



Gönderiliş Tarihi: 30/04/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0002-5073-6345

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MODERNLEŞMESİNDE TÜRK ANAYASALARININ ROLÜ

Ahmet GÜVEN¹

ÖZ

Türkiye’de modern manada yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Tanzimat sonrası döneme rastlamaktadır. Oysa yerel ihtiyaçlar Tanzimat öncesi dönemde de klasik kurumlar adı verilen; kadi, vakıf ve lonca teşkilatları tarafından yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması amacıyla kısmen de olsa temin edilmeye çalışılmaktaydı. Batı tarzı bir yerel yönetim yapılanması kuşkusuz Tanzimat sonrası dönemin ürünüdür. Ancak modern anlamda günümüz yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı belli bir sürecin sonucudur. Bu süreçte başta ilk Türk Anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi, devamında 1921 Anayasası ve Cumhuriyet sonrası sırası ile 1924, 1961 ve 1982 Anayasası’nın etkisi büyüktür. Modern yerel yönetimlerin temel özellikleri arasında sayabileceğimiz; ayrı bir tüzel kişilik, yerel özerklik, yerel demokrasi gibi kavramların tam anlamıyla ancak Cumhuriyet sonrası dönemde söz konusu olabildiği görülmektedir. Ele alınan bu çalışma ülkemizde yerel yönetimlerin modernleşme sürecini, 1876 Kanun-i Esasi’nin kabulünden bu yana çıkarılan anayasalardan hareketle ele almaktadır. Anayasalar ışığında bu sürecin gelişiminde ve modern yerel yönetimlerin kökleşmesinde yaşanan hukuksal ve toplumsal gelişmeler çerçevesinde sürecin haritasının ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu amaç dâhinde çalışmada literatür taraması üzerinden bir durum analizi yapılarak sürecin kapsamlı bir değerlendirilmesine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Anayasalar, Yerel Özerklik, Yerel Demokrasi, Modernleşme Çabaları

Jel Kodu: R10, Z18, Z19

THE ROLE OF TURKISH CONSTITUTIONS IN THE MODERNIZATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY

ABSTRACT

The emergence of local governments in Turkey in the modern sense coincides with the post-Tanzimat period. However, in the pre-Tanzimat period, local needs were still being met, albeit partially, by classical institutions such as kadi, waqf and guild organizations in order to meet local needs. A Western-style local government organization is undoubtedly a product of the post-Tanzimat period. However, the emergence of today’s local governments in the modern sense is the result of a certain process. In this process, the first Turkish Constitution, the 1876 Kanun-i Esasi, followed by the 1921 Constitution and the 1924, 1961 and 1982 Constitutions after the Republic, respectively, had a great impact. It is seen that concepts such as separate legal personality, local autonomy and local democracy, which can be considered among the basic features of modern local governments, could only be fully realized in the post-Republican period. This study examines the modernization process of local governments in our country with reference to the constitutions enacted since the adoption of the Law of 1876. In the light of the constitutions, it is aimed to map the process within the framework of legal and social developments in the development of this process and the rooting of modern local governments. For this purpose, the study provides a comprehensive evaluation of the process through a situation analysis based on a literature review.

Keywords: Local Governments, Constitutions, Local Autonomy, Local Democracy, Modernization Efforts

Jel Codes: R10, Z18, Z19

¹ Doç. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com

1.GİRİŞ

Modern yerel yönetimlerin temel ilkelerini, merkezi yönetim karşısında sahip oldukları tüzel kişilik, yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramları oluşturmaktadır. Bu üç sihirli sözcüğün yerel yönetimler tarafından sahiplenilmesi o birimleri modern anlamda hizmet veren örgütlere çevirmektedir. Bu kavramların yerel yönetimler tarafından kullanımı ve sahiplenilmesi dünyada ve ülkemizde uzun süren bir mücadelenin sonucu olmuştur. Merkezi idare tarafından kullanılan yönetimde tek söz sahibi olma ayrıcalığı tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de tarihsel süreçte merkezi idare tekelinde gerçekleştirilmiştir. Tanzimat sonrası dönemde Batıda yaygınlık kazanan yerelleşme hareketlerinin yanı sıra Osmanlı üzerinde iç ve dış dinamiklerin etkisi ile benzer adımların atılmaya başlandığı görülmüştür. Örnek olarak kentsel aydınlatma ihtiyacının karşılanmaya çalışılması sürecinde, başkent İstanbul'un kentsel sokak aydınlatılmasının sağlanmasıyla şehir ışıklarının başta kamu güvenliği olmak üzere modern yaşamın kapılarının aralanmasına ciddi katkıları olmuştur (Arısal, 2023: 2). Bu ve benzeri çok sayıda kentsel ihtiyacın ortaya çıkması, bu yöndeki iç ve dış taleplerinde karşılanması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Bu taleplerin karşılanmasında Osmanlıda birçok örgüt ve sistemden faydalanılmıştır.

Tanzimat öncesi dönemlerde yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasında faydalanılan; kadılık, vakıf ve lonca sistemi olarak bilinen klasik kurumlar önemli görevler üstlenmişlerdir. Ancak bu yapıların özellikleri arasında ne yerel demokrasi ne ayrı bir tüzel kişilik ne de özerklikle ilgili bir ilkeye rastlamak mümkün değildir. Merkezi idarenin doğrudan ataması ve kontrolü altında merkezi idareye bağlı hizmet sunan bu birimler dönemin şartları içinde ellerinden geldiği ölçüde bölge insanının yerel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken, ağırlıklı olarak merkezi yönetimin uzantısı rolü üstlendikleri görülmektedir.

Tanzimat sonrası dönemde batı tipi yerel birimlerin temellerinin atılmasıyla başlayan yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde hiç kuşkusuz Anayasaların önemli rolü olmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan süreçte başta anayasaların ortaya çıkışı ve yerel yönetimler alanında ortaya çıkan birçok yerel yasanın bu gelişime önemli katkıları olmuştur.

Özellikle Cumhuriyet sonrası dönemde ortaya çıkan anayasalar ve bu anayasalara, bağlı çıkarılan yerel yasaların günümüz modern yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında oldukça önemli işlevi olduğunu söylemek mümkündür. Bu yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin varlık kazanmalarını sağlayan tüzel kişilik sahibi olmaları, merkezi idare karşısında yerel özerklik sahibi olmalarına bağlı olarak görevleriyle ilgili kendi kararlarını kimseye danışmadan kendilerinin alması, kendi kaynaklarını kendilerinin harcamasını, kendi çalışanlarını kendilerinin seçmesi gibi temel özerklik göstergelerine sahip olmalarının yanı sıra organlarının oluşumunda ve aldıkları kararlar üzerinde halkın katılımı ve seçim ile belirlenen üyelerinin varlığı konularında modern bir dönüşümün yaşanmasında ortaya çıkan mevzuatın önemli bir rolü bulunmaktadır.

Hazırlanan bu çalışma, yerel yönetimlerin modern yerel ilkelere kavuşarak günümüz koşullarına ulaşmasında 1876 Kanun-i Esasi'den 1982 Anayasası'na dek ortaya çıkan yasal mevzuatın değerlendirilmesi ve bu sürecin yerel yönetimlerin modernleşmesine giden yolda ortaya çıkardığı haritayı saptamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışmada öncelikle modern yerel yönetimlerin varlık sebebi olan modern yerel ilkelere kavramsal çerçevede bahsedilecek, ardından Cumhuriyet öncesi ortaya çıkan Anayasalarda yerel yönetimlerin nasıl ele alındığına yer verilecektir. Daha sonra Cumhuriyet sonrası Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili hangi gelişmelere yer verildiği değerlendirilerek günümüz yerel yönetimleri ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, yerel halkın mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu ilk yönetim birimleridir. Bu birimler kendilerine anayasa ve kanunlarla verilen görevler dahilinde yerel ihtiyaçların karşılanması için faaliyette bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları mevzuatla belirlenmekte uygulamada ise bu mevzuat kapsamında yerel yöneticilerin talimatlarıyla sunulan hizmetlerin şekillendiği görülmektedir.

Günümüzün modern yerel yönetimleri başta tüzel kişilik, özerklik ve yerel demokrasi gibi ilkeler çerçevesinde faaliyetlerini yürütmeye çalışmaktadır. Bu ilkelerin gücü ve kullanım düzeyi yerel

yönetimlerin gücü ve hizmet anlayışıyla doğru orantılıdır. Merkezi idare karşısında örgütlenen ve ellerindeki kaynak, yetki ve görev alanı ile sınırlandırılan bu birimlerin halkın beklenti ve taleplerine cevap vermesi merkezi yönetim karşısındaki konumuyla yakından alakalıdır. Yerel yönetimlerin konumunun saptanması ise yerel yönetim ilkelerinin benimsenmesi ve mevzuat tarafından korunmasıyla yakın ilişki içindedir.

Bu çerçevede anayasalar, bir devletin hukuki yapısının temelini oluşturan, millet adına yetkili olan kurumların, yetkilerini, sınırlarını birbirleriyle olan ilişkilerini belirleyen temel hak ve hürriyetleri düzenleyen asli yazılı kaynaklar olarak karşımıza çıkmaktadır (Tunç, 2020: 658). Anayasa bir ülkenin yönetim şeklini gösteren en üst hukuksal metindir. Bu kapsamda devlet yönetiminin işleyişinde merkezi ve yerel idarelerin yeri, konumu, işleyişi, görev ve sorumluluk bölüşümü gibi konuların ele alındığı en üst hukuksal normu anayasalar oluşturmaktadır. Türkiye’de de; Osmanlı Devleti’nden başlayarak günümüze gelen süreçte başta ilk Anayasamız 1876 Kanun-i Esasi olmak üzere sırası ile 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarında yer alan yerel yönetim birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları ile ilgili hükümler anayasal açıdan yerel yönetimlerin asli mevzuatını oluşturduğu görülmektedir. Normlar hiyerarşisi içinde en üstte yer alan hukuksal metinler olan Türk anayasalarında yerel yönetimlerle ilgili temel ilke ve kurallara geçmeden önce bu ilke ve kuralların alt yapısını oluşturan günümüz yerel yönetimlerinin de modern göstergelerini ifade eden tüzel kişilik, özerklik ve demokrasi kavramlarına kısaca yer vermekte fayda vardır. Çalışmanın bu kısmında bu kavramların yerel yönetimlerle olan ilişkisinden kısaca bahsedilecektir.

2.1. Tüzel Kişilik

Kişilik kavramı hukuk dünyasında başta gerçek kişiler olmak üzere hukuki açıdan var olma, tanınma ve buna bağlı olarak hak ve borçlara sahip olma ehliyetini ifade etmektedir. Gerçek kişilerin doğumuyla başlayan ve ölümüyle devam eden hak ve borçları, canlı olmayan yapılarda da benzer bir şekilde örgütlerin kurulmasıyla başlayarak görev süresi boyunca haklar ve borçlardan insan ömründen daha uzun bir süreyi kapsayacak şekilde faydalanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüzel kişiler ortak bir amacın devamlı suretle gerçekleştirilmesi adına örgütlenmiş kişi ya da mal topluluklarından oluşmaktadır (Çağlayan, 2011:33). Tüzel kişilik adı verilen bu yapılar hukuk dünyasında hak ve borçlara sahip olabilen örgütleri ifade etmektedir. Bu kapsamda kamu ve özel tüzel kişilikleri olmak üzere iki ana yapı karşımıza çıkmaktadır. Konumuz itibari ile kamu tüzel kişiliği devleti oluşturan tüm ülkeyi, hatta küresel ölçekte dünyada tanınan ve etkileşim halinde bulunan yapıları ifade etmektedir. Bu kapsamda devlet yönetimi içinde önemli görevler üstlenen yerel yönetim birimleri de bir tüzel kişilik olarak kabul edilerek merkezi idarenin dışında kalan yönetsel birimler olarak yerinden yönetim, yerel yönetim ya da adem-i merkeziyet gibi farklı isimler altında faaliyet gösteren tüzel yapıları oluşturmaktadır (Ertan, 2002: 22). Türkiye’de yerinden yönetim şemsiyesi altında yer alan yerel yönetimler kapsam olarak 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olarak ele alınırken, yerinden yönetimlerin merkezi idarenin dışında kalan yer bakımından, hizmet bakımından ve mesleki açıdan örgütlenmelerin tümünü ifade eden tüzel kişilikler olduğu, bu genel yapı içinde yerel yönetimlerin/mahalli idarelerin, coğrafi olarak yer bakımından yerinden yönetimleri kapsadığı görülmektedir.

En genel ve modern anlamda yerel yönetimlerin, merkezi idarenin dışında örgütlenen, belli bir coğrafi bölgede yaşayan insanların yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen, özerk, tüzel kişiliği olan yerel nitelikli yönetim birimleri olduğu görülmektedir. Merkezi idarenin yerel ölçekte küçültülmüş birer kopyası olan bu birimler kendilerine ait mevzuat çerçevesinde kendilerine verilen görevleri seçimle iş başına gelen organları vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Başta anayasa olmak üzere mevzuatın kendilerine verdiği bu görev, yetki ve sorumluluk durumu bu birimlerin devlet idaresi içinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmalarının bir sonucudur. Tüzel kişilik, bu birimlere devlet içinde faaliyet alanları kapsamında kendi kararlarını kendilerinin alabildiği organlara sahip olma, yürüttükleri faaliyetlerle ilgili hukuki açıdan sorumlu olma gibi hak ve borçlar yüklerken birtakım haklardan faydalanmalarına da katkı sağlamaktadır.

Halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla merkezi idare karşısında kendilerine ayrı bir tüzel kişilik verilen yerel yönetimlerin, “devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş

anayasal kuruluşlar” olarak ele alındığı görülmektedir (Nadaroğlu, 2001: 3). Bu hukuksal sınırlar içinde yerel yönetimlerin belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın, bir arada yaşamalarından kaynaklı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan, karar organları ilgili bölgede yaşayan yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, kanunlarla saptanan görevlere, yetkilere ve belli ölçüde ekonomik kaynak ve personele sahip tüzel kişilik olması bu unsurları seçimle iş başına gelen kendi organları eliyle kendisinin yönetmesi merkezi yönetim yanında devletin önemli bir unsuru olmasını sağlamaktadır.

2.2. Yerel Özerklik

Günümüz modern yerel yönetimlerinin olmazsa olmaz ilkelerinden birisini de yerel yönetim birimlerinin özerk olmaları ilkesi oluşturmaktadır. Yerel özerklik olarak adlandırılan bu ilke yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim dışında kendi görev ve sorumluluklarını kendi kararları ve organları eliyle yerine getirmelerini ifade etmektedir. Devlet idaresi içinde yerel yönetimlerin ayrı bir yönetim birimi olmaları onların özerk hareket edebilmelerine bağlıdır. Devlet idaresinin asli iki unsurundan birini oluşturan yerel yönetimlerin halkın beklentilerine uygun bir şekilde etkin ve verimli hizmet sunabilmesi, anayasalarla kendine tanınan özerkliğin güvence altında olması ve etkin işletilmesiyle mümkündür.

Özerklik kavramı, yerel yönetimlerin Anayasanın ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar çerçevesinde özgürce hareket etmesine olanak veren, yerel idarelerin kimseye danışmadan karar almalarını ve bu kararların uygulanmasında benzer şekilde özgürce hareket etmeleri hakkını onlara veren bir kavramdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261). Özerklik ilkesinin uygulanması konusunda Anayasa ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde kısmi bir özgürlük alanının olduğu gerçeği göz ardı edilememelidir. Özerklik tam anlamıyla bir bağımsızlık durumu değildir. Özerklik yerel yönetimlere sınırlı bir özgürlük alanı tanımlayan, tam olarak bağımsızlık anlamına gelmeyen bir kavramdır (Demir, 2014: 35). Bununla birlikte literatürde özerklik denildiğinde ilk akıllara gelen birimler yerel yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerde özerklik kavramıyla yerel halkın yerel nitelik taşıyan ihtiyaçlarını merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, yerel yönetimlerin kendi imkânlarıyla karşılaması ifade edilmeye çalışılmaktadır (Keleş, 2012: 54). Yerel yönetimler özerklik ilkesi kapsamında, hizmet sunumu esnasında herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin etkisi olmaksızın, kendi örgütünü, örgütünün işleyişini, yürüttüğü faaliyetleri kendi başlarına işletmeleri ve düzenlemeleri konusunda yerel yönetim birimlerine tanınan kapsamlı yasal bir yetki olduğunu ifade etmek mümkündür (Yıldırım, 1993:149).

Başta anayasalar olmak üzere yerel yönetimlere mevzuat çerçevesinde tanınan bir hak olan yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri görevlerde, sunulan hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin gerekli mali kaynağı kendi başlarına kullanabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel bir değer olarak modern yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olarak ele alınmaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005:169). Modern yerel yönetimlerin inşasında kullanılan yerel özerklik kavramının yerel yönetimlerde kullanımıyla amaçlanan; yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskısından kurtularak kendi kendilerini yönetebilmelerine olanak tanımadır. Bu amaç kapsamında yerel özerklikle, merkezi yönetimin yerel faaliyetlere müdahale etmesinin önüne geçilmekte, yerel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin etkin rol üstlenmesi ve buna bağlı olarak yerel hizmetlerin yerel beklentilere uygun bir tarzda sunulması hedeflenmektedir (Acartürk ve Özgür, 2004:114).

Yerel özerklik konusu yerel yönetimler açısından üç unsur üzerinden yürütülür. Bunlar; siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu üç unsurun etkinlik düzeyi yerel özerkliğin boyutunu oluşturduğu görülmektedir.

Siyasi özerklik, dünyadaki devlet yönetimlerinin siyasal oluşumuna göre şekillenen özünde “egemenlik” kriterini barındıran bir ayrımdır. Ülkelerin üniter ya da federal bir sisteme göre yönetilmelerine göre farklılık arz eden kavram, federal sisteme göre örgütlenen devletler içinde egemenliğin bölüşümüne bağlı olarak yerel idarelerin kendi içinde kendilerini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olması ve dilediği gibi bağımsız hareket etmelerine imkan veren geniş bir özerklik durumu ifade etmek için kullanılmaktadır. Siyasi özerkliğin söz konusu olduğu devletlerde üniter sistemlerde tek bir organa verilen yasa çıkarma yetkisi gibi egemenliğin bir bölüşümünü ifade eden kimi siyasal kararları alma ve yasa çıkarma gibi yetkilerin yerel yönetimler tarafından kullanıldığı görülmektedir. Asli açıdan

egemenlik yetkisi merkezi yönetimin elinde bulunmakla birlikte güçlendirilmiş bir özerklik anlayışının bu ülkelerde siyasi açıdan özerkliği ifade ettiği görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 36). Kısaca siyasi özerklik, ülkelerin siyasal yapılarına göre ortaya çıkan, yerel yönetim birimlerine kendilerini ilgilendiren konularda karar alma ve uygulama süreçlerinde kanun çerçevesinde özerk hareket etme olanağı sağlayan daha kapsamlı bir özerklik alanını ifade etmek için kullanılan bir anlam taşımaktadır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 201).

İdari özerklik ise egemenlik gücünden bağımsız olarak özellikle üniter sistemi benimseyen devletlerin hizmet sunum anlayışı içinde yerel nitelikli hizmetleri merkezi idarenin dışında yerel yönetim birimlerinin kontrolüne bırakması ve bu açıdan hizmetleri paylaşması anlamı taşıdığı görülmektedir. Bu çerçevede idari özerkliği, yerel idarelerin karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, faaliyetleriyle alakalı dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın kendi organları vasıtasıyla serbest karar alabilmelerine olanak veren merkezi yönetimin dışında örgütlenmiş bir tüzel kişiliğe sahip olma durumunu ifade ettiğini söylemek mümkündür (Çelik ve Taş, 2020: 299). Kısaca idari özerklik, yerel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, organlarının seçimi ve faaliyetleriyle alakalı seçimler yapmak ve bunlar için vergi toplama yetkisini de içerecek şekilde, çeşitli yollarla mali kaynak temin etmek, bu kaynakları sundukları hizmetlerde diledikleri ölçüde kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgütsel yapıları oluşturmada kendilerinin yetkili ve görevli olduğu bu amaç dahilinde kimseden emir ve talimat almadan hareket edebilme alanını ifade etmektedir (Çetin, 2015: 250). İdari özerklik merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünü ifade etmek için kullanılan bir kavramdır.

Mali özerklik siyasi ve idari özerkliğin tam anlamıyla uygulanabilmesi açısından önemli bir diğer ayrımdır. Ekonomik olarak kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlerin tam anlamıyla özerk olduklarını söylemek mümkün değildir. Bu kapsamda yerel yönetimlerde mali özerklik, yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime bağlı olmaksızın, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek düzeyde yeterli kaynağa sahip olması ve bu kaynakları kendi inisiyatiflerince kullanabilmelerini ifade etmektedir (Alıcı, 2013: 140). Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olmaları görevleriyle alakalı işlerde kullanacakları ekonomik kaynaklarını temin etmesi, bunların oranlarını ve miktarlarını saptama yetkilerinin de yerel yönetimlere verilmesini gerekli kılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 36). Tam anlamıyla bir yerel özerklikten bahsedilecekse ekonomik açıdan yerel yönetimlerin işlerini kendi başlarına yapmalarına olanak sağlayacak yetki kaynağı temin etmelerine ve yerel hizmetlerin saptanmasında ve yerel yönetimlere merkezi idarenin görev ve yetkisi dışında kalacak şekilde sadece yerel yönetim birimlerine yetki görev ve sorumluluk verilmesi bunun da ekonomik kaynaklarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu durumda ancak yerel yönetimlerin yerel özerkliğinden bahsedilebilir.

Modern manada yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olan yerel özerklik olgusunun etkinliği yerel yönetimlerin işlerliği ve etkinliği ile doğru orantılıdır. Tabi ki bu ilkenin etkinliği konusunda yerel yönetimlerin bir diğer önemli ilkesi olan yerel demokrasinin bu ilke üzerindeki etkisinde önem arz etmektedir. Tüm bu ilkeler birbirlerini tamamlayarak modern yerel yönetimlerin şekillenmesini sağlamaktadır.

2.3.Yerel Demokrasi

Modern yerel yönetimlerin en önemli ilkelerinden biri hiç kuşkusuz yerel yönetimlerin demokrasi ile olan bağı oluşturmaktadır. Bir yerel yönetim biriminin tam anlamı ile yerel yönetim birimi olması demokratik ilkelere sahip olmasını gerekli kılmaktadır. Demokratik yönetim ilkesi tüzel kişilik ve özerklik sahibi yerel yönetimlerin yerel halkın taleplerine daha uygun hizmet sunumunda onların katılımını esas alan bir anlayış arzulamaktadır. Hizmet sunumunda halk sadece hizmetlerin yerine getirilmesini değil aynı zamanda daha kaliteli, daha hızlı, halkın ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilen ve bu kapsamda hizmet sunum sürecine katılımı esas alan bir anlayışı önemsemektedir (Akyol, 2021: 330). Bu çerçevede halkın beklenti ve taleplerinin yönetimde yer almasına olanak veren demokratik katılım araçlarının yaygınlaştırılması etkin bir yerel yönetim için önem arz etmektedir. Bu nedenle yerel katılım konusunda daha iyi bir yönetim aracı bulununcaya kadar “demokrasi temelli bir yönetim anlayışı” yerel yönetimlerin yönetsel meşruiyet kazanmasında kullanılan en önemli araç olarak

karşımıza çıkmaktadır (Güven, 2020: 49). Bilindiği üzere demokrasi kavramı çok geniş ve çok boyutlu bir kavramı ifade etmektedir (Sartori, 2014: 18). Kökeni, Antik Yunan'a kadar uzanan demokrasi olgusu Yunanca "iktidar" veya "yönetmek" anlamına gelen "kratos" kelimesinden türeyen ve içinde "demos" yani halk tarafından yönetimi ifade etmek amacıyla kullanılan sözcüklerin birlikte kullanılmasından türetilmiştir (Heywood, 2015: 56). Yönetim süreci içinde yurttaşlara daha fazla özgürlük ve eşitlik imkanı vermeyi amaçlayan demokrasi olgusu bu yönüyle diğer yönetim biçimlerinden ayrılmaktadır (Pustu, 2005: 123). Demokrasi olgusu toplum halinde yaşayan insanların çeşitli araçlar vasıtası ile uyum içinde yaşamalarını arzulayan bir sistemdir (Çukurçayır, 2012: 23). Doğrudan ve dolaylı demokrasi, siyasi ve sosyal demokrasi, çoğulcu ve totaliter demokrasi, liberal demokrasi gibi farklı isimler altında devletlerin yönetim sistemlerinde kendine yer bulmaya çalışan demokrasi olgusunun yönetimin önemli bir parçası olduğu görülmektedir (Heywood, 2017: 271). Yerel ölçekte değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin demokratik ilke ve kriterlere göre yönetilmesini amaçlayan yerel demokrasi kavramının da yerel yönetimler üzerinde önemli bir işleve sahip olduğu görülmektedir.

Demokratik yönetimin yerel yönetimlerdeki tezahürü olan yerel demokrasi yerel yönetimlerin modern bir görüntüye kavuşmasındaki asli ilkelerden birini oluşturmaktadır. İçinde seçme-seçilme, istişare, yönetişim ve yerel katılım gibi araçları barındıran kavram, özerk nitelikli bu kurumların karar alma sürecinde halkın yönetimde söz sahibi olması adına halkın beklentilerine uygun kararlar almasında önemli bir işleve sahip olduğu gibi yerel yönetimlerin birer demokrasi okulu olarak hem yerel ölçekte hem de ulusal ölçekte yönetici yetiştiren kurumlar haline gelmesine katkı sağlamaktadır.

Yerel demokrasinin içselleştirilmesinde önemli bir araç olarak kullanılabilir olan katılım olgusu, siyasal sistem içinde halkın yöneticiler üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak kararlarına etki ederek onların kararlarını etkileyen faaliyetleri ifade etmek için kullanılmaktadır (Çam, 1994: 169). Yerel açıdan birçok paydaşında etkisi ile yerel katılıma dönüşerek, yerel demokrasinin şekillenmesine önemli katkılar sağlayan kavram, yerel yönetimlerin hedef ve amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin kullanımında özgürlük, etkinlik ve demokrasi ilkeleri ile şekillenen temel amaçlara erişimde, yerel birimlerin yeterliliği, başarısı demokrasi ve katılımı olan ilişkisine göre saptanmaktadır (Tekeli, 1983: 3). Yıldırım'ın da ifade ettiği gibi yerel yönetimler; bireylerin temel haklarını kullanmasına olanak sağlamak, etkin ve demokratik bir yönetim amacı çerçevesinde amaç ve hedeflerine ulaşma çabası sergilerken bu demokratik değerlere ayak uydurmak ve bağlı kalmak zorundadırlar (Yıldırım, 2015: 117). Yerel demokrasinin varlığı ve gelişimi, yerel yönetimlerin halkın beklentilerine uygun cevap vermesi bu duruma bağlıdır.

Yerel demokrasinin benimsenmesi ve güçlenmesinde, yerel birimlerin organlarının seçimle iş başına gelmesi, merkezi idare karşısında bu birimlerin meşruiyetini artırırken, toplumsal desteğin de yanlarında olmasına katkı sağlamaktadır. Yerel demokrasiye bağlı olarak yerel katılımın önemsendiği bu birimlerde halkın beklentileri, yönetim tarafından daha fazla duyulurken, beklentilere cevap verme açısından bu birimlerin farklı katılım araçlarıyla bu amaca hizmet ettikleri görülmektedir. Bu birimler tarafından yerel demokrasinin önemsenmesi, yerel demokrasinin gelişimine bağlı olarak yerel hizmetlerin sunumunda, hizmet alanının dar olması, yerel halkın tercihlerinin daha iyi belirlenmesine ve yönetim üzerindeki etkisinin artmasında ciddi katkıları bulunmaktadır (Koçak, 2013: 20). Yerel demokrasinin inşasında aktif rol alan yerel idarelerin, başta yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokratik pek çok değeri hayata geçiren niteliği, toplumsal demokrasinin yaygınlaşması ve etkinliğinin artmasında önemli katkılar sağlamaktadır (Pustu, 2005:127). Yerel yönetimlerin bu özelliği, demokratik araçlar vasıtasıyla yerel halkın kendisini, demokratik yol ve yöntemlerle, hiçbir kısıtlama olmaksızın özgürce yönetmesine imkan tanımaktadır (Çukurçayır, 2015: 94). Bu nedenle yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin daha verimli ve etkin olması adına birbirlerini destekleyen özerklik ve yerel demokrasi kavramları arasındaki bağın güçlendirilmesi oldukça önem arz edecektir (Güven ve Doğan, 2022: 67). Tam anlamıyla yerel demokrasinin sağlanabilmesi için sağlam bir özerkliğe yine sağlam bir özerklik içinde etkin bir yerel demokrasiye yerel yönetimlerde ihtiyaç duyulduğunu söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin, karar organlarının seçimle iş başına gelmesinden, bu organların işleyişinde halkın talep ve beklentilerine cevap verebilecek katılım araçlarına yer vermesine kadar pek çok alanda yerel demokratik değerlerin hakim olması, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gücünü sınırlayan bir mekanizma görevi görmesi yanında, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği yerler olması nedeni ile

halkın beklentilerine uygun kararlar alması ve de birçok yerel yöneticinin bu birimlerde yetişerek gerek yerel düzeyde, gerekse ulusal ölçekte görev almasına katkı sağlayan birer demokrasi okulu olarak önemli görevler üstlendikleri görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 22). Yerel yönetimlerin bu rolü onların modern yerel yönetimlerin asli ilkeleri arasında sayacağımız hukuki olarak var olduklarını gösteren tüzel kişilik sahibi olmaları, merkezi idare karşısında idari ve mali açıdan kendi kararlarını kendilerinin almasına imkan veren yerel özerklik durumları ve tüm bunların halkın demokratik araçları kullanarak demokratik değerlere bağlı bir anlayış çerçevesinde erişmesiyle mümkündür. Yerel yönetimleri modernleştiren tüm bu ilkelerin ortaya çıkışı ve varlık kazanma mücadelesi uzun bir sürecin sonucudur. Osmanlıdan ülkemize uzanan bu modernleşme süreci ve beraberinde gelen modern devlet inşası birtakım adımların atılmasını gerekli kılmıştır (Kendirici, 2017: 326). Bu süreçte ülkemizde başta anayasalar olmak üzere mevzuat bu modernleşme çabasının en somut göstergelerini oluşturmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet döneminde ortaya çıkan anayasalarda modern yerel yönetimlerin gelişim süreci anayasalarda yer alan maddelerden hareketle değerlendirilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

3.CUMHURİYET ÖNCESİ ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER

Modern manada yerel yönetimlerin ortaya çıkışı konusunda Osmanlı döneminde Tanzimat'ın ilanı bir dönün noktası olarak görülebilir. Tanzimat sonrası ortaya çıkan birçok düzenleme başta yasal ve toplumsal dönüşüm olmak üzere yerel yönetimler üzerinde de etkisini göstermiştir. Batı toplumlarında alttan gelen bir talep doğrultusunda ortaya çıkan yerel yönetimler ülkemizde, başta yabancı azınlıkların talepleri, saray yönetiminin yurt dışına gönderdiği aydınların istekleri, merkezi yönetimin ülkenin birlik ve bütünlüğünü korumak ve taşrada vergilerin toplanmasında bir araç olarak bu birimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu doğrultuda 1987 yılında yürürlüğe giren ilk Türk Anayasa'sı olan 1876 Kanun-i Esasi önemli bir adım olmuştur. Anayasal açıdan padişahın yetkileri başta olmak üzere birçok yönetsel işleyişi düzenleyen bu anayasa merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri de tanımlayarak hukuksal açıdan bir düzen getirmeye çalışmakta ve diğer yasal düzenlemelerde zemin hazırlamaktadır. Bu kapsamda 1876 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri ilgili maddeler üzerinden aşağıda açıklanmaktadır.

3.1.1876 Kanun-i Esasi Anayasası

Türk Anayasa tarihinin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi'nin hazırlanması ve yürürlüğe konulması, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e demokrasimizin gelişmesi ve modernleşmesine sunduğu katkılarla bir dönüm noktası olarak görülebilir. 1876 Kanun-i Esasi Anayasası, 12 bölümden ve 119 maddeden meydana gelmektedir. Anayasanın hazırlanmasında, batılı devletlerin anayasaları örnek alındığı, mahiyet açısından ise Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik dönemde kullanılan şer'i ve örfi hukuk düzenlemelerinden yararlanılarak hazırlandığı düşünülmektedir (Tunç, 2020: 659-660). Merkezi idare ve yerel idare ayırımına yer veren anayasanın yerel yönetimlerle ilgili başlıca düzenlemelerinin Anayasanın 108-112. maddeleri arasında "Vilayet" başlıklı kısımda ele alındığı görülmektedir.

Anayasanın 108. Maddesine göre "ilin yönetimi yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına göre yapılacaktır" ifadesi ilk kez anayasal bir hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır. 1876 Anayasası ile il yönetiminde yetki genişliği ilkesi benimsenerek il düzeyinde daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2004: 117). Taşrada bulunan il yönetiminin yetki genişliği ile yönetilmesi merkezin yetkilerinin taşrayla paylaşılması adına önemli bir gelişmedir. Yine yerinden yönetim ilkesinden söz edilmesi gelecekte kurulacak olan yerel birimlerin modern yerel yönetimlere dönüşmesi adına atılan önemli bir temel niteliği taşıdığı söylenebilir.

Anayasanın 109. maddesine göre devlet yapılanması içinde taşra yönetiminin mülki taksimat olarak il, liva ve kaza şeklinde örgütleneceği ifade edilmekte, buralarda görev yapacak yerel yöneticilerin atama usulüne göre göreve geleceği vurgulanmaktadır. Buradaki önemli hususu yine taşrada her düzeyde seçilmiş meclislerin kurulması talebidir. Seçilmiş meclislerin oluşumu konusu modern yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlara sahip olması ilkesini ortaya çıkaran ve geliştiren önemli bir adımdır. Anayasa'nın bir sonraki maddesi olan 110. maddesinde kurulacak olan genel meclislerin endüstri, eğitim, ticaret, ekonomi ve vergi gibi konularda yetkili otoritelere görüş bildirme göreviyle

donatıldıklarına yer vermektedir. Oluşacak meclislerin yerel demokrasi ihtiyacından ziyade yetkili birimlere görüş bildiren kurullar oldukları görülmektedir.

Anayasanın 112. maddesi incelendiğinde başkent ve taşrada örgütlenecek olan belediye yönetimine ilişkin hükümlerin bu maddede ifade edildiği görülmektedir. Bu kapsamda belediyeye ait işlerin seçimle işbaşına gelen belediye meclisinin yetki alanında ele alındığı görülmektedir (Nalbant,1997:135-136). Yine Anayasal açıdan belediyelerin; belediye başkanı, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye olmak üzere üç organdan oluşacağı konusuna da ilgili bölümde yer verilerek belediye teşkilatının yapısından söz edilmektedir (Aytaç, 1998: 24).

Yerel yönetimlerin ele alındığı ilk anayasa olan 1876 Kanun-i Esasi'nin yerel yönetimlere tam olarak bir tüzel kişilik tanıdığını söylemek mümkün değildir. Ancak belediye düzeyinde 1877 yılında yürürlüğe giren “Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu” ile belediyelerin hukuki olarak varlık kazandığı ve bir tüzel kişilik sahibi olduğu görülmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 9). Benzer şekilde özerklik açısından da 1876 Anayasası'nın taşradaki yönetim birimlerine idari ve mali açıdan bir özerklik vermediği söylenebilir. 1876 Anayasası'na göre bir yerel yönetim organı olan il genel meclisinin merkezi idarenin taşra uzantısı olan vilayeti bir danışma organı olarak öngörmesi özerklik konusundaki tutumunu bizlere göstermektedir. Anayasada il özel idaresinden söz edilmemişse de il düzeyinde kurulabilecek olan bir yerel yönetim biriminin önünün kapatılmadığı da görülmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 10). Dolayısı ile 1913 tarihli İdare-i Umimiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati ile il özel idareleri yapılanmasına gidilerek idari ve mali açıdan kısıtlı bir özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin oluşmasına kaynaklık yaptığı da söylenebilir (Bozlağan, 1998:172-173).

1876 Kanun-i Esasi'nin modern yerel yönetimlerin olmazsa olmaz ilkeleri arasında gösterilen yerel demokrasinin göstergeleri olan yerel katılıma imkan tanıyan yerel demokrasi açısından seçimle oluşan meclisleri öngörmesi, seçilmiş meclisleri anayasal güvence altına alması önemli bir adımdır. Bununla beraber yerel yöneticilerin atama usulüyle göreve gelebilmeleri, yetki ve sorumluluk açısından merkezle olan bağılıkları, yerel bütçelerin yetersiz oluşu gibi noktalardan dolayı eleştirilere tabi tutulmasına rağmen dönemin şartları içinde yerel yönetimlerin temel taşlarının döşenmesinde Kanun-i Esasi'nin önemli bir yeri ve işlevi olduğunu söylemek mümkündür.

3.2.1921 Anayasası

Cumhuriyetin ilanından önce çıkarılan Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti arasında bir ara dönem Anayasası olarak kabul gören 1921 Teşkilat-ı Esasiye, 23 maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Yönetim şekli olarak Meclis Hükümet Sistemi'ni öngören 1921 Anayasası (Gözler, 2000: 50), yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste toplanması anlayışını benimsemektedir (Özbudun, 1985: 475). 1921 Anayasası kısa olmakla birlikte kısıtlı kat kat aşan bir önceye ve bir sonraya sahip bir anayasa olarak Türk anayasa hayatında önemli bir yere sahiptir (Tanör, 2016: 225). Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hukuki zemini oluşturmayı amaçlayan 1921 Anayasası bu niteliği ile kurulacak olan devletin temellerinin şekillenmesine katkı sağlamıştır (Tunç, 2020: 662). Kanun-i Esasi ile benzer şekilde 1921 Anayasası'nda da merkezi idare yanında yerel yönetimlerinde ülkenin önemli yapı taşı olduğu vurgusu yapılmaktadır.

Modern yerel yönetimlerin ortaya çıkışında önemli katkıları olan 1921 Anayasası'nın 10.-22. maddeleri arasında yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer verilmiştir. 1921 Anayasası'nın genel esaslarını düzenleyen 1-9. maddelerini takiben 10. maddesinden itibaren “İdare” başlığı altında 14 madde halinde, vilayetler, kaza ve nahiyelerin tanımı yapılarak bu birimlerin yerel açıdan değerlendirildiği görülmektedir (Yamaç, 2020: 211). 1921 Anayasası'nın İdare başlığı altında yer alan 10. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi ve ekonomik açıdan mülki yapılanmasının, “vilayetler”, “kazalar” ve “nahiyeler” şeklinde oluştuğu ve yerel yönetimlerin, “il”, “ilçe” ve “bucak” yönetimlerine bölünerek, il yönetimleri ile bucak yönetimlerinin hem tüzel kişilik hem de özerklik sahibi birimler olduğu vurgusunun yer aldığı görülmektedir. Bu durumdan hareketle 1921 Anayasası'nın il yönetiminin yerel işleri konusunda özerklik ve tüzel kişilik sahibi birimler olarak bu birimleri kabul ettiğini söylemek mümkündür (Güler, 2000: 19). Modern yerel yönetimlerin önemli bir ilkesi olan tüzel kişilik ve özerklik ilkelerine yapılan bu atf Cumhuriyet öncesi çıkarılan 1921 Anayasası'nın önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

1921 Anayasası'nın 11. maddesinde nahiyeye ve benzeri yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olduğu ifade edilerek vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim anlayışının benimsendiği ilgili maddelerden

anlaşılmaktadır (Özmen, 2012: 175). 1921 Anayasası, il düzeyindeki yerel idarelere daha önce hiçbir anayasanın vermemiş olduğu bir özerklik tanıdığı düşünülmektedir (Çetin, 2015: 249). İlgili Anayasa, illerin yönetimine özel önem vermiş ve Anayasada illere yönelik özel bir bölüm ayırmıştır. Bu kapsamda, 1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre: “İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’i, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere: Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il meclislerinin yetkisi altındadır” hükmü gereğince bir anlamda özerk yerel yönetim modelini benimsediği görüleceği üzere yine Anayasanın yukarıda belirtilen maddesine ek olarak, 12 ve 13. maddelerine göre; il meclisleri, illerin halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluşur ve il meclisi, üyeleri arasından, yürütmenin başı olacak bir başkan ile çeşitli idari birimleri yönetme yetkisine sahip üyelerden oluşan bir yönetim kurulu seçer. Yürütme yetkisi, sürekli nitelik taşıyan bu kurula aittir, ifadelerinden hareketle 1921 Anayasası'nın, il genel meclislerine ayrı bir önem ve öncelik verdiği açıkça anlaşılmaktadır. İl genel meclislerine verilen bu önem büyük ölçüde aşırı merkezileşme ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin bir neticesi olarak değerlendirilmektedir (Nalbant, 1997: 167). Ayrıca 1921 Anayasası ile çelişmeyen 1876 Kanun-i Esasi maddelerinin de dönem koşullarında geçerli ve birlikte uygulandığı da görülmektedir. Her iki anayasa da 1924 Anayasası'nın kabul edilmesine kadar birbirleriyle çatışmayan maddeleri bağlamında yürürlükte kalarak devlet yönetimine yön vermişlerdir (Tunç, 2020: 663).

1921 Anayasası hakkında yerel yönetimler açısından genel bir değerlendirme yapmak gerekirse 1921 Anayasası'nın il yönetimleri içerisindeki genel idare işlerini merkezi yönetimin atadığı valiye bırakılırken, yerel hizmetle ilgili işleri ise seçimle başa gelen il meclislerinin görevi olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu noktada diğer önemli bir husus, il meclislerinin başkanlarının meclisin kendi içinden seçilmesidir. Ayrıca dikkat edilmesi gereken diğer bir konuya 1921 Anayasası'nda belirtilen ilçe yönetimleri sadece mülki idare birimleri iken bucak yönetimleri tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler olarak kabul görmesi meselesidir. Valinin merkezin; kaymakamın da valinin emri altında görev yapıyor olmasına karşın bucak müdürlerinin seçim ile iş başına geliyor olması yerel yönetimler hiyerarşisinde bucaklara anayasal açıdan ayrı bir önem verildiğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde önemli gelişmelere yer veren 1921 Anayasası, dönemin koşulları göz önüne alındığında yerel yönetimlerin modern ilkelere sahip olması adına önemli katkılar sağladığı düşünülmektedir.

4. CUMHURİYET SONRASI ANAYASALARDA YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devleti'nin yerini alan Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1923 yılında kurulmuş ara dönem anayasası olan 1921 Anayasası yerine 1924 yılında yeni bir anayasa yapma ihtiyacı gündeme gelmiştir. Devamında 1961 ve 1982 Anayasa'larıyla anayasal süreç tamamlanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde Cumhuriyetin ilanı ile başlayan 1924, 1961 ve 1982 Anayasa'larıyla nihayete eren anayasal süreç içinde yerel yönetimlerin modernleşme sürecine anayasaların nasıl yön verdiği anayasalarda yer alan yerel ilkelere hareketle açıklanmaya çalışılacaktır.

4.1.1924 Anayasası

1924 Anayasası Cumhuriyetin ilanından sonra ortaya çıkan ilk Cumhuriyet Anayasası olmakla birlikte mevcut olan 1921 Anayasası ve beraberinde geçerliliğini koruyan birçok maddesi uygulamada olan 1876 Kanun-i Esasi'nin uygulanmasına dayalı ikili anayasal sürecin de ortadan kaldırılması için gerekli bir adım olmuştur. Bu çerçevede Cumhuriyetin ilanını takiben ikinci meclis, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yeni anayasasını yaparak mevcut olan kargaşaya da son vermiştir (Tanör, 2016: 290).

20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye, Türk anayasa tarihinde kullanılan üçüncü anayasa olmakla birlikte, bu yeni Anayasasının ilanı ile 1921 Anayasası tamamen yürürlükten kaldırılarak Cumhuriyetin ilk anayasası olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası, 105 asıl madde, bir geçici madde ve altı fasıldan oluşan bir içeriğe sahiptir. Bu anayasanın kabulü ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye ile yürürlükte olan 1876 Kanun-i Esasi de yürürlükten tamamen kaldırılmıştır (Ortaylı ve Küçükaya, 2012: 73).

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin Anayasası'nın “iller” başlığı altındaki 89., 90. ve 91. maddelerinde ele alındığı görülmektedir. Anayasanın 89. maddesinde, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar

da kasaba ve köylerden meydana gelir”, hükmüne göre mülki taksimatı oluşturan yapılar ve alt yapılanmalarına bu madde de yer verildiği görülmektedir. 1924 Anayasası’nın 90. maddesinde ise “İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler”, hükmüne göre de yerel yönetim birimi olan yapıların tüzel kişilik sahibi birimler olduğu vurgusunun anayasal açıdan ifade edildiği görülmektedir. Özellikle Anayasanın 91. maddesinde, “İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.” hükmü gereğince yerel açıdan merkezi ve yerel görevlerin il ölçeğinde ayrı olarak sunulması gerekliliği vurgusunun anayasal açıdan ifade edildiği görülmektedir.

İlgili maddelerde de görüleceği üzere, 1924 Anayasası’nın 90. maddesinde illerde şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu ifade edilirken, 1924 Anayasası’nda belediye yapılanmaları ile ilgili net bir tanımlamaya rastlanmamaktadır. Ancak aynı dönemlere denk gelen 16 Şubat 1924 tarihinde Ankara Şehremaneti Kanunu’yla, Ankara’da da tıpkı İstanbul’daki gibi bir belediye yapılanmasına didildiği bilinmektedir. Devamında ise 1930 tarihinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış, Ankara ve İstanbul ayrıcalıklı ve diğer belediyelerin eşit olmak üzere belediye yönetimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla saptandığı görülmüştür. Anayasada belediyelerle ilgili bir ayırım ya da tanım olmamasına rağmen beraberinde çıkarılan belediyelerle ilgili mevzuatın varlığı bu yapıların anayasal açıdan desteklendiğini göstermektedir.

1924 Anayasası 1921 Anayasası’nın görev ayrımı tanımından vazgeçerek 1876 Anayasası’na benzer bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasaya göre illerin yetki genişliği ve görev ayrımına göre yönetileceği düşüncesi hâkim kılınmak istenmiştir (Güler, 2000: 19). 1924 Anayasası yerinden yönetim konusunda 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere verdiği çizgiden uzaklaşarak, 1876 Anayasası’nın koyduğu temel prensipleri ortaya koyan bir anlayış serilerken, 1921 Anayasası, devletin genel işleri ile ilin yerel işleri ayrımını benimsediği görülmektedir. 1924 Anayasası’nın ilin yerel işleri tabirini kullanmayarak sadece ilin işleri ifadesine anayasada yer vermesi, 1924 Anayasası’nda merkezîyetçi bir çizginin benimsendiğinin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Nalbant, 1997: 171). Ayrıca, 1924 Anayasası’nda il yönetimi ya da mahalli idarelerle ilgili doğrudan hüküm bulunmamasına rağmen ismen de olsa Anayasanın 85. maddesinde olduğu gibi il özel idareleri ve belediyelerden bahsedildiği de görülmektedir (Güneş, 2013: 61).

Yerel yönetimlerin modernleşme sürecinde anayasaların rolü açısından 1924 Anayasası’na kısaca değinmek gerekirse yerel yönetimler açısından 1924 Anayasası’nın 1921 Anayasası’nın gerisinde kaldığını söylemek mümkündür. Yerel meclislerin seçimleri ve işlevine ağırlık veren 1921 Anayasası’nın aksine bu yönde bir vurgunun 1924 Anayasası’nda olmadığı görülmektedir. Daha ziyade tüzel kişilik üzerinden hukuksal saptama yapan 1924 Anayasası, illerin işlerini bir bütün olarak görerek, yetki genişliği ifadesiyle merkezi idareye, görev ayrımı ifadesiyle dolaylı bir şekilde yerel idarelere vurgu yaptığı görülmektedir.

4.2.1961 Anayasası

1961 Anayasası Türkiye’nin dördüncü anayasası olmakla beraber, 27 Mayıs Askeri Darbesi ve buna sebep olan koşullar neticesinde ortaya çıkmış bir darbe anayasasıdır. 1960 Askerî Darbesi sonucunda iktidarda bulunan Demokrat Parti, demokratik olmayan askeri bir müdahaleyle yönetimden indirilmiştir (Tunç, 2020: 666). Yönetimi eline geçiren askeri rejim bir yıl içinde yeni bir anayasa hazırlayarak bunun uygulanmasını sağlamıştır.

1961 Anayasası bir darbe anayasası olmakla beraber yerel yönetimlerin modern ilkelere sahip olması açısından önemli bir yere sahiptir. Özellikle 1961 Anayasası’nın “İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği” başlığı altındaki 112. ve “mahalli idareler” başlığı altındaki 116. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemelere yer verdiği görülmektedir. Anayasanın 112. maddesine göre, “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Bu hüküm gereğince, yerinden yönetimlerin merkezi yönetimin karşısında önemli bir yönetim unsuru oldukları anayasal açıdan desteklendiği görülmektedir. Yine Anayasa’nın 116. maddesine göre, “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” şeklinde yerel yönetimlerin tanımına yer verilirken, ilerleyen maddelerinde “Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılır.” denilerek yerel yönetimlerin seçimle oluşturulacağı ilkesine vurgu yapıldığı görülmektedir. Yine “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri

konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” hükmü gereği, yerel yönetimlerin organlarının denetiminde yargı yolu ile denetimin yapılacağı ilkesinin anayasada yer bulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, “Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükümleri ile yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri mali kaynakları görev ve sorumlulukları konularında modern yerel yönetimlerin sahip olduğu ilkelerin anayasanın amir hükümlerinde yer bulduğu söylenebilir.

1961 Anayasası'nın ilgili maddelerinde yerel yönetimleri, il, belediye veya köy halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanırken, 1961 Anayasası'yla yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerinin anayasal temelini yitirdiği ifade edilmektedir. 1961 Anayasası'yla benimsenen “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ilkesi kapsamında 1876'dan beri gelen görev ayrımı ilkesinin de terk edildiği görülmektedir (Güler, 2000: 20). Bu dönemi takiben, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle mahalli idareleri tanımlayan Anayasa'nın 116. maddesine ilave olarak 115. madde kapsamında şu ifadeler yer verilmektedir; “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. Bu kapsamda, il özel idarelerinin bir kısım görevleri zamanla birden fazla ili içine alan bölge müdürlüklerine devredilerek il özel idarelerinin güç kaybetmesine neden olan sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, il özel idarelerini, kendilerine verilen sorumlulukları gerektiği ölçüde yerine getiremeyen, teşkilat yapısı, hizmet kapasitesi, mali ve insan kaynağı yetersizliği gibi problemlerle sürekli karşı karşıya kalan kuruluşlar haline gelmesine neden olan bir etken olarak yorumlanmıştır (Kaya, 2011: 30).

1961 Anayasası bir darbe anayasası olmasına rağmen yerel yönetimler açısından modern yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında anayasal açıdan önemli maddelere yer veren ve Türk yerel yönetimlerinin modernleşmesine önemli katkılar sunan bir anayasa olarak tarihteki yerini aldığını söylemek mümkündür.

4.3.1982 Anayasası

Ülkemizde 40 yılı aşkın süredir uygulanmakta olan son anayasa 1982 Anayasası'dır. 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi bir darbe sonucunda ortaya çıkan bir anayasadır. Uygulandığı süre boyunca birçok değişiklik ve reform talebiyle karşı karşıya kalan 1982 Anayasası üzerinde anayasa değişikliği ile ilgili tartışmalar devam ettiği görülmektedir. Bu tartışmalar ışığında 1982 Anayasası'nın “idare” başlığı altındaki 123. ve “mahalli idareler” başlığı altında 127. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin ele alındığı görülmektedir.

1982 Anayasası 123. maddesinde "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...", hükümlerine yer verdiği görülmektedir. Bu madde çerçevesinde devlet yönetiminin üç temel ilke olan "idarenin bütünlüğü ilkesi", "merkezden yönetim ilkesi" ve "yerinden yönetim ilkesi" ilkelerine dayandırıldığı, idarenin bütünlüğü kapsamında merkezi ve yerel idarelerin ayrı ayrı vurgulandığı görülmektedir. Yine Anayasanın 127. maddesi incelendiğinde yerel yönetimlerle ilgili olarak “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 tüzel kişileri” şeklinde kapsamlı bir tanımlamaya yer verdiği görülmektedir.

Benzer şekilde ilgili madde içerisinde “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği” ifadesi yer bulmaktadır. Mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin kanunla yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde düzenleneceği hükmü, yerel özerklik açısından önemli bir vurguyu oluşturmaktadır. Yine yerel seçimlerle ilgili olarak mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı...” ancak, “milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağı...” ifadesinden hareketle modern yerel yönetim ilkeleri arasında sayılan yerel demokrasi ile ilgili seçimler ve katılım konularının anayasada yer aldığını görmek mümkündür.

Büyük yerleşim yerlerine özgü olarak, 1982 Anayasası'nın “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü gereğince büyük ölçekli mahalli idare yapılarının söz konusu

olabileceği vurgusu yaptığı görülürken mahalli idarelerin denetimi konusunda 1982 Anayasası'nın "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmü yanında "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükümleri gereği, vesayet denetiminin gerekçesi ve uygulanma şekline anayasal açıdan 1982 Anayasası'nda yer bulunduğu görülmektedir.

Son olarak "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmü ile kendi aralarında birlik kurmaları ve mali kaynak temini konularının sınırlı bir özerklik alanına sahip oldukları anayasal açıdan ifade edildiği söylenebilir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili başlıca ilkelerinin kısaca özetlemek gerekirse; "yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesi", "yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak kanunla düzenlenmesi", "merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunması ve bunun kanunla düzenlenmesi", "yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabileceği", "görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması", "büyük yerleşimler için kanunla özel yönetim birimlerinin oluşturulabileceği" şeklinde özetlemek mümkündür (Eryılmaz, 2016: 179). Burada da görüleceği üzere 1982 Anayasası günümüz modern yerel yönetimlerinin yapı ve işleyişinde hukuksal iskelet görevini yerine getirmektedir. Modern yerel yönetimlerin tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokratik değerlere sahip olma düzeyini belirleyen anayasalar içinde 1982 Anayasası'nın önceki anayasalara oranla daha net ve sınırları belirlenmiş bir çerçeve çizdiği görülmektedir. Özerklik ve demokratik açıdan daha özgürlükçü olan 1961 Anayasası'na oranla daha katı olan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'yla birlikte Türk modern yerel yönetimlerinin inşasında önemli görevler üstlendiğini söylemek mümkündür. Bu sürecin hiç kuşkusuz 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan sürecin bir neticesi olduğunu da unutmamak gerekmektedir.

5. SONUÇ

Günümüz yerel yönetimlerinin ana gayesini, kendilerine Anayasa ve yasalarla verilen görev ve sorumlulukları halkın istek ve beklentilerine uygun bir şekilde ellerindeki kaynak ve yetkiler ölçüsünde yerine getirerek halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanması oluşturmaktadır. Bu amaç ve hedefler çerçevesinde örgütlenen yerel yönetimlerin amaç ve hedeflerine ulaşmasında mevzuatın önemli bir işlevi bulunmaktadır. Ülkemizde ilk kez 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan anayasal süreç günümüzde 1982 Anayasası'nın 40 yılı aşkın varlığıyla devam etmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin modern ilkeler çerçevesinde örgütlenmesinde bu anayasal süreç önemli bir yol haritası olmuştur. Anayasal sürecin desteklediği yerel yasalarında etkisiyle şekillenen günümüz Türkiye'sinin modern bir yerel yönetim geleneğine sahip olması serüveninde hukuksal çerçeve çizen Türk anayasaları, başta merkezi idare karşısında yerel yönetimlerin hukuksal bir kimlik sahibi olmalarını gösteren tüzel kişilik, devamında yönetsel açıdan kendi kararlarını kendi başlarına alabilen ve uygulayabilen yerel özerklik sahibi birimler olmaları ve nihayetinde tüm bu işlemlerini halkın katılımına yer veren demokratik seçimlerle işletilen yerel demokrasinin hakim olduğu bir sistem içinde gerçekleştirilmeye çalışan bir yerel yönetim anlayışının hakim kılınması istenilmektedir.

Yerel yönetimlerin bu modernleşme sürecinde; her düzeyde seçimle belirlenen meclisleri öngören Kanun-i Esasi, il yönetimi ve bucak yönetimleri özelinde tüzel kişilik ve özerklik sahibi yapılar olduğu vurgusunu yapan 1921 Anayasası, daha merkezîyetçi çizgi sahibi olan 1924 Anayasası, darbe sonucu ortaya çıkan ancak yerel yönetimler açısından modern yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan tüzel kişilik, yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında önemli katkılar sağlayan 1961 Anayasası ve son olarak 40 yılı aşkın süredir yürürlükte bulunan ve günümüz modern yerel yönetimlerinin ana ilkelerini ortaya koyan 1982 Anayasası yerel yönetimlerin modernleşmesi sürecine ciddi katkılar sunmuşlardır.

Bu zorlu süreçte modern yerel yönetimlerin olmazsa olmaz ilkelerini ifade eden bu hakları uzun uğraşlar neticesinde elde eden yerel yönetimlerin yürürlükte olan 1982 Anayasası kapsamında mevcut durumu değerlendirildiğinde, 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan merkezi yönetim lehine yerel yönetimler üzerinde yaşanan güç kayıpları, denetim sorunları ve başta mali yetersizlikler olmak üzere yaşanan eksikliklerin giderilerek yerel yönetimlerin daha işlevsel ve güçlü kılınması adına yerel özerklik ve yerel demokrasi konularında yaşanan sorunların en aza indirilerek, yerel yönetimlerin daha da güçlendirilmesi adına yerel yönetimleri özümseyen yeni bir sivil anayasanın yapılması önem arz etmektedir.

6.KAYNAKÇA

- Acartürk, E. ve Özgür, H. (2004). Yerel Özerklik ve Demokrasi İlişkisi, Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, *Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü.
- Akyol, İ.T. (2021) Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Bir Yöntem: Gönüllü Katılım, (Edit: M. Kara, İ. T. Akyol ve N. Bek), *Güncel Gelişmeler Perspektifinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Alıcı, O. V. (2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği, *Yerel Politikalar Dergisi*, 1(1), 127-152.
- Arısal, M. (2023). İstanbul'da Havagazı ve Millileştirme Sonrası Ekonomik Tarihi (1945-1967). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25 (1), 1-27.
- Aytaç, F. (1998). Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Yayınları 6. Baskı, Ankara.
- Bozlağan, R. (1998). Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler, (Edit: Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, İstanbul.
- Çağlayan, R. (2011). İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku, Dinamik Akademi, Ankara.
- Çam, E. (1994). Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul.
- Çelik, A. ve Taş, A. (2020). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (1), 294-320.
- Çetin, Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun'un Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (2), 247-266.
- Çukurçayır, M. A. (2015). Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar. Çizgi Kitabevi, Konya.
- Çukurçayır, M.A. (2012). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, 4. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Demir, K. (2014). Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(2), 35-60.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30.
- Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, Adapazarı.
- Eryılmaz, B. (2016). Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar ve Politikalar, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2), 14-29.
- Güneş, A.F. (2013). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *Türk İdare Dergisi*, 476.
- Güven, A. (2020). The Effect Of Local Governance On City Management And Local Democracy In Turkish Public Administration, (Ed: A. Güven), *The Interaction Between Governance, Economy And Democracy*, Lambert Academic Publishing.
- Güven, A. ve Doğan L. (2022). Status Of Municipalities In Terms Of Local Authority In Turkey, (Edt: A. Güven), *Current Perspectives in Social Sciences*, Lambert Academic Publishing.
- Heywood, A. (2015). Siyasi İdeolojiler. (Çeviri: A.K. Bayram), Adres Yayınları, Ankara.
- Heywood, A. (2017). Siyaset Teorisine Giriş. (Çeviri: H.M. Köse), Küre Yayınları, İstanbul.

- Kaya, S. (2011). İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği, *Nisan Mayıs Haziran Dış Denetim*.
- Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kendirci, M. (2017). Time as an Instrument of Building Citizenship in Turkey in the Late Ottoman and the Early Republican Era. *Balkan Studies / Etudes Balkaniques*, 53(2), 326–344.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 5-30.
- Koçak, Y. (2013). Türkiye’de Yerel Yönetimler, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Köseçik, M. ve Özgür, H. (2005), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Nobel Yayınları, Ankara.
- Nadaroğlu, H., (2001). Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Yayınları, İstanbul.
- Nalbant, A. (1997). Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları.
- Ortaylı, İ. ve Küçükaya, İ. (2012). Cumhuriyetin İlk Yüzyılı (1923 – 2023). Timaş Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, E. (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, ss.475-503.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*. II/2: 171-175.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama. Ekin Yayınevi. Bursa.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, 57(1), 121-134.
- Sadioğlu, U. ve Ömürganülşen, U. (2014). Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik” Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50,197-224.
- Sartori, G. (2014). Demokrasi Teorisine Geri Dönüş. (Çev. T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan). Sentez Yayıncılık, İstanbul.
- Tanör, B. (2016). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. 26. Baskı. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Tunç, B. (2020). Türk Anayasa Tarihinde 1961 Anayasası’nın Yeri ve Önemi. *Karadeniz Araştırmaları*, 17 (67), 657-692.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2010). Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti’nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, TBMM’nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı, 204-220.
- Yıldırım, M. (2015). Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi. *Uluslararası Akademik Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(2), 116-127.
- Yıldırım, S. (1993), Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, İstanbul.