, yürütme organı ve aynı zamanda belediyenin tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatını taşımaktadır. Yine bu sıfatından dolayı belediyenin hak ve menfaatleri için davalarda taraf olma yetkisine sahiptir. Başkan; aynı zamanda belediye meclisinin de başkanıdır. Başkanın seçimi; bulunduğu yerleşim yerinde seçmenlerin oylarının çoğunluğu ile seçilmektedir. Belediye başkanının seçimle iş başına gelmesi esas alınmakla beraber 5393 sayılı Kanun’un 46. Maddesinde yer alan “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.*” hükmü ile çeşitli nedenlerle görevden alınabilecekleri belirtilmiştir (URL-6). Belediyenin bir diğer organı olan encümenin başı belediye başkanıdır ve nüfus kriterine göre iki şekilde oluşturulabilir. Nüfusu 100 000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde encümen sayısı belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği 3 üye, mali hizmetler birim amiri, belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği 2 üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise meclisin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği 2 üye belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye ve mal hizmetler birim amiri olmak üzere 5 kişiden oluşur. Belediye encümeni hem bir danışma hem de bir karar organıdır. Encümenin gündemi başkan tarafından belirlenir ve başkan uygun görürse üyelere gündem teklifinde bulunabilir (Bayrakçı, 2018: 354; Karakılçık, 2014: 171; Şengül, 2014:100).

3.3. Köyler

Köyler, Türk yönetim geleneğinin en eski ve yaygın yerleşim birimleri olarak tarihsel ve toplumsal koşulların sonucudurlar. Köylerin gelişiminde hiç kuşkusuz gelenek ve görenekler etkili olmuştur. Ancak bir tüzel kişilik sahibi yerel yönetim birimi olması, 1924 tarihli 442 sayılı “Köy Kanunu” ile olmuştur. 1924 Anayasası’ndan bu yana tüzel kişilik sahibi olan köyler faaliyetlerini hala bu kanun aracılığı ile devam ettirmektedir. Kanunda köy yönetiminin tanımı şu şekilde yapılmıştır: “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte köyü teşkil ederler.”

Kanuna göre bir yerleşim yerinde köy idaresi kurulabilmesi için nüfusu 150’den az, 2000’den fazla olmamalıdır (URL-3). Ancak nüfusu 150’den az olması durumunda bu yerleşim yerlerinin hukuki statüsü mülki idare amirleri tarafından kararlaştırılmaktadır. Karar verilemezse bu yerleşim alanları geleneksel şekillerde yönetilmeye devam ederler. Türkiye’de köylerden küçük yerleşim alanlarının sayısının yaklaşık 45 bin civarında olduğu kabul edilmektedir. Bu yerleşim yerlerine köy ağılları denilmektedir (Sezer, 2018: 261, Şengül, 2014: 136).

2014 yılında itibaren yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin olduğu 30 ilde köy yönetimleri ortadan kaldırılıp, buldukları ilçelere bağlı mahallelere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla köy yönetimlerinin sayısı azalmıştır. Yine büyükşehir olan illerde kurulan mahalle yönetimlerine tüzel kişilik verilmemiştir. Ancak mahalle muhtarları seçimler ile belirlenmektedir.

Köy yönetiminin organları muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşmaktadır. Köy seçimleri ile ilgili yasal düzenleme 2972 sayılı Kanun'dur. Köy Derneği, köyde yaşayan kadın ve erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu, ihtiyar heyeti üyeleri ve köy muhtarını seçme hakkına sahip oluşumdur. 442 sayılı Kanun'da köyü davalı ve davacı sıfatıyla temsil etme gücünün muhtar veya ihtiyar heyetinde olmadığı, temsilcinin Köy Derneği tarafından seçildiği hükmedilmiştir. Köy Derneği'nin en önemli görevlerinde biri köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu işlere dönüştürebilmektir. Köy İhtiyar Heyeti, Köy Derneği tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. 2972 sayılı Kanun'un 30. maddesinde yer alan asil ve yedek üye sayıları Tablo 3'te gösterilmiştir. İhtiyar Meclisi'nin doğal üyeleri öğretmen ve köy imamıdır.

Tablo 3. İhtiyar Meclis Üyeleri

| Nüfus | Asil üye | Yedek Üye | Toplam |
|-----------------|----------|-----------|--------|
| 1000'e kadar | 4 | 4 | 8 |
| 1001-2000 arası | 5 | 5 | 10 |
| 2000'den fazla | 6 | 6 | 12 |

Meclisin görevleri; imce ve salma kararı vermek, muhtar harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek, imeceye katılmayanlara ceza vermek, kamulaştırmaya karar vermek, köylüler arası anlaşmazlıkları çözmek, şeklinde sıralanabilir. Muhtar; köy yönetiminin başı, yürütme organıdır. Aynı zamanda devletin köydeki temsilcisidir. Muhtarın yetkileri köy ve devlet işleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

3.4. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de büyükşehir belediye deneyimi yaklaşık 35 yıllık bir geçmişe sahiptir. İl özel idaresi, belediye ve köylerin dayanakları anayasada ön görülmüş ve anayasa tarafından tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiştir. Ancak büyükşehir belediye yönetimleri anayasada geçen bir yerel yönetim değildir. Ancak 127. maddede kanunla büyük yerleşim alanları için özel yönetim biçimlerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır. Bu hükme koşut olarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kanunda bir ilde büyükşehir belediyesi oluşturulabilmenin şartları; nüfusun 300 000 üzerinde olması ve büyükşehir belediyesi oluşturulacak alanın içerisinde birden fazla ilçe bulunmasıdır. Bu şartları sağlayan iller İstanbul, Ankara ve İzmir olmuştur. Dolayısıyla Türkiye'de ilk büyükşehir belediyeleri buralarda kurulmuştur. Kanun ile birlikte bu kentlerde iki kademeli belediye sistemi oluşturulmuştur. Kanuna göre eğer büyükşehir belediyesi olacak yerde birden fazla ilçe yoksa merkezi yönetim tarafından en az iki ilçe kurulması öngörülmüştür (Kaypak ve Yılmaz, 2016: 31). 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun'dan sonra 1986, 1987, 1988, 1993 ve 2000 tarihlerinde yürürlüğe giren kanunlarla, Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı toplamda on altıya ulaşmıştır. 2012 tarihli ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile toplam büyükşehir olan il sayısı otuz olmuştur (Eren ve Yılmaz, 2018: 519). 2014 yılında yapılan yerel seçimler sonrası bu büyükşehir belediyeleri faaliyetlerine başlamışlardır ve devam etmektedirler.

3030 sayılı Kanun, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır. 3030 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun arasındaki dönemde, büyükşehir olma koşullarında değişiklikler yapılmıştır. Süreç içerisinde 1986 ve 1987 yıllarında Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya'da büyükşehir yönetimleri kurulmuş ve merkez ilçe kanunda öngörülen ilçe belediyeleri olarak sayılmıştır. Dolayısıyla ilçe belediyelerine dayalı büyükşehir belediyesi uygulamasından vazgeçilmiştir. 2000 yılında ise büyükşehir belediyesi oluşturmak için birden fazla ilçe belediyesinin olmadığı yerlerde yeni ilçe kurulması uygulamasından vazgeçilmiştir. Alt kademe belediye sistemi uygulanmaya başlanmıştır. İlçe belediye uygulamasından kaldırılmasının ana nedeni yeni ilçelerin oluşturulmasıyla ortaya çıkan maliyetlerden kurtulmaktır (Kaypak ve Yılmaz, 2016: 31).

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun; AB ile üyelik müzakerelerinin büyükşehir belediyelerinin yapısı ve işlevleri ile görev ve yetkileri konusunda birçok yenilik getirmiştir. Kanun doğrultusunda büyükşehir çeperinde bulunan belde belediyeleri kaldırılmış ve kısımlar büyükşehir belediyelerinin görev alanlarına dâhil edilmiştir. Kanun İstanbul ve İzmit büyükşehir belediyelerinin

sınırlarını il mülki sınırları olarak belirlemiştir. Yine aynı kanunda büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki sınırları valilik binaları merkez alınıp yarıçapına yönelik nüfus ölçütü oluşturulmuştur. Dolayısıyla valilik binalarının merkezde yer aldığı bir büyükşehir belediye sistemi oluşturulmuştur (Gül vd., 2014:177-179). Yine 2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 12 büyükşehirde 283 belde belediyesi ve yanında çok sayıda köy birleştirilip 43 yeni büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Daha önceden büyükşehir olmuş 16 il, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile 13 il, 2013 yılında 6447 sayılı Kanun ile büyükşehir olan Ordu ile birlikte toplam 30 büyükşehir belediye yönetimi 2014 yerel seçimleri sonrası faaliyetlerine başlamışlardır. 2014 seçimleri sonrası faaliyetlerine başlayan 14 ilde toplam 27 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur.

Tablo 4. Büyükşehir Belediyelerinin Yetki Ve Görev Alanları

| Nüfus | Görev ve Yetki Sahası |
|-----------------------------------------|-----------------------|
| 1 000 000'a kadar olan yerlerde | 20 km |
| 1 000 000-2 000 000 arası olan yerlerde | 30 km |
| 2 000 000'dan fazla olan yerlerde | 50 km |

Kaynak: URL-6

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye yönetiminin tanımı “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi.” şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediye yönetimlerinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanının olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri 2972 sayılı Kanun'un ön gördüğü üyeler arasından seçilir. Meclisi büyükşehir belediyesi yönetiminin karar organıdır. Meclisin başkanlığını, büyükşehir belediye başkanı yapmaktadır. Meclis, büyükşehir belediyesinin karar organı olup başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. İl mülki sınırları içerisinde sadece alt kademe olarak ilçe belediyeleri vardır. Büyükşehir ilçe belediye başkanları aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin de üyeleridir. Meclisin geri kalan üyeleri ilçe belediyelerinin meclis üyelerinin ilk beşte birine giren üyelerinden oluşur. Dolayısıyla, büyükşehir belediye meclislerinin üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmemektedirler. Görev süreleri 5 yıldır ve tekrar üye olabilmelerinin imkânı vardır. Meclis her ayın ikinci haftası toplanır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye yönetiminin baş ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan tüm il genelinde seçmenlerin oyuyla ve çoğunluk esasına göre seçilir. Büyükşehir belediyesinin en üst amiridir ve büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediyenin hak ve menfaatlerini korur (Gül vd., 2014: 185-191). Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye yönetiminin karar ve yürütme organıdır. Baş, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye encümeninin üyeleri seçilmiş ve atanmış olarak ikiye ayrılır. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında meclis gizli oyla 1 yıl için 5 üye seçer. Büyükşehir belediye başkanı ise her yıl için biri mali hizmetler birim amiri, biri genel sekreterden oluşmak üzere 5 encümen üyesi seçer. Encümen her hafta en az kere toplanır ve gündem başkan tarafından belirlenir. Başkan tarafından havale edilmeyen işler encümende görüşülemez (Şengül, 2014: 130-131).

4. İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de İngiltere olarak bilinen Birleşik Krallık (United Kingdom) dört ülkenin birleşiminde oluşan bir üst kimlik olarak düşünülebilir (Karasu, 2018: 149). İngiltere; yazılı bir anayasanın olmadığı, devlet sistemi olarak üniter olan ancak kamu yönetimi örgütlenmesi konusunda güçlü bir âdem-i merkeziyetçiliğin olduğu bir ülkedir. Yönetim şekli anayasal monarşidir ve hukuk yapısı tek bir anayasa etrafında şekillenmemiştir. İngiltere'de gelenekler önemli bir yer tutmaktadır. Yine güçlü bir yerel yönetim geleneği olan İngiltere'de mahalli ihtiyaçların yerel birimler tarafından yerine getirilmesi konusunda ilk adımların 1215 tarihli “Magna Carta” ile atıldığı savunulmaktadır. Bununla birlikte resmi olarak yerel yönetimleri görevlendiren belge ise 1601 tarihli yasadır. Bu yasa I. Elizabeth döneminde çıkarılmıştır ve amacı ise yoksulluğu/düşkünlüğü azaltma konusunda yerel yönetimleri de paydaş konumuna getirmek olmuştur (Karakılıç, 2014: 89; Karasu, 2018:150-153).

İngiltere’de yerel yönetimler; il (county), belediye (district) ve köy (parish) yönetimleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Naughton,1998:32-33). Yine bir diğer tasnif konusu da illerin metropolitan olup olmadıklarının ayrımı oluşturmaktadır. İngiltere’de Büyük Londra Yönetimi, yerel yönetimler içerisinde ayrı bir yer tutmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde hem nitel hem de nicel anlamda bir değişim yaşamışlardır. Yerel yönetimlerin yaşadığı değişimler şu yasalar ile ilişkilendirilmektedir;

- Belediye Ortaklıkları Yasası (1835): İngiltere için modern anlamda ilk belediyelerinin kuruluşunun göstergesi olan yasa ile vatandaşlara karşı sorumluluk bilinci olan bir kent meclisinin oluşturulması amaçlanış ve belediyeler tüzel kişilik kazanmaya başlamıştır. Yine bu yasa ile beraber İngiltere ve Galler’de halk tarafından belediye meclisleri oluşturulmuştur. Bu yasa esas itibarıyla tüm Birleşik Krallıkta uygulanamamıştır (Karasu,2018: 151; Yamaç, 2014:2). Esasında yasanın Londra gibi büyük kentlerde uygulanamamasının nedeni kapsamının yetersiz kalmasıdır (Yıldırım,1990: 170).
- 1888 Yerel Yönetimler Yasası: Bu yasa ile yerel yönetimler yasal bir statü kazanmış, şehir meclisleri seçimle iş başına gelenler tarafından yönetilmeye başlamış ve bir yerde belediye kurulması ile ilgili ölçütler belirlenmeye başlamıştır. Aynı şekilde bu yasal düzen sonraki yıllarda İskoçya, Galler ve İrlanda’da uygulanmaya başlamıştır (Karasu, 2018: 151). İngiltere ve Galler’de seçimle yönetime gelmiş 62 ilçe kurulu ve 61 çok amaçlı belediye ilçe kurulları kurulmuştur (Yamaç, 2014: 2).
- 1894 Yerel Yönetim Yasası: Eyaletler kentsel ve kırsal yerleşim yerleri olarak kategorize edilmiş ve karar organları seçimle iş başına gelmiş meclisler kurulmaya başlamıştır. Yine Londra’nın bitişiğindeki üç yerleşim birimi birleştirilerek yeni Londra ili kurulmuştur (Karasu,2018: 151).
- 1899 Londra Yönetim Yasası: Londra’da ilk büyükşehir belediyesi kurulmuştur ancak 1986 yılında kaldırılmıştır. 1999 yılında ise tekrar Londra Büyükşehir Belediyesi olarak hayata geçirilmiştir (Karasu, 2018: 151; Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 70).
- 1963 Londra Yönetim Yasası: 1899 yılında kurulan ve faaliyetlerine başlayan Londra Belediye Yönetimi, 1963 sayılı yasanın yarattığı durumla beraber 1965 yılından itibaren kapsam olarak değişime uğramıştır. 1965’ten itibaren Londra’nın iki aşamalı yapısından bölge kentleri de içine alacak şekilde nitelikte genişletilmiş ve Stratejik Büyük Londra Kurulu, 33 ilçe ve İç Londra Eğitim Otoritesi kurulmuştur. Ancak yapılan düzenlemeler sonrası merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında ilişki karmaşık bir yapıya evrilmiştir (Yamaç, 2014: 2).
- 1972 Yerel Yönetim Yasası: 1970 yılında iktidara gelen muhafazakâr hükümet ilk olarak 1972 yılında yerel yönetimler yarasını merkezi ve yerel yönetimler arasında bir yetki aktarımı düzenlemesi amacıyla meclisten geçirmiş ve 1974 yılında ise yürürlüğe koymuştur. 1974 yılı itibarı ile yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetimler sosyo-ekonomik durumları ve nüfus yoğunluklarına göre yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin sayısı azaltılmıştır. İngiltere ve Galler’de ilçe belediyeleri yürürlükten kalkmış ve 1974’ten itibaren iki aşamalı bir yapı faaliyete girmiştir. Yine düzenlemeler ile “metropolitan il” ve “metropolitan olmayan il” ayrımına gidilmiştir. Oluşturulan 6 metropolitan ilde, 36 adet metropolitan alt bölge meclisi kurulmuştur (İnaç ve Ünal, 2006: 126; Karasu, 2018: 154).
- 1985 Yerel Yönetim Yasası: 1985 yılında siyasal iktidar, Londra ve beş büyükşehir yönetimini yüksek maliyetli ve düşük etkinlikli oldukları gerekçesiyle feshedilmiş ve Büyük Londra Meclisi ile 6 İngiliz metropolitan ilçe meclisi devre dışı bırakılmıştır. 1986 yılında feshedilen Büyük Londra Meclisinin yetki ve görevleri mevcut 32 Londra Belediye Meclislerine aktarılmıştır. Ayrıca hizmet alanlarının bir kısmı ise merkezi yönetim tarafından özerk kuruluşlara devredilmiştir. Böylelikle günümüzde de devam eden yerel yönetimleri ve yapıları oluşmuştur (Karasu, 2018: 154; Yamaç, 2014: 3; Yıldırım,1990: 170). Ancak 2010 yılında Londra Büyükşehir Belediyesi tekrar kurulmuştur.
- 1994 Yerel Yönetim Yasası: Bu süreç içerisinde konjonktür, İngiltere'nin yerel yönetim anlayışından uzaklaşmasına neden olmuştur. Görev düzenlemeleri ve yerel yapıdaki kademeler azaltılmıştır. 1996’da İskoçya ve Galler’deki iki aşamalı yerel yönetim yapıları yerine “Region” adı altında tek kademeli bir yönetim sistemi kurulmuştur. Yine İngiltere’de yönetim yapısında değişiklikler olmuştur. Aynı şekilde meclislerin yeniden düzenlenmesi de beraberinde yetki ve görevlerinin değişmesinde bir kıtas oluşturmıştır. Yere yönetimler hizmetlerini sadece kendi araçlarıyla değil beraberinde diğer paydaşlarla

da iş yapan bir görünüm kazanmışlardır. Bazı hizmet alanlarında ise, bölgesel nitelikli ortak idareler kurulmuştur.

- 1999 Büyük Londra Otorite Yasası: 1999 yılında Londra Büyükşehir Yönetimi yeniden kurulmuş ve görev alanları genişletilmiştir. 2000 yılında ilk kez doğrudan olarak seçilmiş belediye başkanına ve 25 üyeli bir meclise olanak vermiştir. Yeni belediye yönetimine, önceki özelliklerin dışında bir takım yeni özellikler kazandırılmıştır. Bunlar kısaca (Usta vd., 2017: 72-73; Yamaç, 2014: 3); temsil ve yürütme yetkisinin büyükşehir belediye başkanın üzerinde bulunacağı, genel sorunların çözümünde icra yetkisinin yanı sıra liderlik ve planlama yetkisinin kazanılması, büyükşehir yönetimi dışındaki yönetsel birimler ile onlar arasında eşgüdümün sağlanması, şeklinde önemli ve stratejik bir yerel yönetimi birimi olarak kabul edilmesini beraberinde getirmiştir.
- 2010 Yerel Yönetim Yasası: Yerel yönetimler; yeni özgürlükler ve esneklik, bireyler ve toplum için daha fazla hak ve güç, daha etkili ve demokratik planlama yapmak için reform, konutlandırma ile ilgili yerel kararlar almasını sağlamak olarak dört başlıkta toplanan iyileştirmelere sahip olmuşlardır (Yamaç, 2014: 3-4).

İngiltere’de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı büyük oranda 1972’de yapılan ve 1974’de yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. İngiltere’deki yerel yönetim birimlerinin bu düzenlemeler sebebiyle il (county), bölge (district) ve köy (parish) yönetimleri şeklinde sıralandığı görülmektedir. Bu yönetimler arasında bir diğer ayrımı ise metropolitan olup olmamaları oluşturmaktadır. Yerel yönetimler kimi yerlerde tek kademeli iken kimi yerlerde iki kademelidir. İngiltere’de toplamda 353 yerel yönetim birimi vardır ve bunların 228’i iki kademeli olan yönetimlerdir. Bunlarında 201’i bölge, 27 tanesi ise il yönetimidir. 125 tek kademeli yerel yönetimin 1’i Londra şehir konseyi, 36’sı metropoliten kentlerdeki bölge meclisleri, 32’si Londra’nın kapsamına yer alan alt bölge yönetimleri ve geriye kalanları ise birlik kurullarıdır. Bunlardan ayrı Büyük Londra Yönetiminin kendine has bir yapısı bulunmaktadır (Karasu, 2018: 155; Yamaç, 2014: 4). İlgili yerel yönetim birimlerini, kısaca şöyle açıklamak mümkündür:

4.1. İl Yönetimi (County)

Yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il (county) bir şehri, bir yerleşim birimini ifade etmek değil; içerisinde birçok kenti alan geniş bir bölgeyi ifade etmektedir. İllerin bir yerel yönetim biçimini alması, 1888 tarihli Yerel Yönetimler Yasası ile mümkün olmuştur (İnaç ve Ünal, 2006:126; Yamaç, 2014: 6).

1972 yılında meclisten geçen ve 1974 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası ile Birleşik krallıkta il yönetimlerinin sayısı 47 olmuştur. Yine bu düzenleme ile birlikte metropoliten illerin sayısı 6 olmuştur ve esasında “metropoliten il” ve “metropoliten olmayan il” ayrımı oluşturulmuştur. Bu dönemde il sayısı 47 metropoliten olmayan, 6 metropoliten olan il olmak üzere 53 olmuştur. 1986 yılında merkezîyetçiliğin etkisi ile il meclisi feshedilerek sayı tekrar 47’ye düşürülmüştür. Günümüzde iller sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra’da ikinci kademe birimleri olan bölge ve belediyeler mevcuttur. İl yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006:126; Karasu, 2018: 156; Usta vd., 2017: 70; Yamaç, 2014: 6; Yıldırım, 1990:175).

İl meclisleri(Council) doğrudan halk tarafından seçilmekte, başkan (Mayor/Chairman) ise bu seçilmiş üyelerin kendi arasındaki seçim sonucunda belirlenmektedir. Meclis ve başkanın görev süreleri 4 yıldır. Yine meclis bir tüzel kişilik sahibi ve özerk olmanın getirdiği yasama ve yürütme faaliyetlerini yerine getirmektedir. Başkanın meclisi temsil etmek, eşgüdüm, alt düzey yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak gibi önemli görevleri vardır (İnaç ve Ünal, 2006: 127; Karasu, 2018: 160).

4.2. Bölge Yönetimi (District)

Bölge yönetimleri, İngiliz yerel yönetim sisteminin en aktif, görev ve yetki bakımından en işler örgütlenmeler olarak illere bağlı hizmet vermektedir. Yalnız bu bağlılık özerk ve tüzel kişiliklerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Bölge yönetiminde de halk tarafından seçilen bir meclis vardır ve başkanı (Mayor) bulunmaktadır. Bölge yönetiminin özerk ve tüzel kişiliğinin olması kendi sınırları içerisinde yasama ve yürütme faaliyetlerini yerine getirmesinde çok önemlidir (Karasu, 2018:160-161).

1986 düzenlemesi ile kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetki ve görevleri 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Böylece bölge meclisleri, tek kademeli ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler haline gelmiş, metropoliten olmayan yerleşim yerlerinde ise, il sisteminin ikinci kademesini olan bölge yönetimleri oluşturmuştur. Günümüzde 36 Metropoliten belediye yönetimi ve 333 bölge yönetimi bulunmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 126; Karakılıç, 2014: 91).

4.3. Köy Yönetimi (Parish)

Bölge yönetimlerinin bir altında yer alan ve 200'den fazla seçmene sahip küçük yerleşim bölgelerinde yerel hükümetin en küçük idari birimi olan köy yönetimi (parish) bulunur. Galler'de ise bu birimler "Community" adı altında örgütlendirilmiştir (Yıldırım, 1990:175-176). Köyler kırsal alanlarda hizmet vermeleri dolayısıyla metropoliten olmayan illerde hizmet sunmaktadırlar. Sayıları 10000 üzerinde olan köylerin bir kısmının meclisleri vardır ve yerel hizmetleri bu meclis eliyle yürütmektedirler. 1972 sayılı Yerel Yönetimler Yasası'na göre nüfusu 200'ün altında olan köylerde meclis kurulması ile ilgili bir serbesti sağlanmıştır ve dolayısıyla nüfus olarak sayıca az olan köylerde, bütün köy halkı belli aralıklarla bir araya gelerek kararlar almaktadırlar.

4.4. Büyük Londra Yönetimi (The Greater London Authority)

İlk olarak 1899 yılında kurulan Londra belediye yönetimi ve altı büyükşehir yönetimlerinin varlığına ve faaliyetlerine dönemin muhafazakâr hükümeti tarafından son verilmiştir. Gerekçe olarak bu kuruluşların maliyetlerinin yüksek olup, etkinliklerinin düşük olduğu savunulmuştur. Bu süreçte Büyük Londra Meclisi ve 6 metropoliten ilçe meclisi kaldırılmış ve 1986 yılında faaliyetlerine son verilen Büyük Londra Meclisinin yetki ve görevleri mevcut birçok yerel ve merkezi yönetim kuruluşları arasında paylaştırılmıştır. Ayrıca hizmet alanlarının bir kısmı ise merkezi yönetim tarafından özerk kuruluşlara devredilmiştir (İnaç ve Ünal, 2006: 128; Yamaç, 2014: 3) Fakat 1999 yılında iktidardaki İşçi Partisi'nin onayladığı ve yürürlüğe soktuğu "Londra Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ile Londra Büyükşehir Belediyesi tekrar kurulmuştur. Kanunun öngördüğü Londra Büyükşehir Belediyesi yine Londra metropoliten sınırlarını kapsamıştır. Her ikisi de ayrı oylarla seçilen bir belediye başkanı olduğu ve 25 üyeden oluşan bir meclis kurulmuştur. Günümüzde de görevlerine devam eden Londra Büyükşehir Belediyesi Londra'da bulunan belediyeler arasında tüm Londra'yı ilgilendiren problemlerde koordinasyonu ve işbirliğini sağlayan, bir lider konumunda faaliyet göstermektedir (Köseçik, 2000: 74-75). Londra Belediye Başkanı ve Londra Meclisi üyeleri dört yıl için seçilir ve tekrar seçilmek için aday olabilirler. Londra Büyükşehir Belediyesinin görevleri ana hatları ile (Yamaç, 2014: 8):

- Londra'nın genelini gelişmesini sağlamak amacıyla geniş kapsamlı planların yapılması ve stratejilerin belirlenmesi,
- Ulaşım ve trafik problemlerinin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi,
- Sağlıklı bir haberleşme sisteminin yürütülmesi,
- Sağlık ve güvenlik hizmetlerini yerine getirmek,
- Londra'da yaşayan vatandaşlara kaliteli konut sağlamak veya sağlanmasına yardımcı olmak, olarak belirtilmektedir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tüm ülkeler siyasal bakımdan ister merkeziyetçi isterse âdem-i merkeziyetçi yapıya sahip olsun, mutlaka idari yapılanmaları içerisinde yerel yönetimlere yer vermişlerdir. Yerel yönetimlerin varlığı bir yandan katılımcı demokrasinin gelişip serpilmesi diğer yandan aşırı merkeziyetçiliğin ortaya çıkardığı sorunların ortadan kaldırılması veya en azından azaltılması açısından çok büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler toplum nazarında demokrasi okulları olarak görülmektedir ve halka yapılan hizmet sunumlarının yerel ihtiyaçlara daha duyarlı şekilde yerine getirilmesinde önemli bir işleve sahiptirler.

Türkiye siyasal açıdan merkeziyetçiliği seçmiş, üniter bir devlettir. Yerel yönetimlere ilişkin deyimi tarihsel olarak Batı toplumlarına göre daha yeni sayılmaktadır. Ancak Türkiye merkezi idare ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı noktasında çoğu dünya ülkesinde ilerde. Yerel yönetimlere ilişkin anayasal dayanak 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilmiştir. Türkiye'de tek

kademeli yerel yönetim sistemi uygulanmaktadır. Belediye yönetimleri, il özel idareleri ve köyler anayasada tanınan yerel yönetimlerdir. Anayasada ayrıca kanunla büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği belirtilmiştir. Bundan kaynaklı olarak ayrıca büyükşehir belediye yönetimleri oluşturulmuştur.

İngiltere siyasal açıdan üniter olan ancak yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımı noktasında neredeyse yarışabilecek konumdadır. İngiltere’de yerel yönetimlerin tarihi 1215 tarihli “Magna Carta” ya dayandırılmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler 2 farklı yöntemle belirlenmiştir. İlk olarak 3 kademeli bir yerel yönetim sistemi belirlenmiştir. Yerel yönetim birimleri; il yönetimi (county), bölge yönetimi (district) ve köy yönetimleri (parish) şeklinde sıralanmaktadır. İş yönetimleri de kendi içinde “metropoliten iller” ve “metropoliten olmayan iller” şeklinde ikiye ayrılmış, görev ve yetkileri oranında da bütçelere ayrılmıştır. Bu bakımdan bu sistem Türkiye’deki “belediye yönetimi” ve “büyükşehir belediye yönetimi” şeklinde yapılan ayrıma benzetilmektedir. Ancak İngiltere’de başkent Londra’nın ihtiyaçları doğrultusunda, kendine özgü bir yönetim modeli vardır ve bu model kanunlarla güvence altına alınmıştır. Büyük Londra Yönetiminin görev ve yetki alanında sadece ikinci kademe yönetimler olan bölge ve belediyeler bulunmaktadır. Şehirleşmenin ve nüfusunun çok fazla olması yerel ihtiyaçları çok farklı bir boyuta evirmesi nedeniyle Londra’da diğer gelişmiş kentlerde olduğu gibi il yönetimleri görev almamıştır. Kendine has bir yönetim şekli oluşturulmuştur.

Türkiye’de 2012 tarihinde kabul edilen ve 2014 yerel seçimleri ile beraber 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmasına öncülük eden 6360 sayılı Kanun’un, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yaptığı değişikliklerle toplamda 30 büyükşehir belediyesinin yasal statüsü birbirleriyle eşitlenmiştir. Kanunda 750 000 ve üzeri illerde (bir ilçenin önce il olması gerekmektedir) büyükşehir belediye yönetimi kurulabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla farklı ekonomik, sosyal vb. gelişmişlik düzeyinde bulunan tüm büyükşehirleri yasal statüleri aynı olmuştur. Yine bu değişikliklerden bir diğer önemli olanı da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahallelere dönüştürülmesi ve bu mahalle yönetimlerinin ise bağlı buldukları ilçe bağlanması olmuştur. Yine belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılıp en yakın ilçe belediyelerine bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Bu durum esasen yerel düzeyde bir merkezleşme eğilimini göstermektedir. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanun’la büyükşehir olan illerin çoğunda kırsal nüfus dağınık ve seyrek yaşamaktadır. Bu yüzden buralara hizmet erişiminin en yakın yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi daha kolayken 5216 sayılı Kanun ile köy ve belde belediye yönetimlerinin kaldırılıp ilçeler bağlanması hizmet sunumunu zorlaştırmıştır. Kırsal nüfusun dağınık ve seyrek yaşadığı kentlerde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi hizmetlere erişim konusunu sekteye uğratmaktadır. Örneğin 2018 yılı nüfusu ve kentleşme oranı göz önüne alındığında yaklaşık on beş milyon civarı nüfusa sahip olan İstanbul ile yaklaşık nüfusu yedi yüz yetmiş iki bin olan Ordu ilinin aynı büyükşehir belediye kanununa tabi olması kusura durur (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2019). Çünkü İstanbul kentsel nüfus oranı çok yüksek iken kırsal nüfus oranı çok düşüktür. İstanbul, Ankara, İzmir gibi nüfusun çok fazla kentsel nüfusun ağırlıklı olduğu kentler ile Ordu, Malatya, Erzurum gibi nüfusun 1 bir milyonu bulmadığı ve görece kırsal nüfusun oranının yüksek olduğu kentlerin büyükşehir belediyelerinin aynı kanuna tabi olması sistemsel hatalar ortaya çıkaracaktır. Çünkü kırsal nüfusun dağınık ve seyrek olduğu illerde yerel yönetimlerin merkezleşmesi beraberinde büyükşehir belediyelerinin hizmetleri ulaştırma konusunda hantallaşacağı ve etkisizliği ortaya çıkaracağı bellidir (Kızılböğe ve Alıcı,2014: 370-379). Yine büyükşehir olan belediyelerin bu kez kırsal alandaki eksikliklere yönelmesi beraberinde kentsel alandaki hizmetleri ihmal etmelerine neden olacaktır.

Sonuç olarak, Türkiye’de 2014 yılı yerel seçimleriyle faaliyetlerine başlayan 14 büyükşehir belediyesi ile beraber toplamda 30 ilde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ancak kırsal kesime hizmet götürme noktasında kaynakların yetersiz olması, tecrübesizlik, kırsal nüfusunun oranının fazla ve dağınık olması hizmetlerde aksamalara ve etkisizlikleri ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle yapılması gereken 2 farklı konuda yasal düzenlemeler yapmaktır. İlk olarak yapılması gereken büyükşehir belediye kanununda İstanbul, Ankara, İzmir gibi toplumsal ve ekonomik açıdan gelişmiş kentlere, Büyük Londra Yönetimi gibi kendine has yönetim modelleri oluşturmaktır. Yapılması gereken ikinci yasal düzenleme ise yeni büyükşehir olmuş yerleşim yerlerinde yerel hizmetlerde merkezleşme eğilimlerini ortadan kaldırmak ve kırsal kesimin ihtiyaç duyduğu yerel hizmetleri etkili şekilde sunmak için yeniden köy yönetimleri ve belde belediyelerinin kurulmasını sağlamaktır.

KAYNAKLAR

- BATAL, S. ve TUĞLU, K. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çok Düzlemli Yönetişim ve Kent Diplomasisi Bakımından Değerlendirilmesi. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 189-214.
- BAYRAKÇI, E. (2018). *Belediye Yönetimi*. Yerel Yönetimler (içinde), editörler: Görmez, K., Yaylı, H., Ankara: Orion Kitabevi.
- EREN, V. ve YILMAZ, V. (2018). Büyükşehir Belediye Yönetiminde Karar Alma Sürecinde Etkinlik ve Verimlilik Problemi: Hatay Örneği. *International Journal of Academic Value Studies*,4(19), 518-533.
- GÜL, H., KİRİŞ, H. M., NEGİZ, N. ve GÖKDAYI, İ. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- İNAC, H. ve ÜNAL, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16), 125-140.
- KARAKILÇIK, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*. (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- KARASU, M. A. (2018). *Farklı Ülkelerin Yerel Yönetim Deneyimi*. Yerel Yönetimler (içinde), editörler: Görmez, K., Yaylı, H., Ankara: Orion Kitabevi.
- KAYPAK, Ş. ve YILMAZ, V. (2016). Hatay Büyükşehir Yapılanma Sonrasında Çevre Sorunlarına Yaklaşım ve Çevre Düzenlemeleri. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 25-50.
- KELEŞ, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (9.Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- KIZILBOĞA, R. ve ALICI, O. V. (2013). Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması. *Türk İdare Dergisi*, (476), 353-381
- KÖSECİK, M. (2000). 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediye Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3), 69-82.
- NAUGHTON, N. (1998). *Local and Regional Government In Britain*. Hodder-Stoughton Press, London, 32-45.
- ÖZCAN, S. (2018). Köy Yönetimi. Yerel Yönetimler (içinde), editörler: Görmez, K., Yaylı, H., Ankara: Orion Kitabevi.
- ŞENGÜL, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. (4.Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU [TÜİK] (2019). <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>, (16.10.2019).
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2006). *Mahalli İdareler*. (4.Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- USTA, S.; AKMAN, E. ve KOCAOĞLU, M. (2017). Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(1), 68-78.
- YAMAÇ, M. (2014). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 4, 1-18.
- YAYLI, H. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi. Yerel Yönetimler (içinde), editörler: Görmez, K., Yaylı, H., Ankara: Orion Kitabevi.
- YILDIRIM, M. A. (1990). Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli İdareleri. *Türk İdare Dergisi*, (389), 167-196.

İnternet Kaynakları

URL 1 <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi>, (01.10.2019).

URL 2 <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (01.10.2019).

URL-3 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (09.10.2019).

URL-4 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf>, (11.10.2019).

URL-5 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, (08.10.2019).

URL-6 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (01.10.2019).

URL 7 <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (08.10.2019).

URL 8 <https://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>, (08.10.2019).

URL 9 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>, (09.10.2019).