

# TÜRK YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİNE BİR BAKIŞ



**Yusuf ÇALIŞKAN**

Ankara Sosyal Bilimler  
Üniversitesi Kamu Yönetimi  
Yüksek Lisans Öğrencisi

## GİRİŞ

Günümüzde yerel yönetimler birçok alanda araştırma ve tartışma konusudur. Bu vesileyle gerek tarihçiler gerek siyaset ve kamu bilimciler bu konuda geniş çaplı araştırmalar sunmuşlardır.

Yerel yönetimlerin tarihini anlatmadan önce aslında bunun önemiyle ilgili kısa bir girişi yapıp ardından tarihsel sürecini irdelemek daha anlaşılır olacaktır.

Yerinden yönetim, yerel veya mahalli idareler diye adlandırılan bir yönetim mekanizmasıdır. Bu mekanizma siyasi, idari, mali ve toplumsal olarak ayrı ayrı irdelenip önem kazanmaktadır (Akçagündüz ve Aydın, 2020: 265). Bu konunun önemini henüz 1800'lü yılların ortasında özellikle Mill ve Tocqueville yerel yönetimleri "demokrasinin okulu" olarak nitelendirmiş olmalarından anlayabiliyoruz (Gannet, Jr. 2005: 721-736; Aldrich, 1983:22-26).

Dolayısıyla siyasi bakımdan yerel yönetimlerin karar organları, seçimle ve toplumun her kesiminden gelmesi, demokrasinin tamamlayıcılığını bizlere gösterir (Hill, 1974). İdari bakımdan da düşünülürse ülkenin tamamına eşit ve etkili hizmetin götürülmesi yerel yönetimlerin olmadığı bir sistemde çok zor olup mali açıdan da büyük bir külfettir ve bunun yanında toplumsal açıdan bakıldığında, halkın yerelden kendi kendini yönetmesi ve demokrasinin pratikte etkili kılınması yerel bir gelişmenin temel adımımızdır.

Türk yerel yönetimlerin tarihçesi Batı kadar eski değildir (Apan, 2020: 5). Ayrıca tarihsel olarak baktığımızda da özellikle Selçuklular sonrası için şunu söyleyebiliriz ki Türk yerel yönetimlerin tarihsel süreci eski kurumu kaldırıp yerine farklı bir kurumla aynı ihtiyaçları ya da yeni çıkan ihtiyaçları eski bir kurumla idame etmeleri üzerine bazen ani, bazen de "yabancı

devletlerin baskısıyla çıkarılmıştır” (Eldem, 1969: 19). Dolayısıyla kendi doğal sürecinde gelişen bir kanuni altyapısı oluşturulamamış ve bu yüzden ki geçici olarak çıkarılan bir kanun tahminden daha uzun süre yasada kalabiliyor ve geçici yasa, bir nevi temel yasaya dönüşebiliyor veya tam aksi olarak da temel olarak çıkarılan bir kanun, hemen ertesi dönemde kaldırılıyordu. Bunlara örnek olarak ilerleyen bölümlerde bazı muvakkat veya nizamnameler verilecektir.

Konu gereği Türkiye’de yerel yönetimlerin Tarihçesine bakılıp ve Anadolu esas alınacaksa aslında Anadolu’da yaşamış ancak devlet statüsü kazanamamış beylik ve topluluklardan ziyade işe Selçuklu Devleti’nden başlanması gerek zira Osmanlı’da daha oturmuş bir yerel yönetimin bulunmasının nedeni Selçuklu ve Bizans’tan devraldıkları geleneklerdir (Aktaş, 2017).

Bu bağlamda kısa da olsa Selçuklular, sonrasında Osmanlı’ya ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki yerel

yönetimlerin gelişimini inceleyeceğiz. Aslında Selçukluların günümüz anlamda bir yerel yönetim sistemi olmamakla beraber Selçukluyu önemli hale getiren unsur, Osmanlıdaki modern yerel yönetimlerin temelini atılmasıdır (Aktaş, 2017).

Selçuklular, hüküm sürdükleri dönem boyunca kendi şehir sistemlerini geliştirdiler ve bu sistemler önce Osmanlı’ya sonra da Türkiye’ye etki etmiştir. Merkez tarafından Kervansaray, han, panayır gibi yapıları şehrin dış taraflarına kurdular ve bu yapıları oradaki yerel yönetimlere teslim ettiler (Aktaş, 2017). Aslında sadece bu örnek bile modern anlamda yorumladığımızda merkezin yereldeki ticareti geliştirmesi ve kendi kendine yetmesi anlamda önemli bir teşvik ve ön adımdır. Yine bu anlamda vakıfların ve ahilik sisteminin yerel yönetimlerde hem mali hem toplumsal hem de siyasi açıdan önemli kazanımları olmuştur ve bu kurumlar dönüşerek bugün Türkiye Cumhuriyeti yerel yönetimlerin modern kurumlarına ışık olmuşlardır.

## 1. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

“Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin ilk olarak beylerbeyi, subaşı, kadı, lonca ve İstanbul özelinde de bazı belediyeçilik işleri yeniçeri ocağı gibi kurumlar tarafından yürütülmekteydi” (Apan, 2020).

Türk yerel yönetiminde, modern anlamda ilk kurum, II. Mahmut zamanında 1826’da yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla, yerelde denetim işlerine bakan muhtesipliğin, (ihtisap ağalığı) bakanlık seviyesine yükseltilmesiyle kurulan İhtisap Nezaretidir (Toplumsal Hayatı Düzenleme Bakanlığı). Bu nezaretin görevi yeniçerilerden boşa kalan İstanbul’da ki bazı belediyeçilik hizmetlerini yerine getirmesi ve aynı zamanda vergilerin toplanması için oluşturulmuş olup taşraya müdürlük atamaları yapılmıştır (Akçagündüz, Aydın, 2020: 266).

1829 yılında yine II. Mahmut döneminde ve hala günümüzün en küçük yerel yönetim birimleri olan köy ve mahalle muhtarlığı kurulumu (Kavruk, 2020: 26). Mahalle muhtarlığı kurumu önce İstanbul özelinde, İstanbul’a olan göçü engellemek ve güvenliği sağlamak amacıyla kurulmuştur. İlk muhtarlığın seçimi mi yoksa atanmayla mı geldiği konusunda bazı tarihçiler arasında fikir ayrılığı mevcut olduğun Prof. Dr. Osman Nuri Ergin muhtarların seçimi işbaşına geldiğini söylerken, Prof. Dr. Musa Çadircı ise atandıklarını dile getirir (Koçberber, 2005). İmanın görevlerini üstlenen muhtarlar bu dönemde imamlara göre daha yetkilidirler (Palabıyık, Atak, 2002:336). Dört yıl sonra da (1833) köy muhtarlığı, ülke genelinde oluşturulmuştur ancak herhangi bir yasal düzenlemeye dayandırılmamış ve mahalle muhtarlığından farklı olarak kamu tüzel kişiliği olması ve



**Fotoğraf Kaynak:** [https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%20B1\\_%20B0mparatorlu%C4%9Fu#/media/Dosya:Foundation\\_of\\_the\\_Ottoman\\_Empire.jpg](https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%20B1_%20B0mparatorlu%C4%9Fu#/media/Dosya:Foundation_of_the_Ottoman_Empire.jpg)



**Fotoğraf Kaynak:** [https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%20İmparatorluğu%20-%209Fu#/media/Dosya:Sultan\\_Osman.jpg](https://tr.wikipedia.org/wiki/Osmanlı%20İmparatorluğu%20-%209Fu#/media/Dosya:Sultan_Osman.jpg)

seçimle gelmesi (Çadircı, 1993: 5) dönemin şartlarına göre önem arz etmektedir. Çünkü Köy geleneksel bir yönetim birimidir

Köye ait ilk yasal düzenlemeler Tanzimat Fermanı'ndan sonra 1864'de Vilayet Nizamnamesi'nde yer verilmiştir. Ve hatta o dönemde muhtarlar verilen haklar günümüzde hale devam ediyor (Kavruk, 2020: 27).

1842 yılında köy-kaza-sancak-eyalet olarak yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve artık mahalle muhtarları da köy muhtarları gibi seçimle işbaşına gelebilecek ayrıca bunun yanında kaza yöneticileri de seçimle işbaşına gelebilecekti. Bazı yönetim bilimciler bu gelişmeyi yerel yönetimlerin gelişmesi adına önemli bir reform olarak tanımlarlar (Çadircı, 1993:5).

1848'e geldiğimizde ise kabul edilen "Ebniye (Binalar) Nizamnamesi" dönemin ilk kentleşmeye dair ilke ve yönetmeliklerini içeren cadde, sokak düzenlemeleri ve istimlak işleri gibi planlama düzenlemesidir.

1854 Türk yerel yönetimler tarihi açısından çok önemlidir zira bu dönemde "İstanbul Şehremaneti Nizamnamesi" ile İhtisap Nezareti kaldırılmış yerine "İstanbul Şehremanetliği" kurulmuştur. Ve bu kurumun başına şehremini atanmış olup ona bağlı bir şehir meclisi kurulmuştur (Seyitdanoğlu, 1996). Bu şekilde günümüzün aslında belediye başkanlığı sisteminin henüz temelleri atılmıştı.

1857'de ise batılı örneklerine benzer modern denilebilecek bir belediyeçilik sistemi, Galata ve Beyoğlu Dairelerinin birleşimi ile azınlıklar tarafından "Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi" ile kurulmuştur (Tortop, 1991:1). Aslında Kırım Savaşı döneminde müttefik devletlerinin İstanbul'da bulunan ordularının ihtiyaç ve lojistik hizmetlerini giderilmesi için bir belediyeçiliğe ihtiyaç duyulmuştu (Seyitdanoğlu, 1996b:77) ancak İstanbul şehremanetliği ile kurulamayan bu belediyeçilik kurumu ancak 3 yıl sonra başka bir nizamname ile kurulabilmiştir.

Yine bu dönemde İstanbul 14 daireye bölünmüş (Apan, 2020: 267) ve bu dairelerden biri olan 6. Daire modern anlamda belediye vasfını taşıyan ilk ve örnek bir daire olmuştur.

Esasında bu 1854 ve 1857 dönemindeki kanuni süreç, Osmanlı Devleti klasik dönem belediyeçiliğinden, modern belediyeçiliğine geçiş sürecidir.

1861 yılında "Cebel-i Lübnan Nizamnamesi" sayesinde Lübnan'da özerk bir yönetim oluşmuştur, ancak bu tür bir özerkliğin Osmanlı merkez teşkilatı tarafından hoşnut karşılanmadığı ve Batılı devletlerin Osmanlı'yı parçalamak için örnek teşkil etmemesi için 1864'te "Vilayet Nizamnamelerinin" hazırlanması için ivme, kazandırmıştır (Apan 2020: 267).

1863 yılında artık İstanbul dışındaki şehirlerin belediyeçilik anlayışı için kollar sıvanmış ve su, kanalizasyon gibi altyapı çalışmalarına yönelik "Turuk ve Ebniye Nizamnamesi" çıkarılmıştır (Seyitdanoğlu, 1996: 69).

1864'te "Tuna Vilayet Nizamnamesi" ilk il özel ve köylere yer veren nizamname olması hasebiyle önem teşkil eder (Apan, 2020: 267). Yine aynı tarihte azınlıkların baskısıyla bazı liman ve ticaret kentlerinde belediyeler kurulmuştur. Örneğin İzmir Belediyesi bu baskılar neticesinde önemli bir liman kenti olmasından dolayı 1868'de taşrada kurulmasına izin verilmiş ilk belediyelerdendir (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 15.02.2020).

1867'de "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" yerinden yönetim süreçlerinin imparatorluk haritasına yayılması için çıkarılmıştır. Ve bu nizamname ile il özel idareleri yayılması ve çoğaltılması teşvik olunmuştur (Apan, 2020).



1868'de "Dersaadet (İstanbul) İdare-i Belediye Nizamnamesi" çıkarılarak kurulan 6 daire belediyesine ek olarak İstanbul'da 7 daire belediyesinin daha kurulmasına karar kılınıp Daire sayısı 13'e çıkarılmıştır.

22 Ocak 1871 tarihinde artık batı tipi belediyelerin taşrada kurulması çıkarılan "İdare-i Umumiyeti-i Vilayet Nizamnamesi" ile kurulması kolaylaştırılmıştır. Bu nizamname ile il genel meclislere bazı yeni yetkiler tanınmış, nahiyelerle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapıp artık vilayet, sancak ve kazalarda birer belediye kurulması kararlaştırılmıştır (Çiçek, 2014: 58).

1876'da batılı devletlerin merkeziyetçiliği zayıflatmak adına yerellerin güçlenmesine yönelik baskıyla çıkarılan "Nevahi Nizamnamesi" her ne kadar yasal hale gelse de Osmanlı Merkez Yönetimi tarafından hiç uygulanmamıştır (Eldem, 1969: 19).

Yine 1876'da I. Meşrutiyet'in ilanı ile Anayasa'nın 112. maddesine "Belediye işlerinin İstanbul ve diğer vilayetlerde seçimle kurulacak teşkilatlar tarafından idare olunacağı" kararı alınmıştır.

1877'de söz konusu bu yasaya dayanılarak birçok vilayette belediyeler kurulmuş olup ancak bazıları devam ettirilememiştir. Buna karşın ticaretin ve insan yoğunluğunun yoğun olduğu bazı liman kentlerde belediyecilik batılı örneklerine yakın seyrederek başarılı bir şekilde işlenmiştir (Ortaylı, 1985: 127). Örnek olarak, Denizli, Aydın, Bursa gibi belediyeler bu dönemde kurulup kimliklerini devam ettirmişlerdir.

1877 yılında "Vilayet Belediye Kanunu" ile aynı günde çıkarılan "Dersaadet Belediye Kanunu" ile İstanbul'daki daire sayısı artırılarak 20'ye çıkarılması kararı alınmıştır ancak Osmanlı-Rus Harbi sebebiyle bu sayı 1878'de 10'a indirilmiştir (Eryılmaz, 2006: 210). Bu yasa ile

beraber belediyelere nüfus sayımı, istimlak yetkisi gibi bazı görevler tevdi edilmiştir.

1882 ve 1891 yıllarında Meşrutiyetinde etkisiyle hız kazanan yerel yönetimlerin tarihsel gelişimiyle beraber bina ve yapılarla yönelik Belediyeleri yetkisel olarak genişleten kanunlar çıkarılmıştır (Akman, 2007: 143).

26 Mart 1913 tarihi ise bir dönüm noktasıdır. Zira çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adıyla geçici bir kanun çıkarılmış olup kendinden önceki Nizamnameleri yürürlükten kaldırmıştır. Burada önemli olan nokta şudur ki bu muvakkat öncesi çıkan tüm nizamnameler birbirlerini yürürlükten kaldırmaz bilakis birbirlerini tamamlayıcı görevleri vardır. Ancak bu muvakkat kendisine kadar çıkarılan tüm nizamnameleri yürürlükten kaldırması hasebiyle önemlidir. Bu muvakkat ile köy ile mahalle muhtarlıkları faaliyetlerini devam ettiriler de yasal dayanaklarını kaybetmişlerdir. Yine de günümüze kadar köy muhtarlıklarında esas alınan dayanak Osmanlı mevzuatıdır (Akçagündüz ve Aydın, 2020: 269).

## 2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Aslında günümüze kadar yerel yönetim mevzuatımızın ruhunu oluşturan içerik Osmanlı yerel yönetim mevzuatından bağımsız değildir. Örneğin 1876 Kanunu Esası'nın 112. maddesinde geçen "seçimlerle işbaşına gelme, belediye meclisleri görev tanımı, nasıl ne şekilde oluşacakları" ve yine 108. Maddede geçen "yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayırımı (tefrük-i vezaif)" gibi ilkelerin çok az değişikliklerle 1924 anayasasında yer alır. Tüm bunların yanı sıra günümüze kadar ruhunu saklı tutar (Keleş, 2016: 161).

Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler Kurtuluş Savaşı Sırasında Ankara'da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kabul ettiği 85 sayılı yasayla 1921 Anayasasını yürürlüğe sokmuştur. Anayasanın 10. maddesine göre ülke, coğrafi durumu ve ekonomik şartlara göre illere, iller ilçelere ayrılmış olup, ilçeler nahiyelerden oluşmaktadır.

"Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası ile temel fark, mülki idare kademelerinin 1921'de üçlü sisteme göre ayrı ayrı sayılması ve günümüzde il kurulması için aranan "kamu hizmetlerinin gerekleri" kıstasına yer verilmemesidir" (Apan,2020).

"1924 Anayasasının kabulüne kadar olan süreçte Osmanlı İmparatorluğu'nun kullandığı "liva" kademesine yer verilmediği gibi, o dönemde mevcut livalar il olarak sayılmıştır. 1921 Anayasasının en ilginç hükümlerinden birisi 11. madde uyarınca vilayetlerin yerel işleri görmek üzere tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğunun vurgulanmasıdır. Bu yönüyle yerelleşmeye en çok vurgu yapan anayasa özelliği kazanmıştır" (Akçagündüz, Aydın, 2020: 270). 1924 yılında 417 sayılı "Ankara Şehremaneti Yasası" kabul edilmiştir. Bu yasaya göre şehremin, İçişleri Bakanı tarafından atanarak göreve gelir. Ve bu şehreminin yanında yine atanarak göreve gelen fen işleri, sağlık, hesap, sözleşme, hukuk müdürlerinin üye olduğu bir emanet encümeni vardır.

Bu yasadan 10 gün sonra kabul edilen 423 sayılı "Vergi ve Resimleri Yasası" belediyelerin gelirlerine yönelik ilk yasal mevzuatı taşıma özelliğine sahiptir. Bu gelirlerin belirlenmesi önemlidir zira o dönemde mevcut 421 belediyenin sadece 4'ünde elektrik ve yalnızca 10'unda içme suyu mevcuttu (Tekeli, 2009: 48). İşte bunların tamamlanmasın-

da yerel yönetimlerin kendilerinin kalkındırması için ciddi gelirleri elde etmesi gerekirdi ve buna yönelik yasal düzenleme çıkarılmıştır.

“1928 yılında ülke genelini ilgilendiren 1351 sayılı “Ankara şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vazafine Dair Yasa” çıkarılmıştır” (Apan, 2020).

1930 yılında 75 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı “Belediye Yasası” kabul edilmiştir. Bu yasanın;

- 94. Maddesine göre Ankara Belediye Başkanı, İçişleri Bakanlığı teklifi ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanacağı kararlaştırılmıştır.
- 150. Maddesine göre İstanbul Valisi aynı zamanda belediye başkanlığı görevini yürütecektir.
- 151. Maddesi kapsamında il genel meclisi, belediye meclisiyle birleşerek İstanbul meclisi oluşturulmuştur.

Yine aynı yıl yürürlüğe giren ve halen dahi geçerliliğini koruyan 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Yasası” kabul edilmiştir.

1933 yılında 2290 sayılı “Belediyeler yapı ve Yollar Yasası” ve sadece belediyelere özel olarak 2301 sayılı “Belediyeler Binası Yasası” kabul edildi. (Tabii bu belediyeler bankası kapatılıp 1945 yılında il özel idareleri ve köyleri kapsayacak şekilde tüm yerel yönetimlere yönelik faaliyet göstermesi için İller Bankası kuruldu.)

Çok partili hayata geçiş sonrası 1954 yılında İstanbul’da, il özel idaresi ile İstanbul Belediyesi’ni yani Vali ile Belediye Başkanını ayıran 6349 sayılı yasa kabul edildi.

1956 yılına geldiğimizde ise Osmanlı döneminden beri yürürlükte olan “Ebniye Nizamnamelerinin Hükümleri” kaldırılmıştır.

1960 ihtilali sonrasında Ankara Valisi belediye başkanlığından ayrılmıştır ve 1961 Anayasasında aslına



bakarsak çok detaylı bir yerel yönetim işlenmesi söz konusu değil ancak önemli kılan 307 sayılı yasa 1963 yılında çıkarılarak artık Belediye Başkanı atanarak yahut belediye meclisinin kendi içinden değil ayrı şekilde seçimle işbaşına gelmesi kararlaştırılmıştır.

1963’de çıkarılan I. Beş Yıllık Planda ilk defa ve sonraki kalkınma planlarına örnek teşkil edecek şekilde Yönetim Reformu kapsamında “Yerel Yönetimlerin Reformunu” özellikle konu etmesi hasebiyle değerli bir adımdır.

1970 yılında çıkarılan “Emlak Vergisi Yasası” ile Yerel yönetimlerin kendi bütçelerine önemli bir katkı sunmuştur.

1981 yılında aslında ilk defa büyükşehir yasası konuşulmaya başlanmış ve hatta 2561 yasada bu iş için temel adım olarak görülür. Bu yasaya göre 300.000 üzerindeki 8 büyük belediyeye komşu olan küçük belediye ve köyler kapatılarak ana belediyeye bağlanmış olup, 120 küçük belediye ile 150 köy lağvedilmiştir. Ayrıca yasayla 140 anabelediye oluşturulmuştur (Görmez, 2015: 57).

Özellikle bu dönemde il ve ilçe sınırları çok değiştirilmiştir birçok kent

ilçeye ya da ilçe olan ile dönüştürülmüştür (Tablo 2).

1982 Anayasası 1961’e oranla yerel yönetimlerle ilgili çok fazla detaya yer verilmiştir. Bu anayasayla:

- Yerinden Yönetim kavramına dikkat çekilmiştir.
- Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi uygulanma gerekliliğinden bahsedilmiştir.
- Yerel yönetimin seçilmiş organlarını, İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır.
- İlk defa mahalli seçimlerinde uygulanan %10 baraj getirilmiştir.
- 31 Mart 1984 Yerel Seçimlerin hemen öncesinde kabul edilen 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile ilk defa Büyükşehir Belediyelerin kurulmasına zemin hazırlanmıştır. (Yerel seçimlerden sonra bu KHK 3030 sayılı kanun olarak kabul edilmiştir.)
- 1985 Yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.
- 1987’de 3360 sayılı yasayla 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Mu-

vakkatinin adı değiştirilmiş ve il özel idaresine ilişkin hükümleri sadeleştirilerek genişletilmiştir.

### 3. MİLENYUM YILLARINDA GELİŞEN YEREL YÖNETİMLER MEVZUATI

1982 Anayasasıyla beraber Türkiye'nin yerel yönetim şeması çizilmiştir. Ve bu şemaya göre

- Tüzel kişilikleri
- İdari ve mali özerklikleri
- Mahalli idarelerin karar organlarının doğrudan ve halk tarafından seçilme ile işbaşına gelecekları
- Seçilmiş organlarının görevi sadece yargı kararıyla sonlanabilmekte ancak merkez içişleri Bakanı haklarında yürütülen kovuşturma ve soruşturma ile bağlantılı geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmesine
- Merkezin mahalli idareler üstündeki idari vesayetine

- Yasalar çerçevesinde bütçe ve personel bulundurma özgürlüğüne
- Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurabilmeleri gibi belirli karakteristik özellikler, yetki ve tanımlar belirtilmiştir.

Ve artık 2000'li yıllara geldiğimizde ve özellikle 2008 yıllarından sonra Büyükşehir Belediyelerin yerel anlamda ön plana çıktığı görülüyor. İl özel idareleri ve ilk belediyeler yerelleşme sürecinde önemli görevler üstlenmesine rağmen artık miladını doldurmaya başlamışlardır.

Dünya'da yerel yönetimlerin kurumlarının etkili hizmetler sunmasına yönelik "katma, birleştirme ve bütünleştirme" gibi yöntemler kullanılmış ve hatta Avrupa'da belli bir dönem birleştirme yöntemi kullanılmıştır (Vetter, Kersting, 2003: 10) Ülkemiz özelinde konuşursak eğer 3 ölçek de kullanılması ile beraber aslına bakılırsa bütünleştirme yöntemi daha yaygındır (Apan, 2020).

5216 sayılı yasa ile artık Büyükşehir kurulması için nüfus şartı getirilmiş (750.000) ve km ile görev sahaları çizilmiştir. Ve yine bu yasayla 750 binlik ölçütün il mülki sınırlarını baz alınarak sayılması 16'dan 29'a sonrasında 30 Büyükşehir Belediyesi olmasını sağladı.

Bu dönemde yapılan reformlarla yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayet azaltılmış olup ancak daha sonra 2015 yıllarında ortaya çıkan terör olaylarında idari vesayeti tekrar gündeme getirmiş ve 2016 yılında 5393 Yasanın bazı maddelerine idari vesayeti ağırlaştırılan hükümler eklenmiştir.

5393 sayılı yasa belediye başkanlarının görevlendirme yetkisi İçişleri Bakanlığı yanı sıra valilere de tanınmıştır. Aslında burada dikkate alınacak nokta, görevden alma yetkisi değil yerine gelecek Belediye Başkanı'nın seçilme gelen belediye meclisleri tarafından değil de içişleri veya valilik tarafından yapılmasıdır.

### SONUÇ

Türk yönetim sistemi yıllar boyunca durmadan gelişim gösterdi. Kimi gelişmeler onluk sistemi gibi öncü ve dünyaya yön veren bir değişim oldu. Kimi zaman da çağın çok gerisinde kalıp dış devletlerin nezinde ve azınlık grupların baskısıyla çağı yakalama durumuna düştü. Ama her iki dönemlerde de Türk yönetim sistemi, sürekli değişime açık bir görünüm sergiledi.

İl özel idareleri yerel yönetimlerde merkezi teşkilatın yerinden hizmet modeliyle kurduğu önemli kurumuydu ancak belediyecilik daha farklı bir kimlikle yerelerde hizmet gösterilmesi açısından ön plana çıktılar.

Türk yerel yönetimi olarak Batı'nın baskıları Osmanlı'da her zaman

sonuç vermedi birçok kanun bu baskılarla çıkarılmasına rağmen uygulanma alanı hiç bulamadı. Ancak tüm bu durumlar Osmanlı'da bir belediyecilik sisteminin gereksinimini kapatamazdı ve artık hem hizmetlerin aktarılmasındaki hızlık ve maliyetlerin düşürülmesinin yanı sıra hem de demografik olarak insanların daha az yerlerde hizmet alması, kentleşmenin öneminin kavranması gibi sebeplerle Türk yerel yönetimleri Belediyecilikle daha çok ön plana çıktı.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından 1980'li yıllara kadar Türkiye'de belediyecilik daha yerel ve küçük belediyelerin mevcudiyeti ile devam etti. 1980 Anayasası'yla beraber bu küçük belediyelerin verdiği hizmetler verimsizliği ve tasarruf maliyetle-

rin daha da düşürülmesi için Büyükşehir Belediyeleri ön plana çıktı.

Milenyum yıllarda ise bu Büyükşehir Belediyeleri'nin yetki ve hizmet alanları genişletilerek bu verimliliğin daha da artırılması amaçlandı. Merkezi vesayet azaltılıp yerel demokrasinin gelişim göstermesi sağlanmaya çalışıldı, ancak bazı dönemlerde siyasi iktidarların yerel belediyelerde güç kaybetmesi ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Bölgelerindeki terör olayları, vesayet tartışmalarını geri getirip bu anlamda merkezi vesayet tekrar güçlendirildi.

Aşağıda bu tarihsel süreç daha kolay anlaşılabilmesi için önemli mevzuat gelişmelerini ve yıllara göre mülki idare bölümlerinin değişimlerini Tablo 1 ve Tablo 2 şeklinde kronolojik olarak verilmiştir.

**Tablo 1.** Yerel Yönetimlerde Mevzuat Kronolojisi (1826 – 24.11.2016) (Apan, 2020)

TARİHİ	ADI
1826	İhtisap Nazırlığının kuruluşu
1839	Tanzimat Fermanının ilanı
1848	Ebniye Nizamnamesi
13.06.1854	İstanbul Şehremaneti Nizamnamesi
28.02.1856	Islahat Fermanı
28.12.1857	Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi
9.06.1861	Cebel-i Lübnan Nizamnamesi
12.10.1861	Memalik-i Mahruse-i Şahane Tebabet-i Belediye İcrasına Dair Nizamname
21.10.1863	Turuk ve Ebniye Nizamnamesi
08.10.1864	Tuna Vilayet Nizamnamesi
07.11.1864	Vilayet Nizamnamesi
1867	Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi
06.10.1868	Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi
22.01.1871	İdare-i Umumiye-i Vilayet
06.04.1876	İdare-i Nevahi Nizamnamesi
24.12.1876	Anayasa (md.112)
05.10.1877	Vilayât Belediye Kanunu
05.10.1877	Dersaadet Belediye Kanunu
30.12.1912	Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat
26.03.1913	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat
20.01.1921	85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu
16.02.1924	417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu
26.02.1924	423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu
07.04.1924	442 sayılı Köy Kanunu
24.05.1924	491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu
30.05.1928	1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Zezaifine Dair Kanun
14.04.1930	1580 sayılı Belediye Kanunu
06.05.1930	1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
21.06.1933	2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu
24.06.1933	2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu
05.06.1937	3196 sayılı Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine Bağlanması Hakkında Kanun.
22.06.1939	3645 sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilâtve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun
26.12.1942	4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun
23.06.1945	4759 sayılı İller Bankası Kanunu

09.07.1948	5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
18.06.1949	5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
1954	6349 sayılı kanun
16.07.1956	6785 sayılı İmar Kanunu
20.07.1961	(334 sayılı) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
19.07.1963	307 sayılı Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
11.08.1970	1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
05.02.1981	2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
29.05.1981	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
23.11.1981	2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
08.12.1981	2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun
09.11.1982	(2709 sayılı) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
18.01.1984	2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun
09.07.1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
09.05.1985	3194 sayılı İmar Kanunu
22.05.1985	5286 sayılı yasayla değişik 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun (235 sayılı KHK)
26.05.1987	3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
23.07.2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
04.03.2005	5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
11.06.2005	5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
13.07.2005	5393 sayılı Belediye Kanunu
22.03.2008	5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
15.07.2008	5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
06.12.2012	6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
24.11.2016	6758 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun

**Tablo 2.** 1921-2021 Yılları Arasında Mahalli İdareler Bölümlerinin Değişimi (Kavruk, 2021: 34)

Yıl	Kanun	İl Sayısı	İller Bazında Gelişmeler	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı	Köy Sayısı
1920		71	-	-	-	-
1924		74	Artvin, Kars, Ardahan İl oldu	-	-	-
26.06.1929	877	63	Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani, Kozan İlçeye Dönüştürüldü.	317	661	-
02.06.1929	1509	63	Bitlis ili ilçeye, Muş ilçesi il oldu.	-	-	-
01.06.1933	2197	57	Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkâri illeri ilçeye, Mersin ve Silifke illeri birleşerek İçel ili kuruldu.	351	699	-
25.12.1935	2885	62	Artvin, Bitlis, Hakkâri, Tunceli il oldu.	356	809	-
07.07.1939	3711	63	Hatay Türkiye'ye bağlandı ve il oldu.	364	817	-
09.07.1953	6129	63	Uşak il oldu. Kırşehir ilçeye dönüştürüldü.	460	940	-
14.06.1954	6418	66	Adıyaman, Sakarya, Nevşehir illeri kuruldu.	460	940	-
14.06.1954	6419					
30.06.1954	6429					
12.06.1957	7001	67	Kırşehir tekrar il oldu.	570	940	-
15.06.1989	3578	71	Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale il oldu.	696	793	-
16.05.1990	3647	73	Batman ve Şırnak il oldu.	-	-	-
28.08.1991	3760	74	Bartın il oldu.	828	699	35.159
27.05.1992	3806	76	Ardahan, Iğdır il oldu.	839	697	35.129
03.06.1995	KHK.50	79	Yalova, Karabük, Kilis il oldu.	847	690	35.325
24.10.1996	4200	80	Osmaniye il oldu.	849	689	35.426
03.12.1999	KHK.584	81	Düzce il oldu.	850	688	35.145
06.04.2012	5747	81	Büyükşehir Belediye sayısı 29 oldu. 26 ilçe kuruldu. Bucak kaldırıldı.	921	-	34.283
14.03.2013	6447	81	Büyükşehir sayısı Ordu ile beraber 30 oldu. 1 ilçe kuruldu.	922	-	18.753
30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimleri Sonrası Durum			Yeni büyükşehir belediye Sistemi yürürlüğe girdi. 30 ilde il özel idaresi kaldırıldı, bu illerdeki köyler mahalleye dönüştürüldü.	922	-	18.753
2021 yılı İtibarıyla		81		922	-	18.291

**KAYNAKÇA**

Akçagündüz, Emre; Aydın, Ömür. (2020) Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Nobel Yayınları, Ankara

Akman, Mehmet. (2007) Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Hukuk Mevzuatı 1: 1. Tertip Düstur'un Tarihi Fihrist ve Dizini, Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları. (3), 67- 224.

Aktaş, Enise. (2017) Selçuklularda Yerel Yönetimler ve Kent Sistemi. Ankara Şehir Araştırmaları Merkezi Dergisi. (2), 96-101

ALDRICH, Richard. (1983). 1870: A Local Government Perspective, Journal of Educational Administration and History, Vol: 15, No: 1, 22-26.

Apan, Ahmet. (2020) Türk Kamu Yönetiminde Yerel Yönetimler: Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri.

Çiçek, Yeter. (2014) "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler". KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 11, (1) 53-64.

Eldem, M. Nejat. (1969) Bucak İdaresi Üzerine Bir Araştırma. İçişleri Bakanlığı Teksir, Ankara

Eryılmaz, Bilal. (2006) Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İşaret Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal. (1992) Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul.

Gannet, JR. Robert T. (2005) Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy's Second Track, the Review of Politics, Vol. 67, No. 4, 721-736.

Görmez, Kemal. (2015) Cumhuriyet Dönemi Klasik Belediyecilik Yapısında Kırılma Eğilimi, Yerel Yönetimler (Ed. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı). Orion Kitabevi, Ankara, 57-65.

İzmir büyükşehir Belediyesi (2020). "XIX. Yüzyılda İzmir Belediyesi'nin Kuruluşu", <https://www.izmir.bel.tr/izmirBelediyesiTarihcesi/11/32>, (Erişim Tarihi: 24.10.2023).

Kavruk, Hikmet. (2021) Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Nobel Yayınevi, 3-124.

Keleş, Ruşen. (2016) Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul, Cem Yayınevi

Kersting, Norbert ve Angelika Vetter (2003). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between

Democracy and Efficiency, Opladen, Leske and Budrich.

Koçberber, Seyit. (2005). Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi. Sayıştay Dergisi, (56),103-114.

Ortaylı, İlber. (1985) Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği. Hil Yayını, İstanbul.

Palabıyık, Hamit; Atak, Şermin, (2001) Türkiye'de Mahalle Yönetimi, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler. Alfa Kitabevi, İstanbul.

Seyitdanoğlu Mehmet. (1996a) Yerel Yönetim Metinleri III. Tuna Vilayeti Nizamnamesi, ÇağdaşYerel Yönetimler. (2) 67-81

Seyitdanoğlu Mehmet. (1996b) Yerel Yönetim Metinleri IV, Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremanet Nizamnamesi, Çağdaş Yerel Yönetimler. (3) 75-82

Tekeli, İlhan. (2009) Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923- 1990). Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri. (1991) Mahalli İdareler. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları, Ankara