



Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme

Bersu VAROL*

Semanur DEMİRKAYA**

Öz

Bu çalışmada kamu yönetiminin dönüşümünde merkezileşme ve yerelleşme konuları iki ana başlık altında ele alınacaktır. Bu başlıklardan ilki dünyadaki kamu yönetiminin tarihsel gelişimidir. Sonrasında yerel yönetimler ele alınarak, dünyadaki merkezi ve yerel yönetimlerin tarihsel süreci karşılaştırılacaktır. İkinci ana başlıkta ise Türkiye'deki kamu yönetiminin gelişim sürecine değinilecektir. Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi Selçuklu Devleti, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti olmak üzere üç bölümde incelenecektir. Selçuklu dönemine ait ayrıntılı verilere ulaşılmasa da merkezi yönetim anlayışı benimsendiği bilinmektedir. Osmanlı döneminde, merkezileşmeden yerelleşmeye geçiş sürecine değinilecektir. Cumhuriyet döneminde ise anayasal hükümlerden, uzmanlar tarafından hazırlanan raporlardan ve Avrupa Birliği sürecinde gerçekleşen gelişmelerden yararlanılacaktır. Merkezi yönetimin yerel ve müşterek ihtiyaçları yeterince hızlı karşılayamaması, ihtiyaçların farklılaşması ve sunulan hizmetlerin ihtiyaçlar çerçevesinde değerlendirildiğinde, bölgeler arası eşitsizlik oluşturulabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle bu çalışmada hizmetlerin yerine getirilmesinde yerelleşmenin ön plana çıktığı savunulmuştur. Ancak uygulamada yerelleşmenin tam olarak sağlanamadığı bu çalışma sonunda görülecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Merkezileşme, Yerelleşme, Avrupa Birliği Süreci

Makale Türü: Derleme Makalesi

The Structural and Functional Transformation of Public Administration: Centralization and Localization in Local Administrations

Abstract

In this study, centralisation and localisation in the transformation of public administration will be discussed into two main topics. The first one is the historical development of public administration. After that, local administration will be mentioned and then the historical process of central and local administrations in the world will be compared. In the second main topic, the development process of public administration in Turkey will be mentioned. The development of public administration in Turkey will be studied into three parts: Seljuks, Ottoman Empire, and the Turkish Republic. Even if it could not be reached to the detailed data belonging Seljuk period, it is known that the central administration view was accepted. In the Ottoman Period, the transformation process from centralisation to localisation will be mentioned. And in the Turkish Republic period, it will be benefitted from constitutional provisions, reports from experts and developments in the European Union process. It is thought that there can be inequality among regions due to the central government's not satisfying local and common necessities fast enough, changes in necessities and supplied services through necessities. For this reason, in this study, it is argued that localisation stands out in fulfilling the services. However, it will be seen at the end of this study that in practice localisation could not be carried out.

Key Words: Public Administration, Centralization, Localization, European Union Process

Article Type: Review Article

*Bersu Varol, Kocaeli Üniversitesi Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Öğrencisi, varolbersu5.5@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4519-1544.

**Semanur Demirkaya, Kocaeli Üniversitesi Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Öğrencisi, demirkaya.dmrky@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2136-0809.

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi anlayışında zamanla değişimler yaşanmıştır. Yaşanan bu değişimler yerel yönetimlere de yansımıştır. Literatür taraması yapıldığında tarihsel süreci bütünüyle ele alan bir çalışma gözlemlenmemiştir. Bu nedenle çalışmanın yerel yönetimleri inceleyen diğer çalışmalardan farkı tarihsel sürecin Selçuklu Devleti'nden itibaren ele alınmasıdır.

Nüfusun artması ile birlikte insanların talepleri de aynı oranda artmaktadır. Bu durum devletlere daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Devletler ise yapı ve işlev olarak büyüyüp uzmanlaşmaktadır. Bunun sonucunda yönetim faaliyetlerini yürüten kamu yönetimleri de gelişmekte ve karmaşık bir hal almaktadır. Bu durum kamu yönetiminin genel geçer bir tanımının olmasını zorlaştırmaktadır (Eryılmaz, 2013: 3-6). Ancak bir tanım yapılması gerekirse kamu yönetimi, devletin yönettiği faaliyetlerin yararlı ve etkin bir şekilde düzenlenmesini sağlayan bilim s

Toplumun ortaya çıkmasıyla paralel olarak bu toplumun nasıl yönetileceği sorunu da gündeme gelmiştir. Özellikle Antik Yunan'da iyi bir devletin ne olduğu, nasıl yönetilmesi gerektiği, bu yöneticilerin hangi özelliklere sahip olması gerektiği birçok filozof tarafından tartışılması nedeniyle kamu yönetiminin tarihçesi Antik Yunan'a kadar dayandırılabilir (Kalfa, 2011: 405). Ancak kamu yönetiminin diğer sosyal bilim dallarından ayrılarak ortaya çıkışı kapitalist devletler ile birlikte olmuştur (Çevik, 2012: 15). Kamu yönetimi zaman içinde ikiye ayrılmıştır. Bunlardan ilki klasik kamu yönetimidir. İkincisi ise yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Kamu yönetimi, bilgi toplumuna geçiş ile birlikte dönüşüm yaşamıştır. Yaşanan dönüşüm kamu yönetimi anlayışında değişimlere neden olmuştur. Genel bir ayırım yapılması gerekirse küreselleşme öncesi klasik kamu yönetimi olarak adlandırılırken küreselleşmenin başlaması ve sonrasında yaşanan değişimler yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışmanın asıl konusunu oluşturan yerel yönetimlerin temelini Batıdaki kent toplulukları oluşturmaktadır. Bu topluluklarda gelişen sosyal ve ekonomik olaylar ile birlikte iktidar gücü kavramı ön plana çıkmıştır. İktidar gücü kavramının ön planda olması yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında aktif rol oynamıştır. Yerel yönetimlerdeki değişim ve dönüşüm sürecinde dalgalanmalar meydana gelmiştir. Son dalga 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi ile yaşanmıştır. Yaşanan bu dalgalanmaların ardından küresel ölçekte modern kamu yönetimine geçiş süreci hızlanarak yerel yönetimler önem kazanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerdeki dönüşüm gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin gelişimi ve güçlenmesi her ülkede aynı ölçüde yaşanmamıştır. Dolayısıyla günümüzde yerel demokrasi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Türkiye'de ise yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında bir denge bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin etkinliği cumhuriyet döneminde artış gösterse dahi bu artış düzenli bir şekilde gerçekleşmemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında merkezi yönetim, oluşturulan raporlarda giderilmesi gereken bir sorun alanı olarak ele alınsa dahi sistematik düzenlemelerle sorun çözülememiştir. Öte yandan Avrupa Birliği uyum sürecinde kapsamlı reformların yapıldığı görülmüştür ancak bu düzenlemeler merkezi yönetimin baskınlığını kırmaya yetmemiştir. Üstelik yerel yönetim odaklı yapılan reformlar incelendiğinde yerelleşmeyi güçlendirilmek amaçlanırken merkeziyetçi anlayışın devam ettirildiği gözlemlenmiştir. Bu durum, AB Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Yerel Yönetimler adlı başlık altında 5302 sayılı kanunun incelenmesinde somut bir şekilde ele alınmıştır. Ancak yerel yönetimlerin küresel anlamda ön plana çıkması kamu yönetimindeki dönüşümle gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Türkiye'deki yerel yönetim süreçlerini daha iyi anlayabilmek için kamu yönetiminin dünyadaki tarihsel süreci ve geçirdiği dönüşüm öncelikli olarak ele alınmıştır.

2. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

19. yüzyılın sonu 20. yüzyılın başlarına doğru klasik kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Klasik kamu yönetimi, dışarı kapalı ve bürokratik bir modeldir (Demir, 2014: 154). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra toplumda hâkim olan ekonomik sıkıntı devlet eliyle çözümlenmiştir. Bu durum refah devletini ortaya çıkartmış ve klasik kamu yönetimi anlayışını güçlendirmiştir (Kaya, 2017: 748). Klasik kamu yönetiminin temellerini oluşturanlar Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'dır (Demir, 2014: 154). Woodrow Wilson 1887 yılında yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı çalışmasında siyaset ve kamu yönetimi kavramlarının birbirinden ayrılarak ayrı bir alan olarak incelenmesi gerektiğini savunmuştur (Bayırbağ ve Göksel, 2012: 157). Bu iki kavramın birbirinde ayrılmasının nedeni; siyaset karar almakta kamu yönetimi ise alınan kararı uygulamaktadır. Yani kamu yönetimi bir amaç değil bir araç olarak görülmüştür bunu engellemek için ayrılması gerektiği düşünülmüştür (Demir ve Yavaş, 2015: 93). Klasik kamu yönetimi dönemi 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır ve bu dönem Weber'in bürokratik yönetim modeli çerçevesinde temellenir (Özay, 2008: 14). Bu anlayışta bürokrasi ve hiyerarşik yönetsel yapılara dikkat çekilerek yönetimin etkin olması ve rasyonelliği açısından gerekliliği vurgulanmıştır (Kalfa, 2011: 408).

Klasik kamu yönetiminde devlete yüklenen ağırlık 1929 Ekonomik Krizi ve İkinci Dünya Savaş ile artmıştır. Daha sonra 1970'li yıllardaki petrol kriziyle klasik kamu yönetiminde derin çatlaklar meydana gelmiştir (Akçakaya, 2017: 15). 1980'li yıllara gelindiğinde klasik kamu yönetiminde yönetim-siyaset ayrımının pratikle bağdaşmaması, arka planda siyasetin karar alma süreçlerinde etkili olması, özel sektör yapısının kamu yönetimine uygulanması düşüncesini artmıştır. Klasik kamu yönetiminin en çok eleştirildiği konular hiyerarşik olması, bürokratik olması, yönetenlerin yetkilerinin kısıtlı olması, büyük kurumlarla verimsiz ve etkinsiz faaliyetlerin yapılması, aşırı israf ve merkeziyetçiliğin baskın olmasıdır (Demir, 2014: 155). Eleştirilerin yanı sıra liberal paradigmanın yaygınlaşması ile birlikte kamu yönetimi anlayışında oldukça büyük değişimler meydana gelmiştir (Yılmaz, 2013: 70). Liberal düşünce bireyin hak ve özgürlüklerini temel aldığı için devlet eliyle yapılan faaliyetlerde de etkisi görülmüştür. Halkın devlete karşı olan beklentileri ve talepleri merkezleşmenin önüne geçmiştir (Demir, 2014: 159). Bu dönem kamu yönetimindeki değişimlerin başlangıcı olmuştur (Yılmaz, 2013: 73). 1980'li yıllarda yeni kamu yönetimi ilk defa İngiltere'de uygulanmaya başlamıştır. Bu anlayışı ile kamusal alan daraltılmış, halka müşteri gözü ile bakılmış, özel sektör genişletilmiş ve devletin kamu üzerindeki etkinliği azaltılmıştır (Kurt ve Yaşar Uğurlu, 2007: 84). Kamu yönetiminin sunduğu hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetimden daha çok yerel yönetimleri ön plana çıkarmayı hedeflemiştir. Bunu hedeflerken yönetim erkinin merkezleşmesi sonucu birtakım sakıncalar oluşturabileceği düşüncesinden hareketle, merkez dışında küçük ve etkili birimlerin oluşturulmasını savunmuştur. Bahsedilen etkili ve küçük birimler ise yerel yönetimlerdir. Bu sistemde klasik anlayışın aksine araçları amaç haline getiren bir felsefeye sahiptir (Arslan, 2010: 28). Kısacası yeni kamu yönetimi anlayışı beraberinde aşırı merkeziyetçilik anlayışından yerelleşmeye geçişi sağlamıştır. Merkezleşmeden yerelleşmeye geçişi daha iyi anlayabilmek için bu iki kavramların incelenmesi gerekmektedir.

2.1. Merkezileşme

Merkezileşme de yönetim sistemi tek elde toplanmıştır. Hizmetler merkezden çevreye doğru aktarılmaktadır. Bu durumun temel sebebi hizmetlerin merkezden yürütülmesinin zor olmasıdır. Bu nedenle merkez, yetkilerinin bir kısmını taşra teşkilatına devretmiştir. Ancak taşra teşkilatı her hâlükârda merkezin emir ve talimatlarına uymak zorundadır. Bu sisteme merkezi yönetim adı verilmektedir (Öztürk, 2019: 136-37).

Ülkelerde merkezi yönetim sisteminin uygulanması ile ortaya iki sonuç çıkmaktadır. Kararların merkezden alınması devletin otoritesini güçlendirmektedir. Gelir ve giderler tek elde

toplandığı için mali denetim daha kolaydır. Ülkenin her yanına eşit bir şekilde hizmet götürmektedir. Ayrıca taşra teşkilatındakiler merkeze bağlı olduğu için yerel baskılardan kurutulmaktadır (Erkan, 2014: 5). Bu özellikler merkezi yönetimin yararları arasında sayılırken bu sistemin bir diğer özelliği şu şekilde sıralanmaktadır. Hiyerarşiden kaynaklanan kırtasiyecilik hizmette aksamaya sebep olmaktadır. Merkeze bağlı olan taşra teşkilatında çalışan memurların kısıtlı yetkileri nedeniyle kendilerini yeterince geliştiremeyip körelmektedir. Her bölgede yaşayan insanların ihtiyaçları farklı doğrultuda olduğu için merkezi yönetim bu ihtiyaçları verimli bir şekilde yerine getirememektedir. Merkezi yönetim, halka yeterince söz hakkı tanınmadığı için demokrasi zedelenmektedir (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 612-613). Bu özellikler ise merkezi yönetimin sakıncaları arasında yer almaktadır.

Geçmişten günümüze merkezileşme yerini yerelleşmeye bırakmaktadır. Yani merkezi yönetim anlayışından yerel yönetime geçiş yaşanmıştır. Bu durumun en büyük nedeni merkezi yönetimin toplumun isteklerine etkin ve etkili bir şekilde yanıt verememesidir (Tunç, Gökçe ve Özbey, 2015:3). Merkezi yönetim, vatandaşların sürekli olan ihtiyaçlarını yerel yönetimlerce yerelleşmeyi esas alan bir sistemde yürüttüğü takdirde, kendi iş yükünü hafifleterek asli görevlerine daha fazla yoğunlaşabilme imkânı bulacaktır (Özmüş, 2005: 3).

2.2. Yerelleşme

Batı'da ortaya çıkmış olan bu kavramın genel tanımı merkezden taşraya yetki, görev ve kaynak aktarımı olarak ifade edilir (Biricikoğlu, 2013: 9). Yerelleşme, devlet ile yerel yönetimler arasında yapılan iş birliğinde yerel yönetimlerin baskın olması durumudur (Gelekeçi, 2005:269). Yerelleşmenin temel amacı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki ve kaynak dağılımını yeniden düzenlemektir (Güven, Karkacier ve Şimşek, 2017: 328). Yerel yönetimler topluma en yakın kuruluşlar olduğu için bölgesel farkları en aza indirmektedir. Bu durum demokrasinin en etkili şekilde yaşanmasını sağlamaktadır (Pustu, 2005: 124). Ayrıca yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayıran idari ve siyasi özerkliğin dışında olan en temel özellik mali özerkliğe sahip olması durumudur (Özer, 2013a: 30). Merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerin de yararları ve sakıncaları vardır. Toplumun ihtiyaçlarını daha hızlı ve verimli bir şekilde karşılayabilmesi, toplumun isteklerini göz önüne aldığı için demokratiktir ve kırtasiyeciliğin etkisinin azaltılması gibi örnekler yerel yönetimlerin yararları arasında sayılmaktadır (Erkan, 2014: 8). Sakıncaları ise; her yörede farklı hizmetler verildiği için ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozma ihtimali, tek tip hizmet verilmediği için bölgeler arasında eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Seçimle iş başına gelen partiler seçim döneminde kazanabilmek için israfına neden olabilirler. Bu partiler mali özerkliğe sahip olmalarına rağmen yerel yönetimler mali sıkıntılara düştükleri zaman hizmette aksaklık yaşayabilirler (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 614).

Yukarıda kamu yönetiminin tarihçesi ile merkezileşme ve yerelleşme süreçlerinin genel olarak tanımlarından bahsedilmiştir. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin tarihçesi incelenerek merkezileşmeden yerelleşmeye doğru yaşanan geçişler bir bütün olarak ele alınacaktır.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİLEŞMEDEN YERELLEŞMEYE GEÇİŞ SÜRECİ

Türk kamu yönetimi tarihi üç dönemde incelenecektir. Bunlar tarihsel gelişmeye göre sırasıyla; Selçuklu Dönemi, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak ele alınacaktır.

3.1. Selçuklu Dönemi

Büyük Selçuklu Devleti'nde merkeziyetçi bir devlet yapısından ziyade eyalet sistemi anlayışı benimsenmiştir. Buna ek olarak iyi bir siyasi yapıya ve güçlü bir kamu sistemine sahiptir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 92). Büyük Selçuklu Devleti Türklerin İslamiyet'i kabul ettikten sonra kurulan ilk

devlettir. Bu sebeple siyasi ve idari açıdan kendinden sonra gelen Anadolu Selçuklu Devleti ve Osmanlı Devleti'ni etkilemiştir (Yaman, Akgül Arslan ve Arslan, 2018: 159). Anadolu Selçuklu Devleti ile Büyük Selçuklu Devleti'nin idari yapısı birbirine benzemektedir. Ancak taşra teşkilatlarının yapısı birbirinden farklıdır. Anadolu Selçuklu Devletinden fethedilen topraklar eyaletlere bölünmekteydi (Demirci, 2009: 170). Anadolu Selçuklu döneminde kamu yönetimi merkez ve taşra olarak ayrı ayrı şekillenmiştir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 92). Anadolu Selçuklu Devleti'nde Batıya benzer belediye yapılanması olduğu görülmüştür, ancak bu yapı devletle iç içe geçmiş haldedir (Demirci, 2009: 177). Anadolu Selçuklu Devleti'nin yıkılmasındaki temel sebep devletin eyaletlere bölünmesidir. Çünkü bölünen eyaletler devlete bağlı olmasına rağmen zamanla bağımsızlaşarak Anadolu Selçuklu Devleti'nin parçalanmasına neden olmuştur (Çiçek, 2014: 56).

3.2. Osmanlı Dönemi

Selçuklu Devleti, Osmanlı Devleti'nin murisi niteliğindedir ve Osmanlı Devleti'nin kamu yönetimi anlayışı bu temeller üzerinde oluşmuştur. Osmanlı Devleti, yerellik-özerklik eksenine yerine, mutlakiyetçi-merkezden bir yönetim modelini benimsemiştir. Devletin merkezi yönetim anlayışı ile yönetilmesinin en büyük sebebi Anadolu Selçuklu Devleti'nin eyaletlere bölünerek yıkılmasıdır (Çiçek, 2014: 56). Fatih Sultan Mehmet merkezi yönetimi güçlendirilmesi ve hükümdarların tek başına devlete hükmetmeleri için birçok önlem almıştır (Nagy, 1969: 49). Kanuni Sultan Süleyman dönemi Osmanlı tarihinde devlet içerisinde başta yönetim olmak üzere farklı alanlarda çözümlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemden sonra yeniden Kanuni dönemindeki refahın sağlanması için düzenleme yapılması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır (Memişoğlu, 2016: 43). Gelişen ve değişen dünyada merkezi yönetim anlayışının beraberinde getirdiği kırtasiyecilik, hantallaşma ve hiyerarşik düzen devletteki bozulmalara sebep olmuş ve bununla beraber gerileme dönemi başlamıştır (Lamba, 2010: 131). Gerileme döneminde Osmanlı'nın yönetim yapısı da beraberinde değişime uğramıştır. 19. yüzyıl Batılı anlamda modernleşmenin yaşandığı dönemdir (Özer ve Ökmen, 2013: 18). Bu dönem reformlar çağı olarak da bilinmektedir. Reforma konu olan olaylar; III. Selim ve II. Mahmud'un batılılaşma faaliyetleri, Tanzimat Fermanı, İslahat Fermanı'dır ve meşrutiyet dönemleridir (Çolak, 2016: 402).

III. Selim döneminden önce Osmanlı'da kamu yönetimi anlayışında batılılaşma süreci sadece düşüncede kalmıştır. III. Selim dönemiyle batılılaşma süreci başlasa da yeterli sonuçlara ulaşılamamıştır. Bu dönemde insan kayırmaca, yolsuzluk, rüşvet gibi yönetim sisteminde etik olmayan durumları ortadan kaldırmak için bu sorunlara çözüm aramış ve birtakım rapor hazırlatmıştır. Raporlarda sorunun kaynağı asker odaklı olduğu için III. Selim ıslahatlarında önceliği askeri alan vermiştir (Öztürk ve Bayram, 2015: 153-155). Nizam-ı Cedit perspektifli bu ıslahatlar ile merkezi yönetimin güçlendirilmesi amaçlansa da yurtiçinde halkın ve yöneticilerin tepkisi, yurt dışında ise Fransa ve Rusya'nın saldırılarıyla hedeflenen düzenlemeler istenilen sonucu vermemiştir (Memişoğlu, 2016: 47-48). Bu ıslahatlar başarılı olamadığı için III. Selim tahttan indirilerek yerine II. Mahmud getirilmiştir ve batılılaşma süreci planlı bir şekilde sürdürülmeye devam etmiştir (Öztürk ve Bayram, 2015: 155). II. Mahmud, merkezi yönetimi güçlendirmek için çalışmalar başlatmıştır. Ancak merkezileşme süreci devleti ve padişahı güçlendirmek yerine, ıslahatçı bürokratları güçlendirmiştir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 291). Bu dönemde merkezi yönetimin gücünü arttırmak için 1808 yılında Sened-i İttifak imzalanmıştır. Sened-i İttifak ile ilk kez padişahın yetkileri sınırlandırılmıştır. II. Mahmud'un getirdiği ıslahatlar beraberinde toplumda bozulmalar yaşanmasına yol açmıştır. Çünkü toplum geleneksel değerlerinden bir anda vazgeçemeyip batılılaşma sürecine adapte olamamıştır (Öztürk ve Bayram, 2015: 155-157).

1839 yılında Tanzimat Fermanı ile Batılı anlamda somut adımlar atılmıştır. Tanzimat Fermanı ile idari yapı değişmiş ve devletin asıl sorumluluğu toplumun isteklerine önem vererek onları mutlu

etme fikri kabul edilmiştir (Göküş, 2010: 233). Osmanlı Devleti son yıllarda teknolojik gelişmelerin hızına yetişememesi ve sosyo-ekonomik yapısı kamu hizmetleri dâhil birçok alanda düzenleme yapılması ihtiyacını doğurmuştur (Gülan, 1998: 97). Tanzimat Fermanı'ndan önce yerel yönetim birimleri kadı, lonca ve vakıflar iken Tanzimat Fermanı ile ilk kez Batı benzeri yerel yönetim modelleri ortaya çıkmıştır (Ünal, 2011: 243). Tanzimat Fermanı'ndan sonra yerel yönetim modelleri belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak sınıflandırılmıştır (Güven ve Dülger, 2017: 45). Tanzimat Fermanı ile başlayan batılılaşma süreci 1856 yılında gerçekleşen Islahat Fermanı ile devam etmiştir. Bu fermanın asıl amacı Müslümanlar ile Gayrimüslimler arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmaktır (Karataş, 2018:619). Islahat Fermanı'nın önemli sayılmasının sebebi 1864 yılında düzenlenen Vilayet Nizamnamesidir (Kartal, 2010: 23). Tanzimat ve Islahat Fermanı ile oluşan yerel yönetim birimlerini sırayla ele alınarak incelenecektir.

3.2.1. Belediyeler

Osmanlı Devleti'nde belediyelerin ortaya çıkış nedenleri beş şekilde sıralanabilir. Mahmudiye reformları ile kadıların görev alanı şer'i ve idari yargı olarak sınırlandırılmıştır. Bu durum kent yönetimindeki yerel kurumların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Anadolu'da çıkan isyanlar halkı kentte yaşamaya itmiştir. Kentli nüfusun artması ile kentteki hizmetler aksamaya başlamıştır. Bunun sonucunda halk belediyelerin oluşturulmasını talep etmiştir.1838 yılında imzalanan Balta Limanı Antlaşması liberal politikalar benimsenmiştir. Bu politikalar ekonomik ve siyasal açıdan değişimlere sebep olmuştur. Bu değişimler beraberinde kentteki hizmet yönetimini de etkilemiştir. Yeni hizmet anlayışının kentte oluşması için talepler artmıştır. Batılılaşma çalışmalarını başlatan III. Selim, zamanında Avrupa'nın yakından takip edilmesi için Batı ülkelerine yöneticiler yollamıştır. Bu yöneticiler Osmanlı kentlerine geri döndüklerinde Batı tarzı belediye sistemi kurulmasını önermişlerdir. Son olarak 1853 yılında Kırım Savaşı ile İstanbul askeri bir üs olarak kullanılmıştır. Kentte ortaya çıkan düzensizlik ve bozulmalar halkı rahatsız etmeye başlamıştır. Bu durum İstanbul da batı tarzı belediye sistemi kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Yukarıda bahsedilen beş sebepten de anlaşılacağı üzere Osmanlı Devleti'nde belediyelerin ortaya çıkması başta talep edilme ile başlamış ama daha sonra mecburiyete dönüşmüştür (Yaylı, 2018: 64-66).

İlk belediye teşkilatı 1854 yılında "İstanbul Şehremaneti" adı altında kurulmuştur. Şehremaneti'nin başında "şehremin" bulunmaktadır. Ancak günümüzle karşılaştırıldığında göreve gelme açısından farklılıklar vardır. Şehremin, günümüzdeki sistemin aksine, yerel halkın seçerek değil merkezi yönetim tarafından atanarak göreve gelmektedir (Çağdaş, 2011: 401). Osmanlı Devleti'ndeki ilk belediye girişimi başarı ile sonuçlanmamasının temel sebepleri; mali özerkliğinin olmaması, yeterli donanımına sahip kadrosunun olmayışı, tüzel kişiliğinin olmaması ve merkeze sıkı sıkıya bağlı olması birçok soruna yol açmıştır (Yaylı, 2018: 67). 1857 yılında İstanbul özelinde bir belediye modeli oluşturulmuştur. Bu modele göre İstanbul on dört daireye bölünerek her daire için ayrı bir belediyenin kurulması öngörülmüştür (Öztürk, 2014: 26). 1857 yılında pilot bölge olarak seçilen Galata-Beyoğlu'nda Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur (Sunay, 2002: 116). Altıncı Daire-i Belediye'nin başarı ile sonuçlanmasının ardından İstanbul'un tüm bölgelerinde bu belediye modeli kurulması öngörülmüştür ve 1868 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir (Oktay, 2008: 138). Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi'nin başarısızlıkla sonuçlanmasından dolayı 1868 yılında Şehremaneti'ne devredilen yetkiler tekrar merkezi yönetime bırakılmıştır (Yaylı, 2018: 70). Batı tarzı belediye sisteminin taşrada hayata geçmesi 1870'li yılları bulmuştur. 1877 yılında kabul edilen kanuna göre Dersaadet Belediye Kanunu sadece İstanbul'un belediye teşkilatı ile ilgili konuları ele alırken, Vilayetler Belediye Kanunu taşradaki belediye teşkilatı ile ilgili konuları ele almaktadır. Bu kanunlarla beraber Osmanlı İmparatorluğunda belediye yönetimi tüzel kişilik kazanmıştır (Demirel, 2011: 103).

3.2.2. İl Özel İdareleri

1856 yılında Islahat Fermanı ile Müslümanlar ve Gayrimüslimler arasında eşitlik sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu ferman beraberinde pek çok soruna yol açmış ve ayaklanmalar ortaya çıkmıştır. Bu ayaklanmaların yaşandığı bölgelerden biri de Lübnan'dır. Lübnan'da yaşanan iç karışıklıklar diğer ülkelerin müdahalesiyle dış soruna dönüşmüş ve 1861 yılında Lübnan Nizamnamesi düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre Lübnan eyaleti bağımsızlığını kazanmıştır. Bu olumsuz durumun önüne geçmek isteyen Osmanlı Devleti 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi'ni düzenlemiştir (Kartal, 2010: 26-27). Bu nizamname ile birlikte İl Özel İdarelerinin temelleri atılmıştır ve eyaletten vilayete geçiş sağlanmıştır. Pilot bölge için seçilen eyaletler Niş, Vidin ve Silistre olmuştur (Azaklı ve Tek Turan, 2016: 235). Bu eyaletlerin birleştirilmesi ile Tuna vilayeti oluşturulmuştur (Kartal, 2010: 28). 1864 yılındaki nizamname tarihe Tuna Vilayet Nizamnamesi olarak geçmiştir. Başarı ile sonuçlanan bu nizamname ülkenin genelinde uygulamaya başlanması öngörülmüştür. Bu nizamname 1867 yılında yeni kurulan vilayetleri de kapsayacak şekilde düzenlenmiş ve 1871 yılına kadar varlığını korumuştur. 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1864 yılında düzenlenen Tuna Vilayet Nizamnamesini kaldırmıştır (Gençoğlu, 2011: 34-35). Nizamname'de iki meclisin varlığından bahsedilmiştir. Yerel halkın katılımını sağlamayı amaçlayan meclis "genel meclis" adı altında kurulması öngörülmüştür. Ancak burada icrai türden kararlar alınmamaktadır. 1870 yılında İdareyi Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile görev alanlarında genişletmeler yapılan bu meclisin karar alma açısından merkezi yönetime olan bağımlılığı devam etmiştir (Karaarslan, 2007: 111). Fakat yeni düzenlenen bu nizamname 1864 nizamnamesini tamamen ortadan kaldırmamış aykırı olmayan hükümler yeni nizamnamede yerini korumuştur. 1871 nizamnamesi daha geniş kapsamlı olarak düzenlenmiş ve bu nizamname de en önemli hükümlerden biri vilayetlerin livaya, livaların kazaya, kazaların nahiyelere, nahiyelerin de köylere ayrılması olmuştur (Kartal, 2010: 39).

3.2.3. Köyler

Köy yönetiminin tarihsel gelişimi çok eski yıllara dayansa da taşra teşkilatı içinde yönetim şekli olarak yer alması ilk defa Osmanlı Devleti'nde görülmüştür (Sezer, 2018: 258). Köy yönetiminin Osmanlı Devleti'nde ilk defa idari birim olarak kullanılması 1858 yılında reform çalışmaları ile gerçekleşmiştir. Yerel yönetim birimi olarak kabul görmesi de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Bu nizamname ile köylerin görev alanları ve organları düzenlenmiştir (Güven ve Dülger, 2017: 50). 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile köylerin yetki alanları genişletilmiştir. 1864 nizamnamesinde olduğu gibi bu nizamnamede de köyün tüzel kişiliğinden bahsedilmemiştir. Köylerin tüzel kişiliğinin olmamasının nedeni ise merkezi yönetimin ağır basmasıdır. Bu nizamnameler ile köy yönetiminin düzenlenmesindeki asıl hedef vergilerin kontrollü ve düzenli bir şekilde merkeze aktarılmasıdır. Ancak beklenen bu hedef başarı ile sonuçlanmamıştır. Cumhuriyetin ilanı ile kabul edilen Köy Kanunu'na kadar köy yönetimi bu şekilde devam etmiştir (Sezer, 2018: 259).

Osmanlı Devleti'nin yenilikçi padişahlarından olan III. Selim ve II. Mahmud'un başlattığı batılılaşma süreci Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı ile varlığını devam ettirmiştir. Ancak bu reform süreci I. ve II. Meşrutiyet dönemleri ile son bulmuştur (Çolak, 2016: 399).

I. Meşrutiyet dönemi 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin kabulü ile başlamıştır. Kanun-i Esasi'nin 108. maddesi kamu yönetimi ile ilgilidir. Bu maddeye göre vilayetlerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre yönetileceği belirtilmiştir (Uygun, 2015: 6). İlk yazılı anayasa olan Kanun-i Esasi ile birlikte yasama ve yürütme padişahın elinde toplanmış ancak hâkimiyet padişah gibi gözükse de temsil yetkisi belli bir zümreden bireye geçmiştir. I. Meşrutiyet döneminin en önemli özelliği ilk Osmanlı parlamentosunun kurulmuş olmasıdır (Demirel, 2011: 104-105). Parlamento'nun

kurulmasının üzerinden dört ay geçtikten sonra 1877 yılında II. Abdülhamit Osmanlı-Rus savaşını bahane ederek parlamentoyu kaldırmıştır. Böylece II. Abdülhamit güç kazanmış ve yönetime hâkim olmuştur. Katı bir yönetim sistemi 1908 yılına kadar varlığını sürdürmüştür (Öztürk ve Bayram, 2015: 168-171). 1908 yılında II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. 1909 yılında yaşanan değişiklikler ile birlikte padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Kanun-i Esaside yer alan en önemli yasalardan biri 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat'dır. Bu kanun ortaya çıkmasındaki temel sebep merkezi yönetimle Osmanlı Devleti'nin dağılma sürecini durdurmaya çalışırken, yerel yönetimleri güçlendirerek taşradaki ayrılıkçı söylemleri azaltmaktır. 1913 yılında meclis kapalı olduğundan dolayı geçici yasa olarak yürürlüğe konmuş ve il özel idaresinin temelini oluşturmuştur. Bu kanun ile vilayet organları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yine bu kanun ile beraber vilayetler ilk kez tüzel kişilik kazanmıştır. İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat geçici yasa olarak görülse de Cumhuriyet döneminde de kullanılan önemli bir kanundur (Tuncer, 2016: 583-599). Ülkenin yönetilmesi 1920 yılına kadar aynı şekilde devam etmiştir. 1920 yılında İstanbul'un işgal edilmesi ile Son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin faaliyetleri durdurulmuş ve 12 Nisan 1920 yılında meşrutiyet dönemi sona ermiştir. Meşrutiyet dönemleri halkın yönetimde eşit düzeye gelmesinde önemli rol oynamıştır (Demirel, 2011: 106).

3.3. Cumhuriyet Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti tarihi ele alındığında, erken cumhuriyet olarak adlandırılan ilk yıllar sosyal ve siyasal bağlamda Osmanlı Devleti geleneklerinin devamı niteliğindedir. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nde görülen merkezîyetçiliğin esas alınması, bürokrasinin olumlu ve olumsuz yanları gibi bazı özellikler cumhuriyetin ilk yıllarında da devam etmiştir (Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz, 2014: 25). Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminin yapısını incelerken anayasal hükümlerden, uzmanlar tarafından hazırlanan raporlardan ve AB sürecinde gerçekleşen gelişmelerden yararlanılacaktır. İlk olarak erken cumhuriyet dönemi olarak da adlandırılan 1921 anayasası incelenecektir.

3.3.1. 1921 Anayasası

1918 yılında İstanbul işgal edilmesi sonucu yönetimde boşluk oluşmuştur. Bu boşluğun doldurulması ve devlet düzeyinde yeni bir örgütlenmenin kurulabilmesi amaçlanarak Mustafa Kemal Atatürk'ün öncülüğünde 20 Ocak 1921 tarihinde "Teşkilatı Esasiye" olarak adlandırılan 1921 anayasası hazırlanmıştır (Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz, 2014: 27). Ancak 1921 anayasası, 1876 anayasasını yürürlükten kaldırmayarak anayasa üzerinde düzenleme yoluna gidilmiştir ve 23 maddeden oluşmuştur (Uygun, 2016: 6). Bu anayasa Osmanlı'nın merkezîyetçi yapısından sıyrılarak halkı yönetime katmayı, yerel yönetim ile âdem-i merkezîyet anlayışını ön planda tutmayı hedeflemiş ve anayasada yer alan maddeler bu temele göre düzenlenmiştir (Karaarslan, 2007: 117). 10. maddeye ülkenin yönetim birimleri vilayet, kaza ve nahiye olarak belirtilmiştir. (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, 2019). 11. maddeye göre il özel idaresinin sorumluluğuna giren vakıf, tarım, ekonomi, sağlık vb. konuların düzenlenmesi hükme bağlanmıştır (Özmen, 2012: 173). 12. maddeye göre; vilayet şuraları ele alınmıştır bu şuralar il genel meclisi niteliğindedir (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, 2019). 14. maddeye göre; merkezi yönetimin illerdeki temsilcisi olan vali, il genelinde devlet işlerinden sorumlu olacak, yerel ihtiyaçlar ve bunu doğrultuda gerekli olan hizmetler ise bahsi geçen şuralar tarafından yerine getirilecektir (Korkmaz, 2009: 62). 15. maddeye göre; vilayetlerle birlikte bucaklara özerklik ve tüzel kişilik verilmiştir ancak belediyelere tüzel kişilik verilmesi söz konusu olmamıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 12-13). Vilayetleri, kazalar oluşturmaktadır ve kazalardan kaymakam sorumludur. Ancak tüzel kişilikleri olmayan idari birimler olarak tanımlanmıştır. 16.maddeden 21. maddeye kadar nahiyelerden bahsedilmektedir. Nahiyeler iller gibi tüzel kişiliğe, meclise ve yürütme kuruluna sahip özerk bir yapıdır (Uygun, 2015: 7). 22. maddeye göre; "Umumi Müfettişlik" ile ilgilidir

(<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, 2019). 1921 anayasası âdem-i merkeziyetçi bir yapıyı benimsemesine karşın bu durumun federal sisteme dönüşmemesi için bu hükümlerle yasal zemin oluşturmuştur. Nitekim yerel halkın iradesine bırakılan vilayet nahiye şuraları umumi müfettişliklerle denetlenmesi, denetim altına alınması kararına varılmıştır. Bu durum hem âdem-i merkeziyetçi hem de merkeziyetçi bir tutuma neden olmuştur (Bulut, 2015: 87).

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere 23 maddelik anayasanın 14 maddesi yerel yönetimler ve taşra teşkilatı ile ilgilidir. Genel olarak bakıldığında maddelerde il özel idareleri, iller ve bucaklar üzerinde durulmuştur ama belediyeler hakkında bir madde yer almamakla beraber dönemin zor şartları sebebiyle birçok hüküm uygulanmamıştır (Yaylı: 2018: 74). Cumhuriyetin ilanından sonra ülkenin yönetilme şekli Osmanlı'dan miras kalan merkezi yönetim sistemi olmuştur. Kamusal alana yönelik yapılan hizmetlerde ön planda merkezi yönetim yer almakta daha sonra bu hizmetler yerel yönetime aktarılmaktaydı (Lamba, 2010: 139). Hükümetin yapmış olduğu meclis toplantılarında 1921 Anayasası'nın âdem-i merkeziyetçi özelliğini dönemin zor şartları altında gerçekleştirememesinden dolayı merkeziyetçi sisteme kaydığı belirtilmekteydi. Bu durum merkezi yönetimin yapısına uygun yeni bir anayasanın ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır (Şinik ve Görgün 2014: 786).

3.3.2. 1924 Anayasası

1924 Anayasası Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasının ardından 1921 Anayasası'na oranla daha normal şartlar altında kabul edilmiştir. 1924 Anayasası 105 maddeden oluşmaktadır (Çiçek, 2005: 54-55). 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerde yaşanan gelişme 1924 Anayasası'yla kısıtlanmıştır (Erdoğan, 2016: 21). Ayrıca bu anayasada yerel yönetim ile ilgili hükümler üç madde ile sınırlandırılmıştır. Anayasanın 89. maddesine göre Türkiye; illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara, bucaklar ise köy ve kasabalara ayrılarak düzenlenmiştir. 90. maddeye göre il, şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik kazanmıştır. 91. maddeye göre illerdeki ihtiyaçlara göre faaliyetler yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine tabidir hükmü yer almaktadır (Özer ve Ökmen, 2013: 23). 1921 Anayasası'nda gibi bu anayasada âdem-i merkeziyet ilkesine yer verilmemiştir. Merkezi yönetim sistemi ile daha çok örtüşen tefriki vezaif ilkesi benimsenmiştir (Karaarslan, 2007: 120). Tefriki vezaif ilkesinin bir diğer adı görevler ayrılığıdır. Bu ilke ile beraber tekrar Kanun-i Esasiye dönüldüğü anlaşılmaktadır (Çetin, 2018: 101).

Bu anayasada merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımına yönelik bir kesinlik belirtilmemiştir. Bu durumun temel sebebi merkezi yönetimin yetkilerinin kısıtlanmamasıdır (Karaarslan, 2007: 120). 1924 Anayasası, yerel yönetimlerin yereldeki kamu güçlerini doğrudan kullanmasını engelleyerek, kamu gücünün kullanımını ancak merkezi yönetimin illerdeki temsilcisi olan valilerin denetim ve yönetimine bırakmıştır (Korkmaz, 2009: 62). Yayla, âdem-i merkeziyetçiliği terk edip anayasadaki merkeziyetçi tutumun sebebinin erken cumhuriyet döneminde yaşanan bölücü olaylara dayandırmıştır. Ona göre, gerçekleştirilmek istenen reformların ülke ölçeğinde hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi merkezi bir tutumla olabilmektedir (Yayla'dan aktaran Şinik ve Görgün 2014: 786). Gülan ise bu durumu, rejimin sağlanması için devletçilik ilkesinin bir gereği olarak görmüştür (Gülan, 1998: 98).

1924 Anayasası ile ortaya çıkan kanunlar arasında 442 sayılı Köy Kanunu önemlidir. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler düzenlenirken köylerin statüsünü belirlemekle başladı. Çünkü 1924 Anayasası'ndan önce köyleri yerel yönetim birimi statüsünde düzenleyen kanun bulunmamaktadır (Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz, 2014: 36). 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu yerel yönetimler bağlamında çıkarılan ilk kanundur (Yeyrek, 2014: 32). Kanunun 7. maddesinde köyün, tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu kanunda köyün organlarından olan köy derneğini kadın ve erkek köy seçmenlerinin toplamı oluşturmuştur. Bu nedenle köy derneği düzenlenirken halkın yönetime katılması ve bunun sonucu olarak doğrudan demokrasi gibi ilkelerin somutlaştırılması

hedeflenmiştir. Bu kanunun çıkarıldığı döneme göre değerlendirilmesi yapıldığında büyük önem arz etmektedir. Ancak kanunun mali desteğinin yeterli olmaması öneminin azalmasında etkili olmuştur (Çağdaş, 2011: 404).

1924 Anayasası'nın kabulünden sonra yerel yönetimler açısından yaşanan önemli olaylardan biri de 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nun yürürlüğe girmesidir. Cumhuriyetten sonra belediyeciliğin öncülüğünü Ankara yapmıştır. Çünkü cumhuriyetin ilanından sonra başkent değişmesi ile birlikte Ankara'nın çağdaş kente yaraşır bir görünüme kavuşması öngörülmüştür (Yaylı, 2018: 75). Şehremaneti Kanunu'na göre belediye, hükümet tarafından atanacak bir şehremin ve halk tarafından seçilecek olan bir meclis tarafından yönetilecektir (Koçak ve Ekşi, 2010: 297). Bu kanun ile seçmen ve aday olabilmek için vergi ödeme ve mal varlığı gibi şartlar kaldırılrsa da şehreminin atanması hala merkezi yönetimce olmaktadır (Yeyrek, 2014. 32). Bu kanun ile eski belediyeçilik anlayışı ile paralel bir belediye kurulmuştur (Sakal, 2000: 124). 1924 yılında yürürlüğe giren 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar varlığını sürdürmüştür (Kolay, 2018:238). Bu Belediye Kanunu'nu incelemeden önce 1923-1930 yılları arasında iki Belediye Kanunu Layihası çıkmıştır. Bunlardan ilki 1924 yılında çıkan Belediye Kanunu Layihasıdır. İkincisi ise 1926 yılında çıkan Belediye Kanunu Layihasıdır. 1924 Layihası'na göre düzenlenen belediye sisteminde İstanbul şehremaneti için ayrıcalık tanınırken Ankara şehremaneti için ayrıcalık yer almamaktadır. 1926 Layihası'na göre ise İstanbul ve Ankara şehremaneti için ayrıcalık tanınmamaktadır. 1924 Layihası kentteki yerleşim yerlerini şehir ve kasaba olarak sınıflandırırken, 1926 Layihası büyükşehir, şehir ve kasaba olarak sınıflandırmaktadır. 1926 Layihası'ndan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye sistemi cumhuriyetin ilk yıllarında da gündemde olmuş bir yerel yönetim birimidir. Bu iki kanun tasarısında da belediyeçilik ile ilgili birçok düzenleme yapılmıştır ama iki layihada yasallaşamamıştır. Ancak yasallaşamayan bu iki layiha Cumhuriyet belediyeçiliğinin başlangıcı kabul edilen 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na örnek teşkil etmiştir (Şinik, Yılmaz Uçar ve Dik, 2016: 2-25). 1580 sayılı kanun Vilayet, Dersaadet Belediye Kanunları ve Ankara Şehremaneti Kanunu gibi kanunları yürürlükten kaldırarak bir çatı altında toplamıştır. Fakat İstanbul ve Ankara'nın bazı ayrıcalıkları devam etmekteydi. Örneğin İstanbul'da valinin belediye başkanı olması durumu, Ankara'da ise belediye başkanı içişleri bakanı tarafından atanması durumu devam eden ayrıcalıklar arasında yer almaktaydı. Yerel yönetimlere karşı olan bu merkezizetçi tutum, belediyelerin sahip olduğu özerk niteliğine zarar veren bir durum olmuştur (Çağdaş, 2011: 404). Bu kanuna göre belediye başkanı meclis üyeleri tarafından seçildiği gibi İçişleri Bakanlığı ya da vali tarafından da atanabilmekteydi (Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz, 2014: 36). Belediye başkanının bu şekilde iş başına gelmesi ve seçilen üyelerin vesayet denetimi altında çalışması özerk bir belediye sistemini yansıtmamaktadır (Bayrakçı, 2018: 329).

1930'lu yıllarda kamu yönetimi alanında yaşanan önemli olaylardan bir diğeri ise yabancı uzmanlar tarafından kamu yönetimi reformları ile ilgili raporlardır. Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar 1960'lı yıllara kadar devam etmiştir. Cumhuriyet Dönemi'nin ilk ve kapsamlı çalışması 1933 yılında Goldthwaite H. Dorr tarafından yazılan ve "Dorr Raporu" olarak anılan rapordur (Önen ve Kurnaz, 2017: 60-61). Bu raporda idare ile ilgili incelemeler yapılarak tespitlerde bulunulmuş ve öneriler yapılmıştır (Altunok, 2011: 238). İmparatorluğu devralan cumhuriyetin en temel hedefi, vatandaşların ihtiyaçların karşılanması noktasında, gerekli olan faaliyetleri kendi eliyle yerine getirerek hızlı kalkınmayı sağlayabilmek olmuştur. Bu durumun temel iki sebebinden birincisi savaştan çıkmış bir ülkenin yeterince özel sektör kaynaklarına sahip olmamasıdır. İkinci temel sebepten kabul edilen yeni rejimin sağlanmasıdır. Mevcut durum cumhuriyetin ilkeleri arasında yer alan devletçilik ilkesinin bir sonucudur (Gülan, 1998: 98). Dorr, raporunda kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin yoğun olduğunu, bunlarla mücadele edilmesi gerektiğini söylemiştir. Ayrıca merkezizetçi bir anlayışın olduğunu, bu nedenle yetki devrinin yapılması gerektiğini savunmuştur. Dorr'a göre çözülmesi

gereken ilk şey, millet liderleri tarafından alınan kararları, etkin bir şekilde uygulayamayan idarenin başarısızlığıdır (Kaya, 2016: 172). 1949 yılında hazırlanan Neumark Raporu ilk özgün rapor özelliğini taşımaktadır (Altunok, 2011: 244). Bu rapor kamu yönetimindeki sorunları ve tekrar düzenlenmesi gereken alanları ele alarak birtakım çözümler sunmuştur (Kılınç, 2018: 120). Raporda merkezileşme ve yerelleşme kapsamında eleştirilen noktalar, genel olarak aşırı merkezileşmenin olması, halkın yönetime katılmaması ve kamu hizmetlerinde halkın bilgilendirilmemesidir (Mamur Işıkcı, 2017: 172). 1949 yılında hazırlanan Thornburg Raporu, Dorr Raporu'ndan sonra en kapsamlı rapor olma özelliğine sahiptir ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye'nin Marshall Planı'na dâhil edilmesi ile yapılan bir çalışmadır. Bu raporda devletçi anlayış eleştirilmektedir. Yine diğer raporlarda olduğu gibi bu raporda da merkezileşme eleştirilmiştir. Liyakat sistemine önem verilmesi, yönetimin aksayan yönleri düzeltilerek uzman kişiler yetiştirilmesi ve bürokratik yapının iyileştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Thornburg Raporu'nda bir verimsizliğin olduğu ve bunun kaynağının yönetim olduğu belirtilmiştir. Bu rapor 1951 yılında hazırlanan Barker Raporu'na önyak olmuştur (Kaya, 2016: 173-174). Bu raporda genel olarak yetki devri, merkez-taşa ilişkileri, yardımcı hizmetler, muhasebe ve mali idare gibi konular ele alınarak değerlendirilmiştir (Göçoğlu, Kurt ve Öktem, 2019: 55). Rapor yetki devrinin acil bir şekilde yapılması ve sorumlulukların dağıtılması gerektiğinden bahsetmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukların artırılması gerektiği savunulmuştur. Bu raporda özellikle merkezileşme anlayışını vurgulanarak merkezin yetkilerinin yerel yönetimlere geçerek, yerelleşmeye ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Lamba, 2010: 140). 1951'de hazırlanan bir diğer rapor ise Martin-Cush Raporu'dur. Bu rapor Marshall Planı yardımlarından faydalanmak için bir koşul niteliğinde olup Barker Raporu ile eş zamanlı olarak yürütülmüştür. 1951 yılında hazırlanan bu rapor Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Raporda Türkiye, mali ve idari açıdan değerlendirilmiştir (Yayman, 2005: 163). Raporda üst düzey yöneticilere yetki devredilmesiyle birlikte rutin işlerden sıyrılıp birimlerin gerçek işlerini yapmaları gerektiği vurgulanmıştır (Yeyrek, 2014: 15). Çünkü sorunun temel nedeni kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi sonucu aynı işi birkaç birimin yapmasıdır. Buna ek olarak pek çok kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi merkezi yönetimin sorumlulukları arasında olması da bu durumu tetiklemiştir. Bu dönemde merkezi idare yerel yönetimlerin yetkilerine de müdahil olduğu görülmüştür (Lamba, 2010: 141). 1952 yılında hazırlanan Gruber Raporu, 1959 yılında hazırlanan Baade Raporu ve yine 1959 yılında hazırlanan Chailloux-Dantel Raporu'nda benzer konular eleştirilmiştir (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). 1961 Anayasası'na kadar geçen bu zamanda yabancı uzmanların hazırladığı raporlar ile Türk kamu yönetimi sistemine yön verilmeye çalışılmıştır.

3.3.3. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 tarihinde yaşanan askeri darbenin ardından ortaya çıkmış bir anayasadır (Kuzu, 1992: 216). 7 Eylül 1961'de halk oylaması sonucu kabul edilen (Yaylı, 2018: 85) bu anayasa, uzman kişiler tarafından hazırlanan ve yerel yönetimler alanında önemli düzenlemelerin yapıldığı bir modeldir (Ertaş, 2016: 90). 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili detaylı düzenlemeler olmamasına karşın 1961 anayasasında bu konu geniş bir yelpazede ele alınmıştır (Yeyrek, 2014: 33). Ancak yerel yönetimler ile ilgili hükümler diğer anayasalara oranla daha fazla olmasına rağmen belediyeler ile ilgili hükümlere çok fazla yer verildiği söylenememektedir.

Bu dönemde yaşanan bir başka gelişme ise 27 Temmuz 1963 tarihinde yaşanmıştır. Bu tarihte 307 sayılı kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek olarak gelmiştir. Bu kanun ile belediye seçimlerinin halk tarafından tek dereceli seçimlerle olacağına karar verilmiştir (Özer ve Ökmen 2013: 23). Yapılan bu değişiklik sonucu belediye başkanının merkezi hükümet tarafından atanmasına yönelik uygulamalar son bulmuştur. Öte yandan mansup belediye başkanını düzenleyen madde ile ilgili herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır. Bu durumun temel dayanağı ülkede yaşanabilecek anarşi ve terör odaklı yoğun siyasi gündemin varlığında belediye başkanlığı için seçim yapılmasına, belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesine olumlu bakılmamasıdır. 1961 Anayasası ve sonraki

dönemlerde yerel yönetimler açısından gelişmeler yaşansa dahi bu durum merkezi yönetimin baskın konumunu göstermektedir. Bu tutum yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz yönde etkilemektedir (Çağdaş, 2011: 405).

1961 Anayasası'nın madde 112'de "*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*" ifadesi yer almaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, 2019). Bu bağlamda âdem-i merkeziyetçiliği, yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkesi ile bir bütün olarak görülmesi düşüncesini ortadan kaldırmıştır. Bu anayasada illerin idare edilmesi yetki genişliği ilkesine göre yapılacağı belirtilmiştir. Görevler ayrımı ilkesi ise ortadan kaldırılarak idarenin görevleri ile ayrılmaz bir bütün olduğu kabul edilmiştir (Çetin 2018: 102). Kamu tüzel kişiliğinden bahsedilmesi ise yerel yönetimlerin anayasal bir kurum olduğunun göstergesidir (Özmen, 2012: 174). Anayasa'nın 115. maddesine göre iller dışında yönetim birimleri belirtilmemiş ve bu birimlerin belirlenmesinde yasa koyucu söz hakkına sahip olmuştur (Yaylı 2018: 85). 1961 Anayasası'nın 116. maddesine göre yerel yönetimler "*il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*" şeklinde düzenlenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, 2019). Maddenin devamında mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri konusu ancak yargı denetimiyle mümkün kılınacağına yer verilmiştir. Böylece ilk defa 1961 Anayasası ile yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması amaçlanmıştır (Yeyrek, 2014: 34). Bu anayasada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır (Yaylı, 2018: 86-87). Ancak 1961 Anayasası ile birlikte Anayasa Mahkemesi ve Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulmuş olması bürokratik vesayetın devam ettiğinin bir göstergesi niteliğindedir (Okur Çakıcı, 2016: 12). Eryılmaz'a göre bu anayasayla sağlanan özgürlükçü anlayış belediyelerdeki demokrasiyi geliştirmemiştir. Üstü kapalı olarak bahsedilen vesayet, siyasi ve mali vesayet alanına dönüştüğü görülmüştür (Eryılmaz'dan aktaran Koçak ve Ekşi, 2010). Öte yandan 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak 120, 121 ve 122. maddelerinde sırasıyla üniversiteler, radyo ve televizyon idaresi ve kamu kurumu niteliğindeki mesleki kuruluşların, âdem-i merkeziyetçi yapısı vurgulanarak yasal dayanağa bağlanmıştır (Özmen, 2012: 174).

Yerli uzmanlar tarafından detaylı olarak yapılan çalışmalar 1960'lı yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı yerli uzmanlarca sistematik araştırılmaların yapılmasına olanak sağlamıştır. Teşkilatın genel olarak görevi hükümetin kültürel, ekonomik, sosyal vd. politikalarına destek olmaktır (Kaya, 2016: 174). 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Milli Birlik Komitesi'nin isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü öncülüğünde bir çalışma gerçekleştirilmiştir. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor başlığı ile bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor planlı şekilde hazırlanan raporlara öncü olmuştur (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). 1962 yılında başlayan Devlet Planlama Teşkilatı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından ortak hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 1963 yılında tamamlanmıştır. Bu rapor kamu yönetimi alanında Türk uzmanlar tarafından hazırlanan ilk rapordur. Ayrıca Türk idaresini değerlendirmek için yapılan en kapsamlı çalışmadır (Kalağan, 2010: 71-72). Esas olarak bu projenin iki temel amacı olduğu aktarılmaktadır. Birinci amacı merkezi hükümette yer alan görevlilerin dağılımını saptamaktır. İkinci amacı ise kamu hizmetlerinin verimliliğini ölçmektir (Kaya, 2016: 175). Merkezi yönetim ile halk arasında güçlü bir bağ kurarak kamu hizmetlerini halka yaklaştırılması ve hizmetlerin hızlı aktarılması gerektiği öngörülmüştür (Karaarslan, 2007: 123). Görevlerin merkezi hükümet ve mahalli idarelere ait olması bakımından ikili bir ayrıma gidilmiştir. Merkezi hükümetin görevlerindeki en büyük eksikliğin, görevlerin yerine getirilmesinde ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında yaşanan mahalli farklılaşmalar olduğu

aktarılmıştır. Gerekli teşkilatın kurulmasına rağmen yaşanan eksikliği ise etkinliğin az olması ya da hedeflenen seviyeye ulaşmaması çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bunlara ek olarak aşırı kırtasiyeciliğin engellenmesi gerektiği ve bunun verimsizliğe yol açacağı dile getirilmiştir. İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik başlığında ise merkeziyetçiliğin devam ettirilmemesi gerektiği bu nedenle yetki devrinin uygulanması gerektiği vurgulanmıştır (*MEHTAP yönetim kurulu raporu*, Cilt 2, 1996). Raporun sonuç kısmında merkezi hükümet ve mahalli yönetimler arasındaki görev dağılımı, yetkileri ve kaynakları ayrı bir proje olarak ele alınması gerektiği vurgulanmıştır (Kalağan, 2010: 73). Bu rapor Türk idare yapısında köklü değişikliklere gidilmesi gerektiğini açıkça dile getirilmiş ve herkes tarafından onaylanmıştır. Ancak raporda önerilenler uygulamaya konmamıştır (Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 209).

1950'li yıllarda başlayan kentlere göç hareketi, 1970'li yıllara gelindiğinde kontrol altına alınamaz bir hale gelmiştir (Yaylı, 2018: 87-88). Bu durum yerel yönetimlerin üzerindeki yükü arttırmıştır. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde aktif rol almasına neden olmuş ve yerel yönetimler merkezin bir uzantısı haline gelmiştir (Mahmutoglu, 2011:148). Bu durum yerelde yeni yönetim sistemlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yeni belediye sistemi toplumsal belediyeçilik anlayışı olarak tanımlanmıştır. Ancak bu sistem merkez tarafından hükümet politikası niteliği taşımadığı için başarı ile sonuçlanamamıştır. Yine 1961 Anayasası döneminde yerel yönetimler alanında en önemli düzenlemelerden biri Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulmuş olmasıdır. Bu bakanlık 1978 yılında kurulmuştur ve yerel yönetimlerin gelişmesinde önemli rol oynamıştır (Yaylı, 2018: 88-89). Bakanlığın kurulmasındaki temel amaç, yerel yönetimlerin karşılaştığı idari ve mali kısıtları çözmek, belediye birliklerinin kurulmasını sağlamak ve yerel yönetimlere işlerlik kazandırabilmektir (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 75). Ancak 1979 yılında kaldırılarak görev alanları İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir (Yaylı, 2018: 90).

3.3.4. 1982 Anayasası

1960 yılında yaşanan askeri darbenin ardından 12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe ile yeniden yönetime el konulmuştur. Yaşanan askeri darbe ile mevcut belediye başkanlarının görevlerine son verilmiştir ve yerel meclislerin hepsi de dağıtılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 302). Bu darbenin ardından 1982 Anayasası halkın oyu ile kabul edilmiştir (Doğan, 2014: 140). Diğer anayasalarda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelere yer vermiştir fakat 1961 Anayasası'na oranla merkezi yönetim ile ilgili düzenlemeleri daha ağır basmaktadır (Ertaş, 2016: 90). Anayasanın 123. maddesinde, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi merkez ve yerel arasında bir ayrıma gidilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, 2019). 126. maddeye göre Türkiye, illere illerde kademeli olarak diğer bölümlere ayrılacaktır. İllerin idaresi ise yetki genişliği ilkesine dayandırılacağı belirtilmiştir. Bu madde 1961 Anayasası'nın 116. maddesi ile benzerlik göstermektedir. 127. maddeye göre iller kamu tüzel kişiliği ile idari vesayete sahip yerel yönetim birimi olarak nitelendirilmiş ve yerel yönetim birimlerinin belediye, il özel idareleri ve köyler olduğu belirtilmiştir. Yine bu maddenin 3. fıkrasına göre büyük yerleşim yerlerine özel yönetim sistemi getirilebileceği öngörülerek büyükşehir belediye sistemi ve alt belediye sistemlerinin kurulacağı belirtilmiştir (Karaarslan, 2007: 124-125). Büyükşehir belediyeleri ile ilgili ilk hükümler 1982 Anayasası'nda yer almıştır. Bu bağlamda 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile birlikte büyükşehirlerde iki kademeli büyükşehir sistemi kurulmuştur. Üst kademe büyükşehir belediyesi iken alt kademe büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşmaktaydı (Arıkboğa, 2018: 367). 3030 sayılı kanun ile üst kademe ile alt kademe arasında orantılı gelir-kaynak dağılımı yapılması yerine büyükşehir belediyelerinin üstün olduğu belirtilmiştir (Erençin, 2004: 5). Bu iki kademeli sistemin yönetimi katılımı sağlaması açısından olumlu bir özelliğe sahip iken alt kademe ile üst kademe arasında anlaşmazlıkların çıkıp hizmetin aksaması olumsuz bir özellik niteliğindedir. 3030 sayılı kanun üç döneme ayrılmıştır. İlk dönem 1984 ile 2004 yılları arasında geçmektedir ve bu döneme kuruluş

dönemi denmektedir. İlk büyükşehir sistemi Ankara, İstanbul ve İzmir’de uygulanmıştır. Zamanla diğer illerde büyükşehir statüsüne ulaşmak istemiştir. Bu durumun belli başlı sebepleri vardır. Örneğin; büyükşehirde yaşamının verdiği psikolojik neden, idari açıdan parçalanmış kentsel alanların büyükşehir belediyesi ile bir bütün haline alma arzusu, büyükşehirliere yapılan mali kaynak ve bu sayede kentin hızlı kalkınmasıdır. Bir diğer örnek ise nüfus sınırı olmamasına rağmen her il büyükşehir statüsüne kendi isteği ile ulaşamamaktadır. Bu illerin bu statüye ulaşip ulaşmaması siyasi iktidar tarafından karar verilmektedir (Arıkboğa, 2018: 372-374).

1982 Anayasası’ndan sonra gerçekleşen bir başka düzenleme ise il özel idareleri ile ilgilidir. 1913 yılında il özel idareleri ile ilgili olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati yerini 1987 yılında çıkan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na bırakmıştır. Bu kanun ile birlikte il özel idarelerinin görev alanları eğitim ve öğretim, sağlık, sosyal yardım, bayındırlık, tarım, hayvancılık ve ticaretten oluşmaktaydı. Ancak zamanla il özel idarelerinin görevi sayılan bu alanlar merkezi yönetimin bünyesine geçmiştir. 1990’lı yıllara gelindiğinde il özel idareleri merkezi yönetimin yereldeki uzantısı olarak görülmekteydi (Uçar, 2011:615). İl özel idarelerinin görev alanlarının gerekli bir şekilde paylaşılmamış olması ile işlevini yitirmiştir. Bu nedenle 3360 sayılı il özel idaresi 2005 yılında 5302 sayılı kanun ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır (Mutlu, 2018: 296).

1988 yılında başlayan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), DPT’nin isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanmış ve 1991 yılında yayınlanmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017: 62). Bu raporun nihai amacı, merkezi yönetim ve birimleri ile yerel yönetim ve birimlerinin etkili, verimli, hızlı, ekonomik vb. düzeye gelmesini sağlamak ve Avrupa Topluluğu’na yönelik uyum çalışmalarının yapılmasını sağlamaktır (Sezik ve Ağır, 2016: 229). Bu raporda yerel demokrasiyi güçlendirmeyi ve bunun için yerel katılımı etkinlik sağlanması dile getirilmiştir. Yerel hizmetlerin niteliği açısından yerindelik denetimi değil sadece hukuki açıdan denetim yapılması gerektiği söylenmiştir. Taşra yönetimi tarafından yerine getirilen hizmetlerin bir kısmının il ve ilçe belediye meclislerine aktarılması gerektiği ve yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarını oluşturabilmeleri için bazı yetkilerin verilmesi gerektiğine yer verilmiştir. Rapor, yerel yönetimlerin sorunlarını sıralayarak bunların çözümlerini de belirtmiştir. Bunlara ek olarak raporda merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin arasındaki ilişki ele alınarak özerklik konusunda iyileştirilmeler yapılması gerektiği dile getirilmiştir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 322). Fakat bu projede diğer hazırlanan raporlar gibi gereken şekilde uygulanmamıştır (Kalağan, 2010: 71).

3.3.5. AB Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Yerel Yönetimler

1959 yılından beri Avrupa Birliği (AB) bünyesinde yer almak isteyen Türkiye 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 141-142). AB’ye tam üye olan veya aday statüsünde olan ülkelerin belli başlı uyması gereken kriterler vardır. Bunlardan biri kamu sisteminde âdem-i merkeziyetçiliğin ön planda olması ile yönetimde şeffaflık hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerinin geçerli olması öngörülmüştür. Bu bağlamda Türkiye 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmiştir. Bu şarta göre yerel yönetimleri güçlendirmek, özerkliği korumak, demokratik ve yerinden yönetim ilkelerinin sağlanması Avrupa modeli ülke olmanın temel şartlarından (Yiğit, 2017: 55-56). AB’nin aday ülkelerden beklediği bir diğer konu ise Kopenhag Kriterleri ışığında ekonomik, siyasi ve yönetsel faaliyetlerin uygulamaya geçirilmesidir. 1998 yılında Kopenhag Kriterleri arasında ilerleme raporları da yer almaya başlamıştır. Bu raporlarda aday ülkelerin, AB ülkelerine uyumu değerlendirilecektir (Öztürk, 2015: 138). 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti aday ülke statüsüne ulaşmıştır. Bu statüye ulaştıktan sonra yayımlanan ilerleme raporları Türk kamu yönetimi sistemi üzerinde etki yaratmıştır. Bu raporların amacı, merkezi yönetimin etkilerinin azaltılması, hiyerarşik yapı ve kırtasiyeciliği ortadan kaldırmaya yöneliktir. AB’nin kamu yönetimi ile ilgili bir başka düzenlemesi ise katılım ortaklığı belgesidir. Türkiye bu belgeyi 2001 yılında kabul etmiştir. Bu belgede açıkça yerel yönetimler ile ilgili bir metin

bulanmamasına rağmen özelleştirme, bölgesel kalkınma ve yönetsel yapı ile ilgili konular yerel yönetimleri bizzat ilgilendirmektedir (Yiğit, 2017: 56-60). Katılım ortaklığı belgesinin kabulünden sonra 2001 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Ulusal Program kabul edilmiştir. Bu program ile topluluk müktesebatına uyum sağlanması amaçlanmıştır. Program kapsamında yapılan reformlar 2001 yılına ait İlerleme Raporlarına olumlu yansımıştır. 2004 yılında ise İlerleme Raporu ve Tavsiye Belgesi yayınlanarak Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirmesi nedeniyle müzakerelere başlanabileceği dile getirilmiştir. Müzakerelere ise 2005 yılında başlanılmasına karar verilmiştir (Kalko, 2010: 80-81).

2000'li yıllarda Türk kamu yönetimi yeniden yapılanmaya başlamıştır. 59. Hükümetin hazırladığı raporlarda kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılacağı ve merkezi yönetimden ziyade yerel yönetimler üzerinde durularak güçlendirileceği belirtilmiştir. Bu reform çalışmaları ile birlikte büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve belediyeler ile ilgili yeni kanun tasarıları düzenlenmiştir (Kayan, 2015: 204). Bu kanunların temelini 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) oluşturmuştur.

KYTKT öncesinde çeşitli çalışmalar yapılmış ancak bu kanun kadar kapsamlı olmamıştır. Bu kanun tasarısı yukarıda incelenmiş olan MEHTAP ve KAYA raporları ışığında hazırlanmıştır (Zengin, 2003: 193). KYTKT, yeni kamu yönetimi anlayışında bir dönüşümü hedeflemiştir (Lamba, 2014: 140). İçerik olarak yerel yönetimlerde sivil aktörleri ve yönetim faktörlerini ön plana çıkarmıştır. Kanunun gerekçesi incelendiğinde reformun temel nedeni, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçişin sonucu olan isteklerin farklı alanlara kaymasıdır. Tasarıdaki yeni yönetim anlayışı maddeler halinde sıralanmış ve bu bağlamda “*Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.*” vurgusu yapılmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 2019). Gerekçenin devamı incelendiğinde, aşırı merkezîyetçi bir yapının varlığından bahsedilmiştir. Bu yapı merkezi birimlerin stratejik liderlik ve politika belirleme özelliklerini kaybetmelerine neden olması yönünden eleştirilmiştir. Tüm bunlar göz önüne alındığında kamu hizmetlerinde verimsizleşme, israf ve gerileme yaşandığı görülmüştür. Bu sorunların çözümü sivil toplumun güçlendirilmesi ve yerelleşme ile mümkün olacağı düşüncesi hâkimdir. Böylece hantal yapıdan etkin yapıya geçilerek verimlilik sağlanacak ve merkezi yönetim yerine yerinden yönetim desteklenecektir (Yılmaz, 2007:230-231).

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu kanun 3030 sayılı kanunu kaldırmıştır. Bu kanun ile beraber büyükşehir modelinin ikinci dönemi olan genişletme dönemi başlamış ve 2004 ile 2008 yıllarını kapsamıştır. Bu dönemde İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri'nin sınırları, il mülki sınırına kadar genişletilmiştir (Arıkboğa, 2018: 375). 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyesini, “*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlanmıştır (Kalko, 2010: 139). Bu kanun ile birlikte büyükşehir sınırları içerisinde bulunan belde belediyeleri, büyükşehir belediyelerinin bir uzantısı olarak görülmüş ve bu belediyelerin içerisine dâhil edilmiştir (Arıkboğa, 2018: 375). 5216 sayılı kanunda görevler, liste usulüne göre belirlenmiş ve sınırlar içindeki mahalli müşterek ihtiyaçların tümü büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğuna verilerek yerellik ilkesi ön plana çıkarılmıştır (Yiğit, 2017: 41). Ayrıca kanun temel olarak merkezi yönetim vesayetini taşıyan bir özelliğe sahip olduğu için yerelleşmeyi engelleyici bir niteliktedir (Özeroğlu, 2014: 114).

2004 yılında aralık ayında gerçekleşen bir başka düzenleme ise 5272 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun, 1930 yılından beri varlığını sürdüren 1580 sayılı Belediye Kanunu yerini almıştır. Ancak 5272 sayılı kanun meclisin iç tüzüğüne aykırı olduğu gerekçesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2005 yılında yasal boşluğu doldurmak için 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe

girmiştir (Güleç, 2016: 39). Bu kanunun temel felsefesi belediyelerin hem görev bakımından hem de yetki bakımından güçlendirerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) kapsamında hizmette yerellik ilkesini etkinleştirmektir (Eren, 2011: 92). 5393 sayılı kanun ile AYYÖŞ'te yer alan özerklik ilkesi dikkate alınarak kanunda belediyelerin ilk defa mali ve idari açıdan özerk olduğu belirtilmiştir (Çelik, 2013: 18). 5393 sayılı bu kanunun gerekçesi incelendiğine bazı işlemlerde kararların İçişleri Bakanlığı'nın onayından geçmesi şartı kaldırılmıştır. Kararların büyükşehir belediye meclisine bırakılarak AYYÖŞ'e uyumlu olma hedefi belirlenmiştir (Kalko, 2010: 139).

1580 sayılı kanunda belediyelerin görevleri liste usulüyle belirlenmekteydi. Yeni kanunda ise liste usulü terk edilerek genel yetki ilkesi kabul edilmiştir (Canan, 2008: 143). Belediyelerin görevleri ise belediye hizmetlerinin sunulmasında gerekli olan altyapı, ulaşım gibi temel hizmetlerin ötesine geçerek (Yörükoğlu, 2008: 61) eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım gibi hizmetler yerellik ilkesi kapsamında genişletilmiştir (Yiğit, 2017: 33). Bu açıdan yeni kanun, başka bir kamu kurum/kuruluşunun sorumluluğuna verilmeyen mahalli müşterek hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. AYYÖŞ'te geçen hizmette yerellik kavramı ile paralel olan bir diğer konu ise belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerde ve yine en uygun yöntemle sunulacağı belirtilmesidir (Günel, 2013: 128). Bu kanun ile birlikte yerel yönetim birimlerine halkın katılımı sağlayan önemli ilkeler benimsenmiştir. Kent konseyi, hemşehrilik hukuku ve yönetime gönüllü katılım buna örnektir. Bu gelişmeler AYYÖŞ'teki hükümleri iç hukukumuzda yerleştirme çabası açısından önemlidir (Yörükoğlu, 2008: 61).

Kanun köylerin birleşerek belediye kurmasına olanak sağlamıştır. Burada esas olan nüfusun 5.000'in üzerinde olmasıdır. Bu durum hizmetlerin belediyeler tarafından etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinin köy halkının tercihine bağlı kılınması hizmetlerin halka yakın yürütülmesiyle ilişkilidir (Barut, 2017: 36). Bir diğer değişim ise mahalli idare organlarının ve bu organ üyelerinin görevden uzaklaştırılması konusudur. Bu konuda İçişleri Bakanlığı'na tanınan takdir yetkisi sınırlandırılmıştır. Bu, keyfi uygulamaların önünü keserken diğer yandan da merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşma eğilimini yansıtmaktadır (Kalko, 2010: 135-136).

Kanun yerellik açısından değerlendirildiğinde kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk yüklemiştir. Bu durum mali açıdan kaynakların dağılımında da değişiklik yaşanmasına neden olmuştur (Eren, 2011: 93). Belediyelerin gelirleri dört başlık altında toplanmaktadır. Öz gelirler, merkezden aktarılanlar, merkezi hükümetin yardımı, olağanüstü gelirler ve diğerleri olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak bu gelirler büyükşehir belediyesinin gelirlerine oranla daha azdır. Merkezden aktarılan payların yanında yeterli hizmetin sağlanabilmesi için belediyelere kendi kaynaklarının oluşturulabilmesi için imkân tanınmalıdır (Öçal, 2017: 5).

Son yıllarda yapılan düzenlemelerde yerelleşme ve hizmetler sunulurken yerel ölçekte iş birliği yapılması ön plana çıkmıştır. 2005 yılından önce belediye birlikleri, belediye kanunundaki maddelere dayandırılarak kuruluyordu. Bu konuda ilk doğrudan düzenleme 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı mahalli idare birlikleri kanunu ile olmuştur (Tek Turan, 2015: 77). Kanunun 3. maddesinde "*birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişiliğini ifade eder.*" şeklinde bir tanım yapılmıştır (<http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5355.pdf>, 2019). Tanımda yer alan "bazı" kelimesi çeşitli görevler verilmesine neden olacağı ve bu durumda kuruluşun beklenen hizmeti veremeyeceği aksine hantal bir yapıya dönüşebileceği ihtimali nedeniyle eleştirilmektedir (Köseoğlu, 2010: 88). Bu kanun, yerel yönetimlerin birbirleriyle ilişki kurarak yerel halka sunulan hizmetlerde daha iyi sonuçlar almasında etkili olurken yerel halkın menfaatlerini de maksimize etmektedir. Bu durum ise yerel kalkınmaya olumlu etki etmektedir (Eryiğit, 2016: 290). Yerel halkın ihtiyaçları çeşitlilik gösterebilmektedir. Bu ihtiyaçların karşılanması bazı zamanlar yatırım bazı zamanlar ise

teknik bilgilerle mümkün olmaktadır. Bu durum özellikle küçük ölçekli belediyeleri maliyet noktasında zorlamakta ve yeteri kadar verim alınmamaktadır. Bu açıdan birlikler, maliyetin azalması, hizmette verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında önem arz etmektedir. Bunların sonucunda da yerelleşme sağlanmaktadır (Tek Turan, 2015: 78). Ancak 1982 anayasasının 127. maddesinde yer alan “Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” ifadesi, vesayet ilişkisi noktasında hukuka uygunluktan farklı olarak takdir yetkinin vurgulandığı bir çerçeve çizmesi bakımında yerelleşme ve hizmette yerellik ilkesi ile çelişmektedir (Eryiğit, 2016: 290).

AB’ye uyum süreci içi gerçekleşen reformlar ile birlikte 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda il özel idaresi; “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak suretiyle kurulan, karar organı halk tarafından seçilen ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişidir.” şeklinde tanımlanmıştır (Koçak ve Kavsara, 2012: 63-68). İl özel idaresinin görev alanları çok geniş bir şekilde sıralanmıştır. Örneğin; Sağlık, tarım, sanayi, ticaret, bayındırlık, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi vb. hizmetleri belediye sınırları dışında uygulamak ile görevlidir (Ertaş, 2016: 100). Bu hizmetlerin yerine getirilmesi öncelik sırasına göre sıralanmıştır. Bunlar; mali durum hizmetin ivediliği ve yerin gelişmişlik düzeyidir. Ancak il özel idareleri bu hizmetleri yerine getirebilecek işlevsel bir yapıya sahip değildir. Çünkü idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişi olmasına rağmen merkezi yönetimin idari vesayeti altında kalmıştır (Mutlu, 2018: 298-303). Kanunun 6. maddesinde “İl Özel İdaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” ibaresi ile hizmette yerellik ilkesinin benimsendiği belirtilmektedir (Çiftelipinar, 2006: 128). Bu kanun ile valinin il genel meclis başkanı olması kaldırılarak valinin meclis tarafından denetlenmesine olanak sağlanmıştır. Ayrıca 18. maddeye göre vali il genel meclisine faaliyet raporu sunmaktadır. Faaliyet raporunda içerik yeterli görülmediği takdirde üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile yetersizlik kararı verilebilir ve bu tutanak meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Bu durum valinin il genel meclisi üzerindeki tasarrufunu genel anlamda azaltmaktadır. Buna ek olarak bütçesinin İçişleri Bakanlığı’nın onayından geçmesi kaldırılarak bu konuda il genel meclisi yetkilendirilmiştir. İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı ile uluslararası düzenlenen organizasyonlara ve teşekküllere üye olabilmektedir. Bu düzenlemeler yerelleşme perspektifinde önemli adımlar olarak nitelendirilmektedir (Akbulut, 2018: 335-336).

2012 yılında çıkan 6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerin sayısı artırılmış ve büyükşehir statüsüne ulaşan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin kaldırılması sonucu oluşan boşluğu doldurmak için 2014 yılında valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı ile bir kurum düzenlenmiştir (Özel, 2016: 593). Valinin yönetsel kapasitesi artırılmıştır bu durumda yerellik ilkesi ile çelişmektedir (Öztürk, 2019: 144). Bunun dışında İl Özel İdarelerinin mali açıdan zayıf olması ve faaliyetlerinin merkezi yönetimin taşrada yapması gereken işlerde il özel idaresi görevli sayılmaktadır. Bu durum il özel idarelerinin yerel yönetime mi yoksa merkezi yönetime mi dâhil olduğu konusunda bir ikilem oluşturmaktadır. Bu bağlamda büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması, yetki ve görevlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılması isabetli bir karar şeklinde değerlendirilmektedir (Karaarslan, 2013: 146-147).

2008 ve 2014 dönemine gelindiğinde büyükşehirlerde bütünleşme dönemi başlamıştır. Bu dönemde ilk kademe belediyelerinin birleştirilmesi sonucu ilçeler oluşturulmuş ve bazı büyük nüfusa sahip olan ilçeler bölünerek ortaya yeni ilçeler çıkartılmıştır. Bütünleşme döneminde ortaya çıkan bir diğer önemli gelişme ise 2012 yılında yaşanmıştır. 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir (Arıkboğa, 2018: 376-377). Bu kanundan önce büyükşehir sayısı 16 iken bu kanun ile beraber 13 ilin eklenmesi ile büyükşehir sayısı önce 29'a ulaşmıştır. Daha sonra 2013 yılında Ordu ilinin nüfus sınırını geçmesi ile birlikte büyükşehir olmuştur. Böylelikle Türkiye'de büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır (Ertaş, 2016: 89). Bu kanun ile yerel yönetimlerde idari yapılanma, mali kaynak ve yerel hizmetler vb. alanlarda köklü değişiklikler yapılmıştır (Apan, 2015: 327).

Bu kanuna göre büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Bu nedenle köy ve belde belediyeleri ortadan kalkmış, köyler mahalle olmuş dolayısıyla tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır. Bu birimler ilçe belediyesine bağlanmıştır (Özer, 2013b: 113). Ancak köylerin durumu yerelleşme ile ters düşmektedir. Çünkü tüm seçmenlerin dâhil olduğu köy dernekleri müşterek ihtiyaçlar için imece ve salma gibi uygulamalar hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesine örnek teşkil etmektedir. Ancak köylerin mahalleye dönüşmesi bu durumu ortadan kaldırmıştı (Günel, Atvur ve Okudan Dernek, 2014: 62). Köylerin mahalleye dönüşmesi, hizmetlerin sunumu açısından kır-kent ayrımını ortadan kaldırmış ve bu durum çelişki oluşturmuştur (Öztürk, 2019: 144). Köylerin mahalleye dönüşmesi tarım ve hayvancılığı olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir (Gürel Üçer, Yeniğül ve Varol, 2014: 40). Ancak büyükşehir ve ilçe büyükşehir belediyeleri, illerde tarım ve hayvancılığı destekleyecek faaliyetlerde ve hizmetlerde bulunabilmesine olanak sağlamıştır. Bu durum ise hizmette yerellik kapsamında olumlu bir gelişmedir (Barut, 2017: 73).

Günümüzde büyükşehirlerdeki yönetim yapısı iki kademelidir. Bunlar; büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesidir. Büyükşehir belediyeleri ilin tamamını kapsarken ilçe belediyeleri ilçelerin tamamını kapsamaktadır ve bu siteme il bütününde büyükşehir sistemi denmektedir. Büyükşehir belediyelerin yetki alanları büyükşehir ilçe belediyelerine oranla daha geniştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin de tek başına yetkili olduğu durumlar olsa dahi hizmetlerini hayata geçirebilmek için büyükşehir belediyelerinin de dâhil olması gerekmektedir. Bu iki kademeli büyükşehir sisteminde gelir kaynakları da birbirinden farklılık göstermektedir. Yeni yasa daha önce farklı yerel yönetimlerce kullanılan yetki ve kaynakları büyükşehir belediye ve büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından da kullanmaları öngörülmüştür. Yani yerel yönetimlerin kullanımına ayrılacak pay daha az birim tarafından kullanılmasına neden olmuştur. Bu durum yerel yönetimlerin yetkilerini değil yerel yönetimler içinde bazı birimlerin yetkilerinin artmasına neden olması bakımından eleştirilmiştir (Arıkboğa, 2013: 72).

Büyükşehirler de kamu hizmetlerinin faaliyetleri hizmette yerellik ilkesine göre değil merkezizetçilik anlayışına göre yapılacağı belirtilmiştir (Arıkboğa, 2018: 396). Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırına kadar genişlemesi ve ilçelerin mülki sınırları içindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaybetmesi ile köylerin mahalleye dönüştürülmesinden de anlaşılacağı üzere büyükşehirlerde yerelleşmeden daha çok merkezileşmenin yaşandığı görülmektedir. Bu durum merkezizetçi yerelleşme olarak da tasvir edilmektedir (Arıkboğa, 2013: 70). Büyükşehir ilçe belediyelerinde ise yetkilerin tek elde toplanması yerelde merkezileşmenin yaşandığının göstergesidir. Bu durum halkın yönetime katılımını zorlaştırdığı için eleştiri konusu haline gelmiştir (Çapar ve Demir, 2017: 63-64).

4. SONUÇ

Toplumun ortaya çıkması ile birlikte yönetim konusu gündeme gelmiştir. Yönetim en genel tanımı ile belirli bir hedefi gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetler bütünüdür. Kamu yönetimi ise devletin yönettiği faaliyetleri yararlı ve etkin bir şekilde düzenlenmesini nitelemektedir. Bu kavram zamanla klasik kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ikiye ayrılmıştır. Klasik kamu yönetiminin ortaya çıkışına ön ayak olan isimler Wilson, Weber ve Taylor'dır. Bu yönetim anlayışının temel amacı siyaseti ve kamu yönetimini birbirinden ayırtmaktır. Ayrıca bürokratik ve hiyerarşik bir

yapının var olması gerektiği benimsenmiştir.1929 ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşından sonra klasik kamu yönetimi eleştirilmeye başlanmıştır. Hiyerarşik, bürokratik, verimsiz ve merkeziyetçi olması açısından eleştirilmiştir. Liberal düşüncelerin yaygınlaşması ile birlikte kamu yönetiminde değişimler yaşanmıştır. Klasik kamu yönetimi dönemi 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır.1980'li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya başlanmıştır. Bu anlayış ile hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin etkinliği artırılması hedeflenerek merkezileşmeden yerelleşmeye geçişi sağlamıştır. Merkezileşmede yönetim sistemi tek elde toplanırken yerelleşmede merkezden taşraya kaynak, yetki ve görev aktarımı söz konusudur.

Türk kamu yönetiminde merkezileşmeden yerelleşmeye geçiş üç dönemde incelenmiştir. Selçuklu döneminde merkeziyetçi bir devlet yapısı esas alınmıştır. Bu dönemde batı tarzı belediye yapısı görülmesine rağmen bu yapı devlet ile iç içe geçmiştir. Osmanlı döneminde merkezi yönetim daha da güçlendirilmiştir. Merkezileşmeden kaynaklı yönetsel sorunlar devletin gerilemesinde etkili olmuştur. Bu dönemde devletin yıkılmasını engellemek için reform çalışmaları yapılmıştır. III. Selim ile II. Mahmud'un batılılaşma faaliyetleri, Tanzimat-İslahat Fermanları ve meşrutiyet dönemleri bu reformlara konu olmuştur. Fermanlar döneminde yerel yönetim birimleri belediye, il özel idaresi ve köy olarak değişmiştir. Osmanlıdan devralınan bu birimler Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında merkeziyetçi yapı benimsenmesine rağmen zamanla anayasalarda yerelleşme bazında hükümler yeterince uygulanamamıştır. Bu bağlamda aşırı merkeziyetçilik anlayışı devam etmiştir. Bu durum hazırlanan yerli ve yabancı uzman raporlarında eleştiri konusu olmuştur. Aşırı merkeziyetçi anlayışın azaltılması AB sürecinde yürürlüğe giren kanunlar ile gerçekleşmiştir.

Genel olarak Türk kamu yönetimi incelendiğinde merkezi yapıdan yerel yapıya geçilmesi öngörülmüştür. Ancak yürürlüğe giren kanunlar her ne kadar aşırı merkeziyetçiliği azaltmaya yöneliktir. Yapılan düzenlemeler teoride kalarak pratikteki yansımaları oldukça sınırlıdır. Bu sınırlama nedeniyle yerel demokrasinin zayıf kalmasına neden olmuştur. Bu nedenle hedeflenen yerelleşme sağlanamamıştır. Yeni kamu yönetiminin gerektirdiği yerelleşme tam olarak uygulanamamasına ile birlikte klasik kamu yönetimi anlayışındaki bürokratik ve hiyerarşik yapı günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Türkiye'de ise yerel yönetimler güçlü başkan-güçsüz meclis şeklindedir. Yerel yönetimlerde alınan kararlardan yerelde yaşayan vatandaşların bilgi sahibi olma oranı yüksek değildir. Güçlü başkan modelinin de etkisiyle yetkiler genel olarak bir kişide toplanmaktadır. Halkın karar alma mekanizması da yeterli değildir. Türkiye'de gazete ya da sosyal medyada gündem olmayan konular dışında halkın, kararlarda etkin olduğu söylenememektedir. Bu durum yerel demokrasiyi de etkilemektedir. Bu nedenle yerel meclislerin siyasal parti, ideoloji odağından uzaklaşması ve siyaset üstü bir konuma getirilmesi gerekmektedir. Böyle bir konuma gelmesi kısa sürede gerçekleştirilmesi beklenememektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlere katılım oldukça fazladır. Ancak yerel demokrasi ve etkin yurttaş modeli için halkın seçimlere katılımı tek başına yeterli bir kriter değildir. Bunun yanı sıra yerel meclislerde yapılan toplantılara halkta katılabilmektedir. Halkın yerel demokrasiye yönelik yetkilerinden bir diğeri ise yerel meclisleri denetleme hakkıdır. Ancak bu konularda halk yeterli bilgiye sahip olmadığı için alınan kararlarda ve yapılan faaliyetlerde pasif konumda kalmaktadır. Yerel meclisler bu durumun önüne geçmeli ve halkın katılımını teşvik edici çalışmalarda bulunması gerekmektedir. Böylece bireylerin fikirleri ile daha yaşanılabilir alanlar oluşturulabilir ve daha etkin kararlar alınabilir. Dolayısıyla yerel kararların alınması sürecinde farklı görüşlerin bir arada olabileceği kamusal alanlar oluşturulabilir. Öte yandan halkın yerel hizmetlere gönüllü katılımı teşvik edilerek yönetimin tek bir kişi elinde toplanmasının önüne geçilmesi sağlanabilir. Bunun yanı sıra

yerel yönetimler öncelikli olarak yöredeki eksikliklerin tespitini yapmalı ve ihtiyaçların aciliyetine göre bir sistem oluşturarak halkın menfaatine uygun bir şekilde karar almalıdır. Bu sistemin oluşturulması içinde yerel yönetimlerde faaliyet gerçekleştirecek kişilerin liyakat yolu ile iş başına gelmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla böyle bir gelişim, yerel demokrasinin de güçlenmesi, aktif yerel meclis ve etkin yurttaş modeli ile sonuçlanabilmektedir.

Etik Beyan

“Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Çalışma için etik kurul izni alınmamıştır.

Katkı Oranı Beyanı

Çalışmadaki yazarların tümü çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

Çatışma Beyanı

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, M. U. F. (2018). 5302 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *R&S Research Studies Anatolia Journal*, 1(2), 352-357.
- Akçakaya, M. (2017). Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(34), 1-31.
- Altunok, M. (2011). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Anbarlı Bozaday, Ş. ve Kızılaykaya, K. (2016). Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmaları Odağında Bir Düzenleme:6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(1), 609-637.
- Apan, A. (2015). Avrupa Birliği’nin. Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, (481), 305-334.
- Arıkboğa, E. (2018). Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. K. Görmez. H. Yaylı (Ed.). *Yerel Yönetimler* (ss.367-409), Ankara: Orion Kitabevi.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 48-96.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Aslan, S. ve Yılmaz, A. (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 287-297.
- Azaklı, S. ve Tek Turan, H. (2016). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(Ama)Ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi*, 23(1), 233-246.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Barut, E. (2017). *Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi (Yüksek lisans tezi)*. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bayırbağ, M. K. ve Göksel, A. (2012). Kamu Yönetimi. G. Atılğan ve E.A. Aytekin (Ed.), *Siyaset Bilimi Kavramlar. İdeolojiler. Disiplinler Arası İlişkiler* (ss.153-169), İstanbul: Yordam Kitabevi.
- Bayrakçı, E. (2018). Belediye Yönetimi. K. Görmez. H. Yaylı (Ed.), *Yerel Yönetimler* (ss.325-365), Ankara: Orion Kitabevi.
- Biricikoğlu, Hale. (2013). Kamu Yönetimi. "Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi: Merkezden Yönetim" Sakarya Üniversitesi. <https://studylibtr.com/doc/852477/kamu-y%c3%b6netimi---sabi%cc%87s---sakarya-%c3%bcniversitesi> (03.09.2019).
- Bulut, E. Ç. (2015). Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler. *Cumhuriyet Araştırmaları Dergisi*, (21), 83-110.
- Canan, K. (2008). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları (Doktora tezi)*. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(1), 391-416.
- Çapar, R. D. (2017). Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı. *Türk İdare Dergisi*, (484), 39-90.
- Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanununun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.
- Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiçek, M. K. (2005). *1924 Anayasasının Hazırlanışı ve Temel Özellikleri (Yüksek lisans tezi)*. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çiftçınar, R. (2006). Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, (2), 123-145.
- Çolak, Ç. D. (2016). Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İdari Reform Hareketleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4 (23), 397-416.
- Demir, K. A. ve Yavaş, H. (2015). Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimi Dergisi*, 13(25), 91-113.
- Demir, K. A. (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 151-171.
- Demirci, M. (2009). Anadolu Selçuklularında Şehirlerin Yönetimi. Adem Esen, Haşim Karpuz, Osman Eravşar. (Ed.) *Anadolu Selçuklu Şehirleri ve Uygarlığı Sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (ss. 163-178), Selçuk Üniversitesi, Konya.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923). *Türk İdare Dergisi*, (473), 97-111.
- Doğan, K. C. (2014). Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform Politikalarına Yön Veren Kavramsal/Teorik Düşünceler ve Kurumsal Düzenlemeler. *Türk İdare Dergisi*, (479), 123-154.
- Erdoğan, C. (2016). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yönetim Yapısı ve Teşkilatlanma (Yüksek lisans tezi)*. Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.
- Eren, V. (2011). Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 89-111.
- Erençin, A. (2004). Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu. Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener (Ed.) *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma bildiriler kitabı içinde (ss. 57-65)*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 3-15.
- Erkan, E. G. (2014). *Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silişke Belediyesinde Bir Uygulama*. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Karaman.
- Ertaş, H. (2016). Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları ile İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (11), 87-113.
- Eryılmaz, B. (2013). Temel Kavramlar. S. Sözen (Ed.), *Kamu Yönetimi* (ss.2-28), T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir.
- Eryiğit, B. H. (2016). Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 4(1), 195-283.
- Gelekçi, C. (2005). Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi. *Istanbul Journal Of Sociological Studies*, (31), 263-277.
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29-50.
- Göçoğlu, V., Kurt, İ. D. ve Öktem. M. K. (2019). İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 5(10), 39-79.
- Gökdeniz, K., Aydemir, V. ve Çağan, S. (2017). Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetimi'nde Liyakat Sistemi Uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 200-215.
- Göküş, M. (2010). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Modern Türkiye'ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(3), 227-249.
- Gülan, A. (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. *Istanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1(4), 97-107.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Güleç, H. B. (2016). 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyelerine Tarımsal ve Kırsal Hizmetler Konusunda Verdiği Görevler Büyükşehir Belediyeleri Tarımsal ve Kırsal Hizmetlere Hazır Mı? Eskişehir BŞB Örneği. Z.T. Karaman. Y.E. Özer. İ.G. Yontar ve G.Tenikler (Ed.), *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü* (ss.27-55), KAYSEM 10 Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Günel, V. A. (2013). Merkezi Yönetim-Belediye İlişkilerinde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(1),127-134.
- Gürel Üçer, Z. A., Yenigül, S. B. ve Varol, Ç. (2014). Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri. *İdeal Kent Dergisi*, 5(12), 26-59.
- Güven, A. ve Dülger, B. (2017). Osmanlı'dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü. *Enderun Dergisi*, 1(1), 44-53.
- Güven, A., Karkacıer, A. ve Şimşek, T. (2017). Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi Sorunu. 13. *Uluslararası Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Bakü.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*. 2(1), 65-84.
- Káldy-NAGY, G. (1969). XVI. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Merkezî Yönetimin Başlıca Sorunları. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 7(12-13), 49-55.
- Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 403-417.
- Kalko, Ü. (2010). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması (Yüksek Lisans tezi)*. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi (Doktora tezi)*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karataş, A. (2018). Osmanlı Devletinin Anayasal Nitelikli Belgelerinde Demokrasi Söylemlerinin Demokrasi Modelleri Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Journal Of Institute Of Economic Development And Social Research*, 4(13), 609-624.
- Kartal, N. (2010) *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme (Doktora Tezi)*. T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaya, F. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (53), 747-755.
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (48), 165-181.
- Kayan, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(9), 199-224.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Kılınç, A. (2018). Türkiye’de Kamu Yönetimini Geliştirme Açısından Neumark Raporu. *Uluslararası Hakemli Dergi (Assam-Uhad) Assam International Refereed Journal*, 5(11), 15-23.
- Kırılmaz, H. ve Kılıç Kırılmaz, S. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem. Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 25-44.
- Kırıışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.
- Koçak, S. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20), 61-92.
- Kolay, E. (2018). Kaybolan Bir Mimari Miras: Ankara Belediye Dairesi. *Ankara Araştırmaları Dergisi*, 6 (2), 237-248.
- Korkmaz, Z. (2009). *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi (Yüksek lisans tezi)*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Köseoğlu, M. (2010). Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, (468), 85-102.
- Kurt, M. ve Yaşar Uğurlu, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları. İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Kuzu, B. (1992). Yeni Bir Anayasaya Doğru. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(3), 215-235.
- Lamba, M. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilik-Ademi Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 131-156.
- Mahmutoğlu, A. (2011). Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, (471-472), 143-168.
- Mamur Işıkcı, Y. (2017). Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu (Yüksek Lisans tezi)*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Türk ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları. (1996). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (Cilt 2), Ankara.
- Mutlu, A. (2018). İl Özel İdareleri. K. Görmez, H. Yaylı (Ed.), *Yerel Yönetimler* (ss.293-324), Ankara: Orion Kitabevi.
- Oktay, T. (2008). Belediyenin Tarihsel Gelişimi. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (ss.119-156), Ankara: Nobel Basımevi.
- Okur Çakıcı, F. (2016). Osmanlı’dan Türkiye’ye Siyasal Miras: Türk Siyasal Kültürü Üzerine Bir İnceleme. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 5-8.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Öçal, E. U. (2017). Yerel Yönetimlerde Neo-Liberal Dönüşümün Kısa Bir Değerlendirmesi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), (Özel Sayı), 1-8.
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 139-171.
- Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 91-112.
- Önen, S. M. ve Kurnaz, S. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi (Assam-Uhad) Assam International Refereed Journal*, 4(8), 51-69.
- Özay, A. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Yönetimine ve Güvenliğe Etkisi ve Uygulanabilirliği (Yüksek lisans tezi)*. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Özel, M. (2016). 6360 Sayılı Kanun İle İl Özel İdarelerinden YİKOB'lara Geçiş Süreci-Diyarbakır Örneği, Z.T. Karaman. Y.E. Özer. İ.G. Yontar ve G.Tenikler (Ed.), *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü* (ss.589-617), KAYSEM 10. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Özer, B. ve Ökmen, M. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm. Sorunlar ve Arayışlar. M.Ökmen ve F.Elma (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci*. (ss.15-60), İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Özer, M. A. (2013a). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 97-126.
- Özer, M. A. (2013b). Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni Olarak "Halkla" İlişkiler. *Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(5), 19-50.
- Özeroğlu, A. İ. (2014). Türkiye'de Anakent Yönetimi: Büyükşehir Belediyeleri İtibarıyla Son Durum. *İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 16(4), 108-122.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175.
- Özmüş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart-1 Nisan 2005*, Ankara. https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf (03.09.2019).
- Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme-Merkezileşme Dikotomisi:6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 133-148.
- Öztürk, N. K. ve Bayram, P. (2015). Osmanlı Devletinde Tanzimat Dönemi İdari Reformlarının XIX. Yüzyıl Romanlarına Yansımaları. *Türk İdare Dergisi*, (480), 149-178.
- Öztürk, Y. (2014). *Kuruluşundan 1950'ye Kadar Bursa Belediyesi ve Hizmetler (Doktora tezi)*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Öztürk, K. (2016). AB Koşulluluğunun Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansımaları Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri. M.A. Çukurçayır. H.T. Eroğlu. H.Sağır. M.Navruz (Ed.), *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* (ss.135-148), KAYFOR 13 Bildiri Kitabı. Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (57), 121-134.

- Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Sakal, M. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), 119-140.
- Sezer, Ö. (2018). Köy Yönetimi. K. Görmez. H. Yaylı (Ed.). *Yerel Yönetimler* (ss.257-290), Ankara: Orion Kitabevi.
- Sezik, M. ve Ağır, O. (2016). Türkiye'nin Kamu Yönetimini Değiştiren Faktörler: Batılılaşma ve Küreselleşme. *The Journal of Academic Social Science Studiess*, (49), 225-240.
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (3), 113-133.
- Şinik, B. ve Görgün, Ç. (2014). Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(4), 777-805.
- Tek Turan, H. (2015). 5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım. *Strategic Public Management Journal*. 1(2), 72-87.
- Tuncer, S. (2016). II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı. F. Gedikli (Ed.), *II.Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri Cilt:1*(ss.573-599), On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.
- Tunç, A., Gökçe, A. F. ve Özbey, B. (2015). Yerelleşme ve Merkezileşme Ekseninde. Türk Kamu Yönetiminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları. M. Akif Çukurçayır Hacer Tuğba Eroğlu Hayriye Sağır Mücahit Navruz (Ed.) *Ulusal XIII. Kamu Yönetimi Forumu bildiriler kitabı* içinde (ss. 716-733), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Türkoğlu, İ. ve Demirhan, Y. (2013). Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2), 315-332.
- Uçar, A. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*,9(2), 613-629.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, (2), 1-27.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 241-248.
- Yaman, A., Akgül Arslan, E. ve Arslan, C. (2018). Selçuklu Devletinin Yönetim Yapısı. *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, (40), 157-171.
- Yaylı, H. ve Yaslıkaya, R. (2012). Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 2(47), 65-82.
- Yaylı, H. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi. K. Görmez. H. Yaylı (Ed.). *Yerel Yönetimler* (ss.60-119), Ankara: Orion Kitabevi.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin İdari Reform Politikası (Doktora tezi)*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yeyrek, M. (2014). *Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Bağlamında Yerel Yönetimler (Yüksek Lisans tezi)*. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Yılmaz, A. (2007). AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 215-140.

Varol, B. & Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.

Yılmaz, M. (2013). *Kamu Yönetiminde Katılım: Modeller ve Türkiye’de Yerel Düzeyde Uygulama Örnekleri (Yüksek Lisans tezi)*. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

Yiğit, A. (2017). *Avrupa Birliği İle Etkileşim Sürecinde Türkiye De Yerel Yönetimlerde Yerelleşme Eğilimleri ve Demokratik Katılım (Yüksek Lisans tezi)*. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

Yörükoğlu, F. (2008). *5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu (Yüksek Lisans tezi)*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Zengin, O. (2003). Kronik: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Neyi İfade Ediyor?. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 193-203.

İnternet kaynakları

T.C. Anayasa Mahkemesi. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> . 28.08.2019

T.C. Anayasa Mahkemesi. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> . 28.08.2019

TBMM. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731).” <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>. Erişim Tarihi: 03.09.2019

<http://sozluk.gov.tr/>. 21.08.2019

“Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.” <http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5355.pdf>. Erişim Tarihi: 07.09.2019

“T.C. Resmî Gazete.” <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>. 03.09.2019