

## **MAHALLİ İDARELERİN TÜRK İDARE TARİHİ AÇISINDAN GELİŞİM SÜRECİ VE HİZMET SUNUM YÖNTEMLERİ**

**Nurhan YAPRAK<sup>1</sup>**

ORCID ID: 0000-0002-4444-7838

### **ÖZET**

Mahalli idareler, mahalli hizmetlerin sunumunda önemli rolü olan kamu tüzel kişileridir. Mahalli hizmetlerin sunumunda halka en yakın idari birimler olmaları sebebiyle büyük önem arz etmektedirler. Merkezi yönetim tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin değişmesi ve gelişmesi mahalli hizmetlere de etki etmektedir. Dolayısıyla mahalli idarelerin yerine getirmeleri gereken hizmetler de artış göstermektedir. İşte bu sebeple mahalli idarelerin gelişim süreci ve gördükleri hizmetler incelemeye değer görülmüştür. Çalışmada, mahalli idarelerin mahalli hizmetlerin sunumundaki rolünü anlayabilmek için öncelikle mahalli idare kavramının içeriği açıklanacak, ardından Türk İdare Tarihi açısından gelişimine değinilecektir. Ardından mahalli hizmetlerin görünüşünde idarenin rolüne değinilecek, hizmet sunum yöntemleri açıklanmaya çalışılacaktır.

*Anahtar Kelimeler: Hizmet Sunumu, Yöntem, Mahalli Hizmet, Tarihsel Süreç*

### *SERVICE METHODS AND DEVELOPMENT PROCESS OF LOCAL ADMINISTRATIONS IN TERMS OF TURKISH ADMINISTRATIVE HISTORY*

### **ABSTRACT**

Local administrations are public legal entities that have an important role in the provision of local services. They are of great importance in the provision of local services as they are the closest administrative units to the public. The change and development of public services introduced by the central government also affect local services. Therefore, the services that local administrations should perform have also increased. For this reason, the development process of the local administrations and the services they saw were considered worthy of examination. In the study, in order to understand the role of local administrations in the provision of local services, the content of the concept of local administration will first be explained and then its development in terms of Turkish Administrative History will be mentioned. Then, the role of the administration in the appearance of local services will be mentioned and service delivery methods will be explained.

*Keywords: Service Delivery, Method, Local Service, Historical Process*

---

<sup>1</sup> Dr. Öğretim Üyesi, Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana bilim Dalı, [nhaciibrahimoglu@dogus.edu.tr](mailto:nhaciibrahimoglu@dogus.edu.tr)

## I. GİRİŞ

Mahalli idareler, 1982 Anayasası'nın 127'inci maddesine göre Mahalli idareler “ il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”

Türk Hukuk Tarihi açısından hizmetlerin görülmesinin mahalli idarelere verilmesi Cumhuriyet dönemiyle başlamıştır. Gelişmekte olan devlet her ne kadar mahalli idareler oluştursa da yeni kurulmuş bir devlette mali olanaklar nedeniyle hizmetlerin merkezden planlanıp ifa edilmesi daha uygun görülmüştür. Bu sebeple de mahalli idarelerin gelişim seyri yavaş ilerlemiştir.

Mahalli idareler, anayasanın ifadesine göre mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere kurulmuştur. Mahalli müşterek kavramı ise Anayasa Mahkemesi tarafından “mahalli müşterek ihtiyaç kavramı” da herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemler durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir”(AYM 2002) şeklinde tanımlanmıştır. Mahalli idareler, kendilerine kanunla verilen yetkiler çerçevesinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacaklardır.

Nüfus artışı, teknolojik gelişmelere bağlı olarak mahalli müşterek ihtiyaç kavramının içeriği genişleyebilmekte ve mahalli idarelerin yerine getirmesi gereken hizmetler artmaktadır. Bu hizmetleri ifa etmekle yükümlü mahalli idarelerin farklı yöntemlere başvurarak ihtiyacı karşılamaları mümkün olabilmektedir.

Çalışmada öncelikle mahalli idare kavramı açıklanacak, ardından Türk İdare Tarihi açısından mahalli idarelerin gelişim seyrine ve idarenin hizmetlerin sunulmasındaki rolüne değinilecektir. Son olarak ise mahalli idarelerin hizmet sunum yöntemleri açıklanarak ne çalışma nihayete erdirilecektir.

## II. MAHALLİ İDARE KAVRAMI

Yerinden yönetim, yerel halkın kendi seçtiği organlarca mahalli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini anlatan ve âdemi merkeziyet olarak da ifade edilen hukuki ve siyasi bir kavramdır. Mahalli kamu hizmetlerini ifa eden birimlerde ise yerel yönetim ya da mahalli idareler denmektedir(Keleş ve Yavuz, 1989). Yerinden yönetim kavramı ve dolayısıyla mahalli idarelerin tarih sahnesinde ortaya çıkışı ve gelişimi hakkında ise farklı görüşler mevcuttur.

Bir görüşe göre, mahalli idareler batıda hukuki ve siyasi bir kavram olarak ortaçağın sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Yunan ve Roma Uygarlığındaki şehir yönetiminin mahalli idareler ile ilgisi yoktur. Modern anlamda mahalli idare, devlet tarafından tüzel kişilik tanınması ile doğabilir (Ortaylı, 1982)(Karahanoğulları, 2013). Başka

bir görüşe göre ise, batıda, merkezi idarenin varlığından önce mahalli idarelerin ortaya çıktığı belirtilmiş ve bu kurumların demokratik kurumlar olmalarının yanında hizmetlerin halka götürülmesi açısından fonksiyonel anlamda halkın yönetime katılmasının ilk aşaması oldukları değerlendirilmesi yapılmıştır.(Toprak, 2010), (Nadaroğlu, 2001)(Uyar 2004) ( Ertan 2002)

Tarihsel açıdan ortaya çıkışı konusunda farklı görüşlerin bulunduğu mahalli idareler farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmışlardır. Çünkü bu kurumlar her devletin kendi idari yapısına ve hukuk düzenine göre şekillenmekte ve sayıları değişebilmektedir(Türkoğlu, 2009)1982 Anayasası'nın mahalli idarelere ilişkin tanımında, Mahalli idareler; *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri”* olarak tarif edilmiştir. Anayasa'ya göre mahalli idare olarak nitelendirilecek kurumlar sınırlı olarak sayılmıştır. Dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti içerisinde bir mahalli idare ancak, *“il, belediye ya da köy”* olabilir. Federal bir devlet yapılanmasına sahip olan Almanya'nın anayasasında ise *“Eyalet Anayasalarının Federal Anayasaya uygunluğu; yerel idarenin esasları”* başlıklı 28'inci maddesine göre; *“Eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir secimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumlar bulundurulur... Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler.”* Yine Fransa Anayasası'nın 72'inci maddesinde göre, *“Ülkedeki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74'üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur. Bu fıkrada belirtilen yerel yönetimlerin biri veya bir kaçını yerine, gerektiğinde, başka bir mahalli idare yasayla kurulabilir.”* Görüldüğü gibi, her devlet kendi siyasi yapısı ve idari teşkilatlanması çerçevesinde farklı mahalli idare örgütlenmelerini gerçekleştirmektedir.

### **III. TÜRK İDARE TARİHİ AÇISINDAN MAHALLI İDARELER**

#### **A. OSMANLI DÖNEMİNDE MAHALLI İDARELER**

Modern anlamda mahalli idarelerin resmi kurumlar olarak Türk İdare Tarihi açısından ortaya çıkışı çok eski tarihlere uzanmamaktadır. Mahalli idarelerden önce de mahalli hizmetlerin sunumunda aktif rol alan, mahalli idarelerin oluşmasına zemin hazırlayan, halk ile idare arasında köprü görevi gören ayanlar, loncalar ve hatta devlet tarafından resmen tayin edilen şehir kethüdası mevcuttur. Fakat Osmanlı döneminde mahalli idarelerin resmi kurumlar haline gelmesi, şehirlerdeki büyümelerin etkisi ve azınlıkların siyasi hayata katılmaları yönünde dış devletlerin yaptıkları baskı sonucu olarak 19.yy'da gerçekleşebilmiştir. Bu dönemde idarecilerin mahalli yönetimleri kurumsaltılmalarındaki asıl amaç mahalli ölçekte demokrasiyi geliştirmek değil, yerel hizmetlerin iyi bir şekilde görülmesinin sağlanması, vergilerin düzenli olarak toplanması, asayişin ve ekonominin iyileşmesinin sağlanmasıdır.(Tekeli ve Ortaylı 1978)

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önce yerelde görülmesi gereken mahalli hizmetler için devlet tarafından oluşturulmuş bir mahalli teşkilatlanma görülmemiştir (Onar, 1966). İmparatorlukta yargı görevi ile birlikte şehirlerin idaresi ise kadılar tarafından gerçekleştirilmiştir. Kadılar, yargılama faaliyeti dışında esnaf ve sanatkârların denetimi, şehrin altyapısının ve imar düzeninin oluşturulması, şehrin ekonomik hayatını ilgilendiren fiyat tespit ve kontrol işlemlerini yerini getirmek gibi görevleri de ifa etmişlerdir(Ortaylı 1976) Diğer yandan mahalli hizmetlerin büyük bir kısmı da vakıflar tarafından yerine getirilmiştir. Bir özel hukuk müessesesi olan vakıflar Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin sunulmasında büyük rol oynamışlardır. Vakıflar, özellikle Osmanlı İmparatorluğu döneminde sosyal, kültürel ve ekonomik hayatın gelişimi, ulaşım, bayındırlık gibi kamu hizmeti niteliği taşıyan konularda faaliyette bulunmuşlardır (Öztürk 1984). Hatta kamu hizmetlerinin birçoğu vakıf tesis edilmesi suretiyle kurulmuştur(Onar 1966)

Vakıflar herhangi bir mahalli teşkilatlanmanın olmadığı dönemde mahalli kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde önemli rol alsalar da idari teşkilat içerisinde yer alan bir mahalli idare birimi değildiler. Vakıflar dışında, ayrıca mahalli hizmetleri görmek için bir idari birim oluşturma ihtiyacı da Tanzimat dönemine kadar ortaya çıkmamıştır. 19. yüzyılda, Doğu Akdeniz liman şehirlerinin ticari anlamda aktif hale gelmesi ile birlikte yerli ve yabancı tüccarların konaklama, güvenlik ve ulaşım ihtiyaçları artmış ve bu durum mahalli hizmetlerin düzenli bir şekilde görülmesi gerekliliğinin daha net bir şekilde görülmesine vesile olmuştur. Hatta bu dönemde İzmir'de modern belediyelerin oluşturulması için girişimde bulunanlar yerli ve yabancı tüccarlar olmuştur. Dolayısıyla ilk örgütlü mahalli hizmet kurma girişimleri liman şehirlerine cereyan etmiştir(Ortaylı, 1976). İstanbul'da da yine aynı refleksle ve ilave olarak eski ve harap şehrin mevcut yönetim şekliyle mahalli hizmetleri karşılayamayacak durumda olması sebebiyle şehrin yönetimini ve günlük hizmetlerini yerine getirmek üzere 1854 yılında İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Fakat İstanbul Şehremanetinin idaresi tamamen merkezin tayin ettiği kişiler tarafından yürütülmüştür( Tekeli ve Ortaylı 1978).

II. Meşrutiyet döneminde Belediye teşkilatı bir örgüt olarak geliştirilip tüzel kişilik kazanmıştır. Hatta bu dönemde İstanbul'da ilk belediye seçimleri yapılmıştır. Fakat bu uygulamadan kısa sürede vazgeçilmiştir(Tekeli ve Ortaylı 1978). Bu dönemde belediye örgütünden beklenen hizmet sadece düzenli şehir hizmetlerinin görülmesi olmuştur(Ortaylı, 1982).

Osmanlı Devleti'nde mahalli hizmetlerin sistemli ve düzenli bir şekilde yerine getirilmesi için kurulan modern belediye yönetimlerinin faaliyetleri ile mahalli kamu hizmetlerinin ifasında önemli rolleri bulunan vakıfların yürüttüğü faaliyetler çakışmıştır. Belediyeler, güçlü bir merkezîyetçiliğin yerleştirilmeye çalışıldığı dönemde bu çalışmaların bir parçası olarak ortaya çıktıkları için Osmanlı Devleti'nde mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere kurulmuş özerk bir belediyecilik anlayışının olduğunu söylemek mümkün değildir(Tekeli, Ortaylı, 1978).

Osmanlı Devleti'nde belediyeler merkezi yönetimin bir şubesi olarak algılanmış, belediyelerin kurulmasındaki istek ve arzu, modern ve düzenli şehirlere sahip olmak amacıyla temellenmiş fakat bir yerel yönetim geleneği, idari anlamda bir özerk yapının oluşturulması düşüncesi var olmamıştır. Belediyenin görmesi gereken hizmetleri yerine getirebilmesi, hazine için gelir kaynaklarının kaybı anlamına gelmiş ve dolayısıyla belediye örgütlerinin gelişimi olanaksız bir hal almıştır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nde belediyeler hem ekonomik hem de hukuki gelişim anlamında geri kalmıştır(Ortaylı, 1982).

Osmanlı Devleti 19. yüzyılda varlığını devam ettirebilmek adına sürekli olarak nizamnameler, talimatnameler gibi yenilikçi düzenlemeler getirmekle meşgul olmuştur. Bu düzenlemelerin bir kısmının vilayet yönetimlerine ilişkin olduğu görülmüştür. 1864 yılında Vilayet nizamnamesi çıkarılmış ve bu nizamname ile mahalli hizmetler için meclis kurulmuş ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesinde ise bu meclislerin faaliyet alanı genişletilmiştir. Nizamname ile ayrıca vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da nahiyeye ve köylere bölünmüştür. Her bir birim üstünde bulunan birime karşı sorumlu tutularak dikey bir hiyerarşinin oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilmiştir (Gençoğlu, 2011)(Onar, 1966)Bu iki nizamname ile yerinden yönetime bir meylediş görülse de vilayetlere tüzel kişilik ve meclislerle icrai karar alma yetkisi verilmediği için çalışmalar yetersiz kalmıştır. Türk hukuk tarihinin ilk Anayasası olarak kabul edilen 23 Aralık 1876 tarihli Kanuni Esasi'de "Vilayat" başlığı altında 108'inci maddede vilayetin idaresinin "Tevsi-i Mezuniyet ve "Tefrik-i Vezaif kurallarına göre yürütüleceğinden bahsedilmiş, liva kaza ve belediye idareleri anayasal nitelik kazanmışlardır. (Yayla, 1982) 1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile vilayetler tüzel kişiliğe kavuşmuş ve bu kanun Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmıştır.

Kanuni Esasi'nin belediyelere ilişkin 112'inci maddesine göre, belediye işleri seçimle oluşturulacak belediye meclislerine bırakılacaktır. Maddenin ifadesi şöyledir; "*Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.*" Kanuni Esasi'nin belediyelere ilişkin düzenlemesi, modern mahalli idarelerin oluşturulması açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Fakat yenileşme hareketlerinin başladığı Tanzimat döneminden yıkılış dönemine kadar Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetimini kuvvetlendirmek ve dış müdahaleleri engellemek refleksi ile hareket etmesi sebebiyle, mahalli idarelere ilişkin "günü kurtaran" yetersiz düzenlemeler yapılmış ve doğal bir sonuç olarak yerinden yönetim geleneği Osmanlı Devleti'nde yeşerememiştir.

## **B. 1921 ANAYASASI'NDA( TEŞKILATI ESASIYE KANUNU) MAHALLI İDARELER**

Hazırlanış aşaması ve kabulü ile Türk Anayasacılık tarihinin en demokratik anayasası olarak kabul edilen, merkezin ve yerel yönetimlerin görev alanlarını somut bir şekilde ayıran Anayasa, Kurtuluş Savaşı ile birlikte yeniden var oluş

mücadelesi içerisinde bulunulması sebebiyle uygulanamamış, anayasanın ilgili maddelerinde düzenlenmiş olan vilayet ve nahiye şuraları toplanamamıştır. Ayrıca yerel yöneticilerin halk tarafından seçilmesi de uygun görülmemiştir. Dolayısıyla Anayasanın yerel yönetimlere ilişkin getirmiş olduğu hükümler uygulanmadan anayasa yürürlükten kalkmıştır. Fakat 1921 Anayasası'nın, yerinden yönetim ilkesine ağırlık vermesi, âdemi merkezîyetçiliği esas alışı ile günümüz yönetim anlayışına ışık tutacak nitelikte olduğu değerlendirilmiştir (Uygun, 2015)

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında hazırlanan anayasa, yıllardan beri uygulanan ve çeşitli düzenlemelere bir ihtiyaçtan ziyade zorunluluk gereği yumuşatılmaya çalışılan merkezîyetçiliği ikinci plana atması, anayasanın yarısından çoğunun yerinden yönetime ilişkin olması gibi özellikleriyle devrimci bir niteliğe sahiptir. Yerinden yönetim geleneğinin yerleşebilmesi için bir fırsat niteliğinde olan bu anayasa, günün koşulları nedeniyle, yeni bir devlet kurulması aşamasında merkezî kontrolün gerekliliği düşüncesi ile uygulama alanı bulamamış fakat yerel yönetimler ve demokrasi adına atılmış güzel bir adım olarak Türk Anayasacılık Tarihinde yerini almıştır.

### C. CUMHURİYET DÖNEMİNDE MAHALLİ İDARELER

29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu dönemi bitmiş ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti ortaya çıkmıştır. Fakat bu devlet, yeni bir oluşum içerisine girerken ve devletin gelişimi için yeni politikalar belirlerken, Osmanlı Devleti'nden aldığı mirasın etkisinde kalmıştır. Çünkü yıkılan bir imparatorluktan kalan topraklar üzerinde yeşermeye çalışan bu devlet, sadece toprakları değil aynı zamanda idari kurumları da miras olarak almıştır. (Tekeli, Ortaylı, 1978) Örneğin 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, Cumhuriyet döneminde de uygulanmaya devam etmiş, 2005 yılında yeni bir İl Özel İdaresi Kanunu'nun çıkması ile 1913 tarihli kanunun uygulanması sona ermiştir. Yine Osmanlı İmparatorluğu'nun Türkiye Cumhuriyeti'ne 400'e yakın belediye miras bıraktığı görülmüştür. Bu miras, mali ve idari açıdan yeteri kadar gelişmemiş, halkın katılımının sağlanamadığı niteliksiz kurumlar olarak kendilerini göstermişlerdir. Bu sebeple Cumhuriyetin kendi belediyeçilik anlayışını geliştirmesi gerekmiştir. Başkent Ankara'ya taşınması ile birlikte, bu başkent değişikliği tercihinin başarılı olabilmesi için kentin yeniden kurulması gerekmiştir. Bu açıdan Ankara Şehremanetinin 1930'a kadarki deneyimi Cumhuriyet belediyeçiliği açısından bir laboratuvar olarak değerlendirilmiştir. 1930 ve 1944 yılların ise, belediye mevzuatının geliştirildiği ve çözümlerin oluşturulduğu cumhuriyet belediyeçiliğinin kuruluş dönemi olduğu ifade edilmiştir (Tekeli, Ortaylı, 1978). Bu dönemde mahalli hizmetlerin düzenlenmesi amacıyla, belediye kanunu dışında, çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlara, 1930 yılında 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1933 yılında 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu örnek olarak verilebilir.

1924 Anayasası yeni kurulmuş olan devleti ayakta tutma refleksi ile 1921 Anayasası'nın âdemi merkezîyetçi yapısından ayrılarak merkezîyetçi yönetim

yapısını benimsemiştir. Bu durumun, halk egemenliğine dayalı laik bir devlet olarak Türkiye'nin yapılandırılma sürecinde, reformların devlet eliyle gerçekleştirilmesinin bir sonucu olduğu ifade edilmiştir. (Uygun, 2015) .Bunun yanında, anayasa, merkezi yönetim ve yerinden yönetim terimlerini kullanmamış fakat Türkiye'nin coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler açısından vilâyetlere bölünmüş olduğunu, vilâyetlerle şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyeti haiz olduğunu düzenlemiştir. Ayrıca Anayasa ilk defa “belediye” ifadesi kullanılmıştır.

1930 yılında ise 14.04.1930 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda belediye; *“Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet”* olarak tanımlanmıştır. Bu belediye kanunu zaman zaman değişikliklere uğrasa da yetmiş beş sene yürürlükte kalmıştır.

Planlı kalkınma öncesi dönemde genel olarak yönetimin yeniden yapılandırılması gerekli görülerek çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar hükümet tarafından yabancı kurum ve kuruluşlara yaptırılmak istenmiştir. Yönetimde reformların gerçekleştirilmesi gerekliliğinin ancak sorunlarla karşılaşıldığında düşünüldüğü, sistematik ve planlı bir çalışmanın var olmadığı bu dönemde yönetimi yeniden yapılandırma amacıyla raporlar yayınlanmıştır. *“Neumark Raporu”, “Barker Raporu”, “Martin ve Cush Raporu”* bu raporlara örnek olarak verilebilir. Raporlar personel sistemi odaklı çalışmalar yapmış olsa da devletin merkezî yapısı da eleştirilmiştir.(Kalağan, 2010)(Kaya, 2016)

1945 yılında belediyelerin hak ve menfaatlerini korumak, amacıyla Türkiye Belediyeler Birliği derneği kurulmuştur. Kamuya yararlı bir dernek olarak Türkiye Belediyeler birliği 57 yıl bir dernek olarak faaliyetini yürütmüştür.

1952 yılında Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanan teknik yardım anlaşması çerçevesinde kurulan ve halen de faaliyette olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), kamu yönetimine yönelik olarak eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerini yürütmüş ve enstitüde yürütülen akademik çalışmalar, genelde kamu yönetiminin özelde ise mahalli idarelerin geliştirilmesi açısından büyük fayda sağlamışlardır.

Mahalli idarelerin ayrı bir başlık altında ele alınıp düzenlenmesi ise 1961 yılında yürürlüğe giren yeni anayasa ile gerçekleşmiştir. Anayasanın mahalli idareler başlıklı 116'ncı maddesinde Mahallî idareler; *“İl, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri”* olarak tanımlanmışlardır. Böylece mahalli idarelerin varlıkları tam anlamıyla anayasal dayanağa kavuşmuştur.

Planlı kalkınma dönemi olarak da ifade edilen 1961 Anayasası döneminde, mahalli idarelerin geliştirilmesi için birtakım çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan biri de Türkiye'nin ilk ve en geniş kapsamlı kamu yönetimi araştırması olarak ifade edilen Merkezi Hükümet Teşkilat ve Araştırma Projesidir (MEHTAP). Projede, Merkezi

hükümetin taşra teşkilatının mahalli idarelerle hizmet bakımından çeşitli bağları olduğundan yola çıkarak merkezi hükümet birimleri ile mahalli idarelerin birlikte ele alınması gerektiği üzerinde durulmuştur. Araştırmada, mahalli toplulukların kalkınması başlığı altında, bu toplulukların yaşadıkları sorunları bir bütün olarak görerek daha sistemli bir çalışma yapmak ve bu çalışmanın sağlıklı bir şekilde ilerleyebilmesi için gereken teşkilat sistemini de oluşturmak gerektiği ifade edilmiştir.

70'li yıllarda Yerel Yönetimlere ilişkin merkezi düzeyde önemli bir adım atılmış, 1 Haziran 1978 tarihli ve 16303 sayılı Resmi Gazete'de "İçişleri Bakanlığı'nın Yerel Yönetimlere Dönük Hizmet, Görev ve Yetkilerinin Yerel Yönetim Bakanlığı'na Devrine İlişkin Protokol" yayımlanmıştır. Bu protokol ile İçişleri Bakanlığı'ndan Yerel Yönetim Bakanlığı'na geçen görev ve sorumluluklar tespit edilmiştir. Fakat bu adımdan bir süre sonra vazgeçilmiştir.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 127'inci maddesinde de 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, mahalli idareler ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve tanımlanmıştır. Bir önceki Anayasaya göre daha ayrıntılı düzenlemeler içeren bu anayasada dikkati çeken husus merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki kontrolünün arttırılmak istenmesidir. Örneğin, merkezi hükümete mahalli idareler üzerinde kullanılmak üzere idari vesayet yetkisi verilmiş, İçişleri Bakanlığı'na, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır. Ek olarak da Anayasa, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğini hüküm altına almıştır. Bu hükme istinaden çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un Geçici 5'inci maddesinde büyük şehir yönetiminin hukuki statüsünü belirlemek için Kanun Hükümünde Kararname çıkarılacağı belirtilmiştir.

80'li yıllardan itibaren günümüze kadar yerel yönetimlere ilişkin birçok yasal düzenleme yapılmıştır. 1987 yılında, "13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" çıkarılmış ve İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Ayrıca kanuna bazı maddeler eklenmiş ve bazı maddeler değiştirilmiştir. Örneğin; 2'inci maddeye eklenen 13'üncü bent ile İl özel idaresine, mahallî müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve diğer birçok konuda imkanları çerçevesinde hizmet görme görevi yüklenmiştir. Fakat il özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, ihtiyaçlar mahalli nitelik taşıya bile, ihtiyaçların kapsam ve sınırına ilişkin merkezi değerlendirmeye öncelik verilmesi, merkezin karar verici fonksiyonunu devretmeye yanaşmadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.



1988 yılında ise, Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den bu zamana kadar idareyi geliştirmek için yapılan çalışmaların uygulamada ne kadar işlevsel olduklarını, çalışmaların eksik kalan yönlerini ve alınması gereken önlemleri ve katılma kararı aldığı Avrupa Topluluklarına uyum sağlayabilmesi için izlemesi gereken yolları belirlemek üzere bir incele yapmasını istemiştir. Bu projeye Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) adı verilmiştir. Bu proje kapsamında yedi araştırma grubu oluşturulmuştur. Bu araştırma gruplarından biri de Yerel Yönetimler Araştırma Grubudur. Bu grubun raporunda, merkeziyetçi-bürokratik nitelikleri ağır basan yerel yönetimler yerine, merkezi yönetimin yerindelik değil hukukilik denetimine bağlı, kaynakları açısından güçlü, yereldeki ihtiyaçlara ilişkin kararlarını kendi organları ile alabilen ve uygulayabilen bir yerel yönetimin hedeflendiği ifade edilmiştir.

Yerel yönetimleri geliştirme çabası sadece bu çalışmalardan ibaret kalmamış 1998 yılında "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlanmış fakat yasalaşmamıştır. Bu tasarı "Mahalli İdareler Reform Tasarısı" olan kısaltılmış fakat bu kısaltmanın, -tasarı sadece mahalli idareleri değil tüm devlet örgütlenmesini yeniden düzenlemeyi hedeflediği için- yanıltıcı olduğu ifade edilmiştir. Tasarıda, aşırı merkeziyetçi yapının ülke ihtiyaçlarına uygun olmadığı, dolayısıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir iş bölümü yapılması gerektiği ifade edilmiştir. (Güler, 1998)

2000'li yıllara gelindiğinde, yerel yönetimlere ilişkin çalışmalara hız verildiği görülmektedir. Örneğin; dernek statüsünde olan Türkiye Belediyeler Birliği, 2002 yılında Türkiye'deki bütün belediyeleri tek çatı altında toplamak amacıyla Bakanlar Kurulu kararıyla mahalli idare birliği statüsünü kazanmıştır. 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi amaç kısmında yer almış fakat tasarı yasalaşmamıştır. Halen yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli idare Birlikleri Kanunu ise 2005 yılında kabul edilmiştir.

2012 yılında 6360 sayılı kanunla 14 adet yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş, mevcut olan büyükşehir belediyelerinin sınırı ilk mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi olan ya da büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde il özel idaresi tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın 126 ve 127'inci maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmiş fakat dava reddedilmiştir (AYM, 2013).

1982 Anayasası'nın 126'ncı maddesinde Türkiye illere bölünmüş ve 127'inci maddesinde ise illerin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Fakat bahsi geçen anayasa maddelerinde bir değişikliğe

gidilmeden büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde il özel idaresinin yasal düzenleme ile kaldırılmasının hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir (Gözler, 2013)

Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin önemi artmış ve yerel politikaların uygulanmasında baş aktör haline gelmeleri sağlanmıştır. Bilindiği gibi, merkezde mahalli idarelere ilişkin görevler, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce idare edilmektedir. Fakat İl Özel İdarelerinin kaldırılması ile ortaya çıkan yeni durumda, mahalli idareler açısından koordinasyonun sadece genel müdürlük düzeyinde olmasının ihtiyacı karşılamaya yetmeyeceği düşüncesinden yola çıkılarak 1978 yılında olduğu gibi bir yerel yönetim bakanlığının tekrar kurulması gerektiği ifade edilmiştir. (Kızılboğa, Özasan, Alıcı, 2015)

2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporunda ise yerel yönetimlerin geliştirilmesi için kurumsal yapının sağlamlaştırılması, kamu hizmetinin kamu yararı gözetilerek sunulabilmesi için hizmet sunum yöntemlerinin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca idari, teknik ve mali açıdan mahalli idarelerin gelişiminin sağlanması gerektiği ve bu gelişimin de yeterli sayıda nitelikli personele sahip olmakla mümkün olabileceği ifade edilmiştir.

2019-2023 On Birinci Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporunda ise Hükümet Programında yerel yönetimler başlığı altında, “Yerel yönetimlerde kamu kaynaklarının ülke ve millet menfaatleri için kullanımını temin edecek düzenlemelerin süratle gerçekleştirilmesi”, “Yerel yönetim hizmetlerinin elektronik ortamda, ortak norm ve standartlarda sunulmasının sağlanması ve e-Devlet Kapısına entegre edilen yerel yönetim hizmetlerinin sayısının artırılması” gibi hedeflere yer verilmiştir.

#### **IV. TÜRK İDARE TARİHİ AÇISINDAN MAHALLI HİZMETLERİN SUNULMASINDA İDARENİN ROLÜ**

İdarenin mahalli hizmetleri daha geniş çerçevede ise kamu hizmetlerinin ifa edilmesi faaliyetini bizzat üstlenmesi, aslında cumhuriyetin kurulduğu yıllarda, hızlı kalkınmayı sağlamak amacı ile ortaya çıkmıştır denilebilir. Bu dönemde, yeni kurulmuş olan devletin ekonomik açıdan kötü durumda olması, yerli sermayenin ve teşebbüslerin olmayışı ya da yetersiz olması ve kapitülasyonlara duyulan tepki sebebiyle devlet, ekonomik yönü ağır basan birçok faaliyete kamu hizmeti statüsü vererek bizzat yerine getirmiştir. Ayrıca yeni kurulmuş bir devletin uyguladığı rejimin sağlamlaşması için, cumhuriyetin temel ilkelerinden olan devletçilik ilkesinin bir sonucu olarak kamu hizmetleri devlet tarafından görülmeye başlanmıştır. (Gülan, 1998), (Göymen, 1999), (İnan, 1976) Bu dönemde, yerelde hizmet gören özellikle yabancı sermaye elindeki şirketler devletleştirilmiş ve sonrasında ise belediyelere devredilmiştir. Yerel hizmet gören şirketlerin belediyeleştirilmesi olarak değerlendirilen bu uygulamanın Cumhuriyet Halk Fırkasının 1931 yılı Üçüncü Kurultayında benimsenen devletçilik ilkesinin, Belediyeler ölçeğinde yansımaları olduğu ifade edilmiştir. (Tekeli, Ortaylı, 1978)

Devletçilik ilkesinin uygulanmasının temelinde zamanın şartlarının getirdiği mecburiyet olduğu düşünülse de, bu uygulamanın Osmanlı-Türk toplum yapısının devlete öncelik veren özelliklerinden kaynaklandığı da iddia edilmiştir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde toplumun refahını sağlama, ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması görevi devletindir. Hatta askeri ihtiyaçları karşılamak amacıyla Osmanlı döneminde kamu teşebbüsleri kurulmuş, sanayiye özendirme ve geliştirmek için önlemler alınmış fakat başarılı olmamıştır. 1920'li yılların başında ise özel sektörü destekleyen bir politika izlenmiş, sanayileşmeye ağırlık verilmiştir. Fakat özel sektörün sermayesinin yetersiz olması, Osmanlı Devleti'nden devralınan girişimci sınıfın gelişmemiş olması ve 1929 dünya ekonomik bunalımının bir sonucu olarak ciddi boyutta dış ticaret açıklarının oluşması ve Türk parasının değer kaybetmesi, özel sektörün başarısız olmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla, 1930'lu yıllara gelindiğinde, Milli İktisat Kongresi'nde ifade edilen ekonomik bağımsızlık ve hızlı kalkınma ilkeleri gerçekleştirilememiştir. Dolayısıyla özel sektörün teşvik edilmesi ile kalkınmanın ve sanayileşmenin gerçekleşmemesi, kapitülasyonlara olan tepki, dünyada yaşanan ekonomik bunalım, milli bir sanayinin geliştirilmesi gerektiği fikrini doğurmuş, diğer dünya devletlerinde olduğu gibi, içe dönük kapalı bir ekonomiye sahip olmak düşüncesiyle, devlet, ekonomiye müdahalesini arttırmıştır. (Kepenek, Yentürk, 2000),( Yeşilay, 2005), (Bülbül 2010)

1930'lu yıllardan başında uygulamaya sokulan "Devletçilik" ilkesi, ekonomik gelişmede sanayileşmeye önem vermiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planının uygulamaya konulması bu durumun açık bir örneğidir. Bu planda, yerli üretime, yerel ya da bölgesel üretim birimlerinin kurulmasına önem verilmiş, sanayi işletmelerinin ham madde ve işgücü kaynaklarına yakın olması hedeflenmiştir. (Kepenek, Yentürk 2000) Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı'nda büyük sermaye ve teknik bilgi isteyen hizmet kollarında devletin planlı bir şekilde hizmeti yerine getirmesi öngörülmüş ve özel teşebbüse yer verilmemiştir. Fakat milli sermayenin israf edilmemesi için devletin özel teşebbüse yol göstermesi ve koruyucu olması hususu planda belirtilmiştir.(İnan,1972) Dolayısıyla devletin toparlanmayı hızlı bir şekilde sağlamak amacıyla kamu hizmetini bizzat üstlenmesinin öngörülmesinin yanında, özel sektörün de yönlendirilmesinin ve geliştirilmesinin hedeflenmesi, devletin hizmet üretiminde ülke kalkınmasında tamamen tek aktör olma gayesinde olmadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

1950'li yıllara kadar bir yandan devlet, ortak ve genel ihtiyaçların görülmesi amacıyla kamu hizmetini sürdürmüş, diğer yandan da ekonomik alandaki kamu hizmeti faaliyetleri ile özel sektöre destekler verilmiştir. Örneğin, özel sektörün girmedikleri kamu hizmeti alanlarındaki faaliyetlerde, bayındırlık ya da malzeme temin edilmesi gibi işlerde ihaleler ile özel sektör desteklenmiştir ve böylece güçlenmeye başlamıştır. Devletin desteği ile güçlenen özel sektör, ekonomik nitelikteki kamu hizmetlerinin yarattığı ticari potansiyeli değerlendirebilmek için, bu hizmetlerin ifasını bizzat yerine getirme taleplerinde bulunmaya başlamıştır. (Gülan 1998), (Göymen, 1999)

1980’li yıllara kadar, ekonomik hayata müdahale etmiş, merkezi yönetim tüm kamu hizmetlerinin ifasını yüklenmiş ve bu hizmetleri merkez ve taşra örgütü ile görmeye çalışmıştır. Mahalli nitelikteki birçok hizmet de merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir.(Kavruk, 2002) Fakat bu durum beraberinde çeşitli sorunları da getirmiştir. Yedinci Beş yıllık kalkınma planında bu durum şöyle ifade edilmiştir; *“belediyelerle ilgili olarak 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa ve Cumhuriyet’in ilk yıllarında çıkarılan çeşitli yasalar, kentsel hizmetlerle ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere bırakmıştır. Ancak, zaman içinde bu görev ve yetkilerin önemli bir bölümü ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Bu süreç sonunda oluşan belediye yapısı ile giderek büyüyen kent sorunlarının çözümü mümkün olamamaktadır.* Dolayısıyla rapordan da anlaşıldığı gibi mahalli idareler mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde etkin olamamışlardır. Bu sebeple hem mahalli idareler işlevlerini yerine getirememiş ve kendilerini geliştiremedikleri için bir mahalli idare geleneği oluşmamış hem de merkezi yönetimin kamu hizmetinin ifasını bu denli üstlenmesi, mahalli kamu hizmetlerinin gerektiği gibi ifa edilememesine yol açmıştır.

1980’li yıllara gelindiğinde devletin ekonomik hayata müdahalesinde kırılmalar yaşanmıştır. 24 Ocak 1980 tarihinde Bakanlar Kurulu toplantısında önemli kararlar alınmış ve 25 Ocak 1980 tarih ve 16880 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İstikrar Programı ya da Ekonomik Stabilizasyon Programı olarak adlandırılan bu kararlar, küreselleşme ile birlikte, dünyadaki ekonomik gelişmelere ayak uydurmak, ekonomiyi canlandırmak ve enflasyonu kontrol etmek amacını taşımaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için de devletin ekonomiye olan müdahalesini azaltma bir yöntem olarak tercih edilmiştir. Ayrıca, ticari alanda faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişilerinin yine bu alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri ile olan eşitsizlik durumunun dengelenmesi sağlanmak istenmiştir.(Tüleykan ve Bayramoğlu, 2010) Çünkü serbest piyasa ekonomisini benimsemiş bir ülkede girişimci sınıfın desteklenmesi ve faaliyetlerinin geliştirilerek artırılması gerekmektedir. (Çokgezen, 2012) Merkezi yönetimin uyguladığı devletçi politika, 1980’li yıllarda değişime uğramıştır. 24 Ocak 1980 tarihinde alınan istikrar kararları ile devletin ekonomik hayattan çekilmesi fikri hâkim olmaya başlamıştır. Bu kararların yürürlüğe girdiği dönem dünyada liberalizmin etkin olmaya başladığı bir dönem olarak kabul edilmektedir. Hatta özelleştirmenin temelini de liberal felsefeye dayandığı belirtilmiştir.(Yavilioğlu, Delice, Özsoy, 2010) Dolayısıyla 1980 öncesi dönem devletin ekonomiye etkin müdahalesinin olduğu bir dönemi yansıtırken 1980 sonrası dönem ise devletin ekonomik hayatta etkinliğini azaltarak, ekonomik bir aktör olmaktan ziyade “yönetme” fonksiyonuna yönelmek istediği bir dönem olarak ifade edilebilir. (Çokgezen, 2012) Bu dönemde devletin kamu hizmetinin ifasındaki rolünü azaltmak amacıyla çay ve tütün üretimi gibi kamu hizmeti alanlarında devlet tekelleri kaldırılmış ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi süreci başlamıştır. (Eryılmaz, 1989)

29.02.1984 tarihinde özelleştirmeye ilişkin “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Özelleştirme

uygulamalarına yönelik ilk yasal düzenleme olma niteliğini taşıyan bu kanunun, doğrudan özelleştirmeyi düzenlememekle birlikte, ekonomik verimlilik arayışını amaç edindiği fakat bu özelliği ile birlikte güncel özelleştirme algısından farklı ve eksik bir içeriği olduğu ifade edilmiştir. (Baytan, 2009) 27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı resmi gazetede 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun yayınlanmış ve nihayet 1999 yılında 4446 sayılı kanun ile 1982 Anayasası'nın 47'inci maddesinin Devletleştirme başlıklı maddesinin başlığına "Özelleştirme" başlığı da eklenerek kavram, anayasal bir dayanağa kavuşmuştur. Ayrıca yine aynı maddeye eklenen fıkrada, Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere gördürülebileceği veya devredilebileceğinin kanunla belirleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi usulü anayasal dayanağa kavuşmuştur.

Merkezi yönetim tarafından uygulanan özelleştirme politikaları ve kullanılan özelleştirme usulleri yerelde de etkisini göstermiş ve merkezin uyguladığı sosyo-ekonomik politikanın etkisiyle özel hukuk kişilerinin çeşitli şekillerde mahalli hizmetlerin sunumuna katılmasının alternatif bir hizmet sunma biçimi olarak kullanıldığı görülmüştür. Dolayısıyla görülmektedir ki ülke genelinde uygulanan ekonomik politikalar mahalli yönetimlerin hizmet sunma biçimlerini de etkilemektedir. Dolayısıyla özelde mahalli idarelerin kamu hizmeti sunma açısından uyguladıkları yöntemleri, genelde devletin kamu hizmeti sunma politikasından bağımsız düşünmemek gerekir. (Kavruk, 2002) Hatta mahalli idarelerin özelleştirme uygulamalarının merkezi yönetim ile kıyaslaması yapıldığında, mahalli idarelerin daha avantajlı olduğu ifade edilmiştir. Çünkü ülke genelinde yapılan bir özelleştirmenin sonuçlarını almak ile yerelde mahalli hizmetlerin görülmesi gibi halkın günlük ihtiyaçlarının karşılanmasında birebir etkili bir faaliyete yönelik özelleştirme yapılmasında bu özelleştirmenin olumlu ya da olumsuz geri dönüşü kısa sürede alınabilmektedir.

Özelleştirme faaliyetleri mahalli idareler arasında özellikle belediyeler üzerinde etkili olmuştur. Bu dönemde merkezi hükümetçe belediyelerin finansal açıdan iyileştirilmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Böylece belediyeler bir yandan mahalli hizmetlerdeki kaliteyi arttırmaya çalışırken bir yandan da kamu hizmetlerinin üretiminde kendileri hizmeti ifa etmek yerine özel hukuk kişilerinden yararlanma yolunu tercih etmeye başlamışlardır. (Eryılmaz, 1989)

Mahalli hizmetlerin yerine getirilmesinde özelleştirilme uygulamasına başvurulması hizmetin tamamen özel sektöre devri anlamına gelmemektedir. Mahalli idarelerin özelleştirme uygulamaları ile mahalli hizmetler özel hukuk kişilerine sözleşme ile gördürülmekte fakat mahalli idarelerin hizmetin asıl sahibi olarak sorumluluğu devam etmektedir. (Ersöz 2001), (Odabaş 1999) Dolayısıyla mahalli idarelerin özelleştirme uygulamalarına başvurmaları, özel hukuk kişilerinden bir alternatif hizmet sunma yöntemi olarak yararlanmasındır denilebilir. (Ersöz, 2001)

## V. MAHALLİ HİZMETLERİN SUNUM YÖNTEMLERİ

### A. MAHALLİ HİZMETLERİN BIZZAT MAHALLİ İDARELER TARAFINDAN YERINE GETİRİLMESİ

Yerel hizmetlerin bizzat mahalli idareler tarafından yerine getirilmesinde idare kamu hizmetinin görülüş usullerinden olan emanet usulünü kullanmaktadır. Mahalli idareler kendi aralarında birlik kurarak da mahalli hizmetlerin ifasını gerçekleştirebilirler. İşte bu sebeple bu iki usul ayrı başlıklar altında incelenecektir.

#### 1. EMANET USULÜ

Kamu hizmetinin görülüş usullerinden emanet usulünün ilişkin doktrindeki tanımlamalar ise şöyledir; “*kamu idareleri (devlet, il, belediye ve köy) ile idari kamu kurumlarının kendi personel, para, araç ve gereçleri ile doğrudan doğruya kamu hizmeti görmesi usulü*”. (Duran, 1982) “*hizmetin doğrudan doğruya bir amme hükmi şahsı tarafından kurulan bir teşkilatla ve bu şahsa ait şahsi, aynı ve mali vasıtalarla idare edilmesi demektir* (Onar 1966)

Mahalli idarelerin görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuatta belediyelerin görev ve yetkileri sayılırken bazı hizmetleri yapabileceği ve yaptırabileceği yazılmıştır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre, belediye kentsel alt yapı hizmetlerini emanet usulüyle görebileceği gibi özel hukuk kişisine de gördürebilir. Fakat büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Belediye bu hizmeti emanet usulüyle görmek zorundadır.

#### 2. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİNİN OLUŞTURULMASI

Mahalli hizmetlerin sunulmasında emanet usulü dışında başvuru yöntemlerinden biri olarak mahalli idare birliklerinin oluşturulması da bir usul olarak değerlendirilebilir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre mahallî idare birliği: Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Mahalli idare birlikleri bölgesel olabileceği gibi ülke düzeyinde de kurulabilir. Fakat mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Mevcut uygulamaya bakıldığında ülke düzeyinde, bütün belediyeleri temsil etmek üzere Türkiye Belediyeler Birliğinin, yine ülke düzeyinde bütün il özel idarelerini temsil etmek üzere Vilayetler Hizmet Birliğinin kurulduğu bilinmektedir.

## **B. MAHALLI HİZMETLERİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİ TARAFINDAN YERİNE GETİRİLMESİ**

Mahalli hizmetlerin özel hukuk kişilerine gördürülmesi yeni bir uygulama değildir. Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de mahalli hizmetlerin özel hukuk kişilerine gördürülmesi usulüne rastlanmaktadır. Bu dönemde, şehirlerin elektrik, su, ulaşım gibi ihtiyaçları, yerli ya da yabancı sermayeli imtiyaz sahibi şirketlerce görülmüştür. Dolayısıyla mahalli hizmetlerin sunumunda imtiyazlı şirketlerin etkin olması, günümüzde mahalli hizmetlerin özel hukuk kişileri tarafından görülmesinin yeni bir uygulama olmadığını adeta bir göstergesidir denilebilir. (Kavruk 2002)

Yereldeki kamu hizmetlerinin ifası ile yükümlü mahalli idareler, elbette yasaların kendilerine verdiği izin çerçevesinde bu usulleri kullanabilirler. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları başlıklı 15'inci maddesinde, toplu taşıma yapmak, katı atıkların toplanması gibi hizmetlerin imtiyaz yoluyla devredilebileceği belirtilmiştir. Fakat kentleşme süreci, nüfus artışı, yerleşim alanlarının büyümesi gibi faktörler nedeniyle kentlerde yaşayanlar açısından ihtiyaçlar hem teknik hem de niteliksel açıdan daha farklı özellikler göstermeye başlamış, bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için hizmet üreten mahalli idarelerin iş yükü daha ağır hale gelmiştir. (Kavruk, 2002) Bu sebeple mahalli idareler hizmetleri daha sağlıklı bir şekilde ifa edebilmek için alternatif yöntem arayışlarına da gitmişlerdir. Böylece özel hukuk kişilerinin hizmet sunumlarındaki rolü aktif hale gelmeye başlamıştır. Örneğin; Batıda özel sektörün yerel hizmetlerin sunumuna katılması devlet tarafından desteklenmiş ve böylece vergilerden muaf bir şekilde kâr getirmeyen yerel hizmetlerin sunumunda vakıflar, yardım dernekleri aktif rol almışlardır.(Toprak, 2010), (Berk, 2003) Türkiye'de ise belediyeler özel hukuk kişilerine hizmet gördürürken bazen hizmetin kalitesini belli bir düzeyde tutabilmek için hizmet sunan özel hukuk kişisini mali ya da herhangi bir başka şekilde desteklemektedir. Bu yöntemle hizmet sübvansiyonu adı verilmektedir. (Uçar, 2019) Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin Toplu Ulaşım Hizmetleri Hakkındaki 17 Haziran 2019 tarihli kararında, sürdürülebilirliğinin sağlanması adına 30.06.2019 ile 31.12.2019 tarihleri arasında geçerli olmak üzere ekli dosyada yer alan toplu ulaşım operatörlerine, söz konusu dosya içeriğinde yer alan sübvansiyon ödemelerin yapılması yöntemine ilişkin karar alınmıştır.

Belediyeler yerel hizmetlerin sunumunda yap-işlet devret yöntemine de başvurumaktadırlar. Belediyeler kendi bütçelerinin yeterli olmayacağı metro, raylı sistem, ticaret merkezi gibi hizmetlerin ifasında yap işlet devret modeline başvurumaktadırlar. Ek olarak belediyeler bu yöntemle iş hanı, otopark, konut inşaatı, ve eğlence merkezlerinin inşası içinde başvurmuşlardır.(Emek, 2002)

Mahalli idareler tarafından mahalli hizmetin özel hukuk kişilerine gördürülme yöntemlerinden biri de gönüllülüktür. Gönüllülük, kamu kaynaklarının mahalli kamu hizmetlerinin sunulmasında yeterli olmaması halinde, vakıf dernek gibi

kuruluşlarca kamu hizmetlerinin ifasının üstlenilmesidir. Gelişmiş ülkelerde yerel idarelerde gönüllü katılım ve bu katılımın artmasına yönelik çalışmalar önem arz etmektedir.(Acartürk, 2001) Gönüllülük, yalnızca bir gönüllü yardım faaliyeti olmayıp, sivil toplum örgütleriyle devlet arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde de büyük önem arz etmektedir. Gönüllü olma halinde kişilerin yürüttükleri hizmetten herhangi bir menfaat elde etmesi söz konusu değildir. Gönüllü olan kişiler, belli bir amacın gerçekleşmesi için bilgi ve deneyimlerini paylaşarak bir mahalli hizmetin sunumuna katılırlar. Böylece hem mahalli hizmetler görülmüş olur hem de vatandaşlarda toplum bilinci mahalli sorunların çözümüne katılma refleksi harekete geçmiş olur.(Altın ve Şahin 2019)

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye Hizmetlerine Katılım başlıklı 77'inci maddesi şöyledir; Belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı belirtilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Özel İdaresi Hizmetlerine Gönüllü Katılım" başlıklı 65'inci maddesinde de aynı ifadelerle gönüllü katılım düzenlenmiştir. İl özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esaslar ise il özel idaresi ve belediye hizmetlerine gönüllü katılım yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Gönüllülük faaliyetlerine örnek olarak Konya Meram Belediyesi'nin ise 65 yaş ve üzeri yaşlıların gönüllü olarak bakımı ve ev temizliği, ihtiyacı olanlara gıda yardımı ve yemek servisi hizmetine gönüllü olarak katılım çalışmaları verilebilir.(Kocaoğlu ve Bingöl 2015)

### **C. MAHALLİ HİZMETLERİN MAHALLİ İDARELERİN KURDUKLARI İKTİSADİ TEŞEBBÜSLER TARAFINDAN YERİNE GETİRİLMESİ**

Kamu hizmetinin görülüş usullerini kullanarak mahalli hizmetleri ifa eden mahalli idarelerin, bu usuller dışında çeşitli alternatif yollara başvurdukları görülmektedir. Bu hizmet ifa yollarından biri de şirket kurmaktır. Mahalli idarelerin şirket kurma uygulamasına ilk olarak İl düzeyinde bakıldığında, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 52'inci maddesinde "*İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.*" ifadesinin yer aldığı görülmektedir. İl Özel İdareleri açısından şirket kurma ya da kurulmuş şirketlere ortak olma yoluna başvurma gerekçesinin ise yerel halkın tasarruflarının yatırım yapmak suretiyle değerlendirilmesini sağlamak ve halkın güvenini kazanarak yatırıma teşvik etmek, bunun yanında bölgenin ihtiyacı olan bir konuda yerel halk tarafından bir teşebbüsün oluşturulmaması halinde bu durumu değerlendirerek öncülük etmek olduğu değerlendirilmiştir. (Tekmen, 1996) Dolayısıyla şirket kurulması ile ulaşılmak istenen amacın mahalli ihtiyaçları karşılamak ile birlikte halk ile bütünlük kurarak bölgenin kalkındırılmasını sağlamak olduğu ifade edilebilir.



5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu incelendiğinde ise hükümetin teklif ettiği ilk metnin 20'inci maddesinde “*Mahallî idare birlikleri şirket kuramaz veya kurulmuş ticarî ortaklıklara katılamaz.*” ifadesinin yer aldığı görülür. Bu maddenin alt komisyonca değerlendirilmesinde; birlik kurulduğunda, şirket yerine yeni bir örgütlenme yolu seçilmiş olduğu, kurulan birliğin şirket kurmasının, şirket kurmak amacıyla birlik oluşturması anlamına geleceği ve bunun doğru bir uygulama olmadığı ifade edilmiştir. Komisyondaki görüşmelerde ise, mahallî idare birliklerinin, mahallî idare birimlerinin işleminde çok etkili bir işleve sahip olacakları belirtilerek bu amaçla, mahallî idare birliklerinin etkin işleyişine olanak tanıyan düzenlemelerin yer alması gerektiği ve etkin işleyiş için şirket kurmanın zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Hatta komisyonda, mahalli idarelerin şirket kurma hakkı varken, mahallî idare birliklerine bu hakkın verilmemesinin bir eksiklik olduğu değerlendirilmiştir. Bu gerekçe ile de şirket kurma yasağına ilişkin madde tasarı metninden çıkarılmıştır. Birliklerin şirket kurabilmelerine imkân sağlamak için de “*Birliğin Yetkileri*” başlıklı 6'ncı maddesi “*mahallî idare birliklerinin, mahallî idare birimlerinin sahip oldukları yetkilerin yanında, bu birimlerin sahip oldukları haklara da sahip olmaları gerektiği*” gerekçesiyle değişikliğe gidilerek, madde “*Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin yetkilerine sahiptir.*” şeklinde düzenlenmiş ve yasalaşmıştır. Fakat Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun bu ve başka maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmış fakat mahkeme tarafından iptal talebi reddedilmiştir. Sonuç olarak uygulamadan da görüldüğü kadarıyla mahalli idare birlikleri şirket kurabilmektedirler. Örneğin bir mahalli idare birliği olan Marmara Belediyeler Birliği'nin Marmara Eğitim ve Organizasyon Şirketi, Marmara Belediyeler Birliği'nin iştiraki olarak 1985 yılında kurulmuş ve hala faaliyetine devam etmektedir.

Mahalli idarelerin şirket kurma yetkisi belediyelere de tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “*Şirket Kurulması*” başlıklı 70'inci maddesinde; “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.*” ifadesi yer almaktadır. Yine 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu'nun “*Şirket kurulması*” başlıklı 26'ncı maddesine göre büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği belirtilmiştir. Bu yetki, belediyelerin buldukları coğrafi alanda mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmek için kendi imkânları ile hizmet sunma dışında alternatif olarak başvurdukları hizmet sunma yöntemlerinden biridir ( Emrealp ve Horgan, 1994)ve bu yöntem, belediyeler tarafından uzun bir süredir uygulanmaktadır.

#### **D. MAHALLI İDARELERİN İŞLETME KURARAK HİZMET İFA ETMESİ**

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesine göre, Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilmektedir. Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53'Üncü maddesine göre İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini

İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilmektedir. Örneğin Keçiören Belediye başkanlığı Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğinde, ilgili yönetmelikle halen belediyenin uhdesinde olan veya oluşacak her türlü sosyal ve sportif tesislerin yapımı ve işletilmesi usul esaslarının düzenlendiği ifade edilmiştir.

#### **E. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI YÖNTEMİYLE MAHALLI HİZMETLERİN SUNUMU**

Belediyeler mahalli hizmetlerin sunumunda, kamu özel ortaklığı yönteminde de başvurumaktadırlar. Kamu özel ortaklığı yöntemiyle kamu ve özel sektör kuruluşlarının karşılıklı etkileşim halinde hareket ederek işbirliğini gerçekleştirmesi sağlanmaktadır (Usta ve Bilgiç, 2016) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun Birliğin Giderleri başlıklı 16'ncı maddesinde kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderlerinden bahsedilmektedir. Dolayısıyla mahalli hizmetler kamu özel ortaklığı yöntemiyle de yerine getirilebilecektir.

#### **VI. SONUÇ**

Mahalli idareler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişililerdir. Halkın yönetime katılmasının ilk aşaması olarak kabul edilen mahalli idarelerin, ortaya çıkışı konusunda da farklı görüşler mevcuttur. Her ne kadar bu tüzel kişilere modern anlamda mahalli kamu hizmetlerini görme görevini merkezi idare verse de bir devlet kurumu oluşmadan da yerel toplulukların kendi yönetim vasıtalarıyla gördükleri hizmeti mahalli hizmet olarak nitelendirmenin sakıncalı olmayacağı düşünülmektedir.

Modern anlamda mahalli idarelerin Türk İdare Tarihi açısından ortaya çıkışı Cumhuriyet Dönemine rastlamaktadır. Osmanlı döneminde de mahalli idare benzeri oluşumlar görülmüş olsa da bunlar merkeze bağımlı birimler olarak hizmet ifa etmişlerdir. Dolayısıyla modern anlamda mahalli idarelerin Türk İdare tarihi açısından geçmişi çok eskilere uzanmamaktadır.

Mahalli hizmetlerin görülmesinde Türk İdare Tarihi açısından idarenin rolüne bakıldığında, Cumhuriyet döneminde yeni bir devletin kurulması sebebiyle tüm hizmetlerin merkezden planlanması refleksi gerek merkezi gerekse yerel hizmetler açısından etkili olmuştur. Bu sebeple de mahalli idareler gelişim gösterememiş, tüm hizmetlerin merkezden planlanması mahalli hizmetlerin de gelişmesini sekteye uğratmıştır. Özel sektörün gelişmesi ve hizmet sunumunda rol alma taleplerinin ortaya çıkmasıyla birlikte idarenin bu hizmetlerin ifasındaki rolü de dönüşüm geçirmiştir.

Mahalli hizmetlerin sunumunda uygulanan yöntemler ise gelişen teknoloji, nüfus artışı ve kamu hizmetlerinin niteliğindeki değişime bağlı olarak çeşitlenmiştir. Mahalli hizmetleri gereği gibi karşılamak isteyen mahalli idareler farklı yöntemlerle

bu hizmetleri görmeye başlamışlardır. Mevzuatın öngördüğü ölçüde hizmet sunumlarını çeşitlendiren mahalli idareler böylece halkın taleplerini karşılamaya çalışmışlardır.

Çalışmada mahalli idareler ortaya çıkışları açısından ve kavramsal nitelikleri yönünden incelenerek açıklanmaya çalışılmıştır. Bu idarelerin Türk İdare tarihi açısından gösterdikleri gelişme, dönemsel açıdan ele alınarak hem gelişim seyri hem de dönemler arasındaki farklar ortaya konmak istenmiştir. Yine Çalışmada Türk İdare Hukuku açısından idarenin mahalli hizmetlerin sunulmasındaki rolü üzerinde durulmuştur. Nihayet Mahalli hizmetlerin sunulmuş yöntemleri gerek klasik yöntemler gerek yasal düzenlemelerde tanınan diğer yöntemler açısından ele alınarak mahalli idarelerin mahalli kamu hizmetlerini nasıl ifa ettikleri açıklanmak istenmiştir.

#### **KAYNAKÇA**

- Acartürk, E.(2001)Yerel Hizmetlerin Sunumunda Alternatif Yöntemler, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6 Aralık 2001, (46-60)
- Afetinan (1972)Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933, Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Altın, A., Şahin, O.E (2019) Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemi Olarak Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım, Avrasya Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Derneği, ASEAD 6(3) Yıl 2019, (89-114)
- Ayman Güler, B.(1998)“1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7(4, )
- Baytan, İ.(2009)Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları, Genişletilmiş ve güncelleştirilmiş 2.baskı, Yetkin Yayınları.
- Berk, A., (2003)Yerel Hizmetlerin Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı:49.
- Bülbül, Y.(2010) Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyete Özel Girişimciliğe Yönelik Devlet Politikaları, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no.2010-11.
- Çokgezen, M.(2010) Türkiye'de Devlet, Girişimcilik ve Yerel Kalkınma, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Etüdüleri, Yayın no:2010-110.
- Duran, L.(1982), İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Emek, U.(2002) Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (Yid), Yap-İşlet (yi) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı.

Ersöz, H.Y(2001)“Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 10(2) (31-50)

Eryılmaz, B(1989):“Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, Türk İdare Dergisi, yıl:61, Sayı: 382, Mart 1989.s. 17.

Ertan, B.(2002) “Yerel Yönetim Kavramı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, Sayı 1 Ocak, (22-30)

Gençoğlu, M.“1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2(1): 29-50

Göymen, K.(1999) Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi, :Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri, Amme İdaresi Dergisi, 32(4), Aralık.

Gözler, K. (2013)“6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, 11(122), s.37-82.

Gülan, A.(1998)Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi, İHFM; LVI(1-4)

İnönü, İ. (2011)“Fırkamızın Devletçilik Vasfı”. Kadro Aylık Fikir Mecmuası (Tıpkı Basım 19- 36. Sayıları 1933- 1934).2(22)İstanbul: İleri Yayınları

Kalağan, G., (2010)“Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetişel Reform Çalışmaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Vizyoner Dergisi, 2(1). s.65-84.

Karahanoğulları, O.(2013):“Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek ihtiyaçların Yerinden Yönetimi”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara.

Kavruk, H. (2002) Anakent Yönetimi, Hizmet İş Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın No: 30, Derleme Eserler Dizisi Yayın No:2, Ankara.

Kavruk, H. (2002), Anakente Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Hizmet İş Sendikası Eğitim yayınları, Yayın No: 30, Ankara.

Kaya, F. (2016)“Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi”, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:48, (165-181).

Keleş R. ve, Yavuz,F. (1989)Yerel Yönetimler, Genişletilmiş 2. baskı, Turhan Kitabevi.

Kepenek, Y., Yentürk N.(2000), Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 11. Baskı.

Kızılboğa Özaslan, R.ve,  
Alıcı, O. V. Türkiye’de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması,  
[http://turkishstudies.net/Makaleler/1463164868\\_15K%c4%b1z%c4%b1lbo%c4%9faRuveyda-trh-351-366.pdf](http://turkishstudies.net/Makaleler/1463164868_15K%c4%b1z%c4%b1lbo%c4%9faRuveyda-trh-351-366.pdf)

Nadaroğlu, H.(2001), Mahalli İdareler, Beta Yayınları, Yenilenmiş 7.bası, Ekim 2001.

Odabaş, H., Türkiye’de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulamaları, [acikerisim.aku.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11630/2590/199-216.pdf](http://acikerisim.aku.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11630/2590/199-216.pdf) s.213.

Ortaylı, İ.(1982) “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (*İHİD*), Sarıca’ya Armağan, Yıl:3 Sayı:1-3, ( 137-148)

Ortaylı, İ. (1976)“Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, **Amme İdare Dergisi**, 9(1), (95-107)

Özsoy, O.(2010), Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, No:1.

Öztürk, N. (1984)“Hayri ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar”, Vakıf Haftası Dergisi, 1 42-48.

Onar, S.S.(1966), İdare Hukuku’nun Umumi Esasları, II. Cilt, 3. bası, Hak Kitabevi, İstanbul.

Tanör, B. (1995)Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, (1789-1980), Genişletilmiş 2. basım, Der Yayınları, İstanbul, 1995.

Tekeli İ., Ortaylı, İ. (1978), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, -2, Birinci Kitap, Editor:Ergun Türkcan, Birinci Baskı, Şubat.

Tekmen, M. (1996), “Mahalli İdarelerin İktisadi Teşebbüsleri”, Mahalli İdareler Dergisi, Kasım-Aralık.

Toprak, Z. (2010)Yerel Yönetimler, 8. baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir, Ağustos.

Toprak, Z. (2001), Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir, Ağustos.

Tüleykan, H. ve Bayramoğlu, S. (2016), Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları, The Journal of Academic Social Science Studies, Number: 44. p. 401-420, Spring II 2016.

Türkoğlu, İ.(2009)Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389, Ankara.

Uçar, J. (2019)Kentsel Hizmetlerin Sunumunda Alternatif Bir Yöntem Olarak "Dernek": Diyarbakır Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği (2006-2016), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Çalışmaları Bilim Dalı, Yüksel Lisans Tezi, İstanbul.

Uçar Kocaoğlu, B.Seçkiner Bingöl, E.(2015)Belediye Hizmetlerinde Gönüllü Katılım: Konya Örneği, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 17 (29), 53-62.

Uyar, H. (2004)“Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, Aydınlanma 1923, Kış.

Usta, S. Ve Bilgiç, E. (2016)Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2016/1, Sayı:23, (250-268)

Uygun, O. Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler, [http://dosya.marmara.edu.tr/stkaum/spmj/say%C4%B1%202/Oktay\\_Uygun.pdf](http://dosya.marmara.edu.tr/stkaum/spmj/say%C4%B1%202/Oktay_Uygun.pdf), 02.02.2017 tarihinde erişildi

Uygun, O. (2014), Devlet Teorisi, Oniki Levha Yayınları.

Yayla, Y. (1982)Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2986, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul.

Yeşilay, R.(2005) B.Devletçiliğin Türkiye Ekonomisindeki İzdüşümleri”, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 19(1)

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 11.06.2005 Resmî Gazete Sayısı: 25842

Keçiören Belediye başkanlığı Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği,  
[https://www.kecioren.bel.tr/yonetmelikler\\_yonelgeler/Kecioren\\_Belediyesi\\_Butce\\_Ici\\_Isletme\\_Yonetmeligikecioren.bel.tr4.pdf](https://www.kecioren.bel.tr/yonetmelikler_yonelgeler/Kecioren_Belediyesi_Butce_Ici_Isletme_Yonetmeligikecioren.bel.tr4.pdf), 12.06.2020. tarihinde erişildi.

<http://www.recht-harmonisch.de/GG-turkisch.pdf>, Erişim Tarihi, 02.01.2017  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, 02.01.2017 tarihinde erişildi.

<http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev> 29.10.2016 tarihinde erişildi.

<http://www.todaie.edu.tr/genel/sunus.php>, 29.10.2016 tarihinde erişildi.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Haziran 1991.

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No; 247, Yükseköğretim Kurulu Matbaası'nda basılmıştır. Ankara -1992

Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, İkinci baskı, Ankara, 1966.

2014-2018, Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, s. 157.

2019-2023, Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, Onbirinci Kalkınma Planı

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,  
<http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf>, 09.02.2017 tarihinde erişildi.

Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, İstanbul, Ocak 1992.