



## Yerel Yönetimlerin Devlet Tüzel Kişiliğindeki Temsilinin Cumhuriyet Dönemi İçerisindeki Genel Görünümü\*

**Mehmet MECEK**

Öğr. Gör., Afyon Kocatepe Üniversitesi,  
Emirdağ MYO, meceklife@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-7173-8254>

Makale Başvuru Tarihi : 15/11/2023

Makale Kabul Tarih : 23/12/2023

Makale Yayın Tarihi : 31.12.2023

Makale Türü : Araştırma Makalesi

DOI: 10.5281/zenodo.10446889

**Yıldız ATMACA**

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
yldzatmaca65@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6345-4745>

### Özet

**Anahtar Kelimeler:**

Siyasal Temsil,

Yerel Yönetimler,

Devlet Teşkilatı,

Hükümet Yapısı,

Dönüşüm.

Yerel yönetimlerin merkezi idare (devlet) içerisindeki temsilinin tarihsel süreç içerisinde önemi Türkiye açısından önemlidir. Bu kapsamda bu çalışmanın temel konusu bu tarihsel süreci Cumhuriyet dönemi sonrası bağlamında yapısal ve işlevsel boyutları ile ele almaktır. Çalışmanın amacı ise yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yapma, mevzuat oluşturma, destek ve yönlendirmeler yapma gibi sorumlulukları olan merkezi idarenin, bu görevlerini yerine getirirken hangi organik birim(ler) aracılığı ile yaptığını saptamak, bu bağlamda yapılan yönetsel tercihlerin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koyarak güncel beklentiler ışığında olması gerekenler ile ilgili yaklaşımların geliştirilmesine ışık tutmaktır. Çalışmanın gerçekleştirilmesinde mevzuat analizi yapılmış olup, içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Bu bağlamda Osmanlı'nın son döneminden günümüze kadar yürürlüğe giren anayasalar, kanunlar vb. mevzuat normları taranmıştır. Yerel yönetimlere yönelik oluşturulan idari birimlerin kuruluş mevzuatı ve faaliyetleri ile bu kapsamdaki raporlar, haberler ve bilimsel çalışmalar incelenmiştir. Çalışma sonunda cumhuriyet döneminde yerel yönetimler ile ilgili en üst düzeyde (bakanlık - Yerel Yönetim Bakanlığı) bir idari yapılanmaya gidildiği gibi kurul düzeyinde kalan bir idari yapılanmaların da tercih edildiği tespit edilmiştir. Ağırlıklı çoğunlukta ise bakanlığa bağlı genel müdürlük düzeyinde bir yapılanmanın tercih edildiği görülmektedir.

\* Bu Çalışma, 26-28 Ekim 2023 tarihinde 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR) sözlü olarak sunulan sunulan “Yerel Yönetimlerin Devlet Tüzel Kişiliği ve Hükümet Sistemleri İçerisindeki Temsilinin Cumhuriyet Dönemi İçerisindeki Değişim ve Dönüşümü” başlıklı bildirinin tam metin halidir.

# General View of the Representation of Local Governments in State Legal Entities during the Republican Period

## Abstract

**Keywords:** *The importance of the representation of local governments within the central administration (state) throughout the historical process is important for Turkey. In this context, the main subject of this study is to discuss this historical process with its structural and functional dimensions in the context of the post-Republic period. The aim of this study is to determine through which organic unit(s) the central administration, which has responsibilities such as tutelage control over local governments, creating legislation, support and guidance, performs these duties, and to reveal the positive and negative aspects of administrative choices made in this context. Is to develop approaches related to what should be in the light of current expectations. In the realization of the study, legislation analysis was made and content analysis method was used. In this context, the constitutions, laws, etc., which came into force from the last period of the Ottoman Empire to the present day. legislative norms were scanned. The establishment legislation and activities of the administrative units created for local governments were examined. In this context, reports, news and scientific studies were analyzed. At the end of the study, it was determined that administrative structures at the highest level (ministry - Ministry of Local Administration) regarding local governments were preferred, as well as an administrative structure that remained at the council level during the republican period. On the other hand, it is seen that a structure at the level of the general directorate attached to the ministry is preferred in the majority.*

*Political Representation,*

*Local Government,*

*State Organization,*

*Government Structure,*

*Transformation,*

## GİRİŞ

Yönetim olgusunun kökeni insanlık tarihine kadar geri götürülebilecek bir geçmişe sahiptir. Dolayısıyla insanlık tarihi ile başlayan bu uzun süreçte yönetimle ilgili birçok eser, yaklaşım ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Ancak yönetimin, modern anlamda bir bilim dalı hâline gelmesi yani sistem, kaynak, örgüt, süreç, fonksiyon, araç ve uygulama açısından bir bütünsellik içerisinde incelenmesi ve gelişmesi sanayi devrimi sonrasında söz konusu olmuştur. Yönetim biliminin modern anlamda temelini atılması 18. yüzyıl Almanya’sındaki “kameralizm (yönetim bilimi)” ile başlamıştır. Modern anlamda bağımsız bir bilim dalı hâline gelmesi de 19. yüzyılda (1887) Amerikalı Woodrow Wilson’un yaptığı çalışmalar sayesinde söz konusu olmuştur. Bununla birlikte yönetim biliminin doğuşunun tarihsel yakınlığı, yönetim kavramı ve eyleminin de yakın döneme ait olduğu anlamına gelmemektedir. Yönetim ve yönetme ile ilgili olarak dünya tarihinde çok daha eski dönemlerde ihdas edilmiş hukuk normları, bilimsel eserler, yazıtlar ve nakiller bulunmaktadır. Yönetimin nasıl olması gerektiği, yöneticinin sahip olması gereken nitelikler, yönetimin devri, yönetme fiili ile ilgili uygulama normları, vd. birçok yönetim ile ilgili hususlarda muhtelif tarihsel kaynaklar bulunmaktadır. Dolayısıyla yönetim tarihi dünya tarihi ile eşdeğer iken, yönetim biliminin yani yönetimin belirli teknik ve metotlara göre ele alınıp incelenmesi, bir bilimsel disiplin olarak gelişmesi çok daha yakın tarihlidir (Mecek ve Kocakula Yıldırım, 2020:1411-1412).

Yönetim, birkaç kişinin ortak bir faaliyet gerçekleştirilmesinden, bir takım oyununa, bir işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine ve hatta bir ülkenin varlığının devam ettirilmesine kadar geniş bir kapsamı içine alan süreçler, fonksiyonlar, eylemler, kaynaklar, örgütlenmeler, uygulamalar ve sistemler bütünüdür. Toplumsal yaşamın her alanına nüfuz eden ve toplumsal hayatla bütünleşen temel bir olgudur. Bu nedenle de birçok bilim dalı tarafından kendi amaçları ve metotları kapsamında incelenmektedir.

Tüm disiplin dallarının anahtar kavramlarından ve temel olgularından birisi olan “yönetim” terimi “idare” şeklinde de kullanılmaktadır. Kavramın tüm disiplinleri kapsayan genel bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Çünkü her disiplin kavramı kendi ihtiyaçları, teknikleri ve inceleme alanına göre farklı şekillerde yorumlamaktadır. Ancak konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamak üzere yönetim kavramını, aşağıda belirtilen şekilde tanımlayabiliriz (Mecek ve Kocakula Yıldırım, 2020:1419);

*“Tarihsel koşullar içerisinde kurucu ilkesi ekonomi olan, bu nedenle de yapısal (örgütsel) ve işlevsel (fonksiyonel) türü ayırt etmeksizin belirli amaçlar doğrultusunda bir araya gelmiş*

*insanların mevcut kaynaklar (emek, girişimci, hammadde, demirbaş, sermaye, bilgi, yer, zaman vd.) ile elde edilecek çıktılar (mal, hizmet, olgu, karar, politika vd.) üzerinde en düşük maliyet ile en uygun fayda dengesini kurmaya ve sürdürmeye çalışan, çoklu güç dengelerinin etkide bulunduğu dinamik bir süreç ve bu süreç içerisindeki eylemler (faaliyetler) ile bunların işbirliği içerisinde, etkin, verimli, uyumlu ve koordineli bir şekilde gerçekleştirildiği organik yapı ve sistemdir.”*

Çalışma ile Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan günümüze kadar merkezi – yerel idare ilişkileri içerisinde yerel yönetimlerin merkezi idare içerisinde ne düzeyde temsil edildiği, daha yalın bir ifade ile merkezi idarenin yerel yönetimler ile ilgili görevlerini yerine getirirken bunu hangi idari birim(ler) içerisinde gerçekleştirdikleri tarihsel süreç içerisinde kronolojik olarak ele alınmıştır. Siyasal bir tercih de olan ilgili uygulamalardan elde edilen olumlu ve olumsuz kazanımlar ortaya konularak günümüzde ortaya çıkan ihtiyaçlar ve beklentiler doğrultusunda bu bağlamda öneriler geliştirilmiştir. Çalışmanın gerçekleştirilmesinde öncelikle mevzuat analizi yöntemi kullanılmıştır. Osmanlı dönemi, milli mücadele dönemi ve Türkiye dönemi hukuk normları (*anayasa, kanunlar, yönetmelikler, nizamnameler vd.*) orijinal metinleri üzerinden incelenmiştir. Ayrıca konu hakkında yapılan çalışmalara yönelik literatür incelemesi de yapılmıştır. Konunun asli yönünün daha iyi anlaşılabilmesi açısından yönetim, kamu yönetimi, merkezi yönetim, yerinden yönetim vb. temel kavramlar da kısaca açıklanmıştır. İdare hukuku, kamu yönetimi ve yerel yönetimler disiplinleri başta olmak üzere akademik yazında genellikle yerel yönetim türlerinin ayrı ayrı tarihsel gelişimlerine yer verildiği görülür. Yine tek bir hukuksal metnin analizlerine de şahit olunur. Ancak dönemsel olarak tüm yerel yönetim türlerinin birlikte değerlendirilerek bu alandaki değişim ve dönüşümün sunulmaması bu husustaki önemli bir eksikliklerdir. Çalışma ile bu bağlamda mevcut olan bir eksikliğin giderilmesine çalışılacaktır.

## **KAMU YÖNETİMİ: MERKEZ – YEREL AYRIMI VE ETKİLEŞİMİ**

Yönetim kavramını muhtelif kıstaslara göre farklı şekillerde tasnif edilebilmesi mümkündür. Bununla birlikte gerek çalışma açısından ve gerekse en yaygın uygulama olması açısından yönetimi sektörel açıdan tasnif etmek mümkündür. Yönetim ilkelerinin fiilen uygulandığı sektörler kamu ve özel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu bağlamda sektörel açıdan yönetim; “*kamu sektörü yönetimi (kamu yönetimi)*” ve “*özel sektör yönetimi (işletme yönetimi)*” olmak üzere iki temel grupta ele alınır. Bununla birlikte 1980 yıllardan itibaren gelişen neo-liberal ekonomik ve siyasal politikalar doğrultusunda etkinliği artan, hukuki varlığı açısından özel sektöre ve faaliyet amacı/şekli açısından da kamu sektörüne benzeyen “*üçüncü sektör*” de bu ayrıma eklenebilir. Ancak sektörel açıdan ayrımın klasik temelinde “*kamu - özel*” ayrımı bulunmaktadır.

Öztürk (2015:16-17), günümüzde işletme (özel sektör) yönetimince kullanılan çok sayıda teknik, yöntem ve uygulamaların kamu kurumlarının ortaya çıkartıldığını ve/veya geliştirildiğini, dolayısıyla da her iki sektörde de yönetim ilkelerinin uygulandığını belirterek yönetim kavramının tüm sektörleri kapsayan genel bir kavram olduğunu ifade eder. Drucker (1999:14) de, 1929 yılında gerçekleşen büyük ekonomik buhran ile yönetim teriminin sektörel olarak ayrıldığını belirtir. Ekonomik kriz sonrası özel sektör yöneticilerinin küçümsenmesi ve kendilerine olan düşmanca tavır nedeniyle kamu sektörü tarafından ayrı bir sınıflandırma (tanım - terimsel ifade) arayışına girdiğini ifade eder. Akademik yazında karşılaşılan ayrımın da bu olay sonucu ortaya çıktığını savunur.

Tarihsel süreçte kamu sektörünün teşkilatlanması, özel sektöre göre daha eski ve köklü olmasına rağmen sanayi devrimi sonrasında özel sektörde yaşanan gelişmeler bu durumda değişikliğe neden olmuştur. Her iki sektörde de mevcut olan personel yönetimi özel sektör lehine gelişme göstermeye devam etmiştir. Günümüzde özel sektörün yönetim süreci ile ilgili olumlu uygulamalarının kamu sektörü açısından da kullanıldığı yönetim yaklaşımı her geçen gün önemini daha da çok arttırmaktadır. Ancak ABD ve bazı Avrupa ülkelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) düşüncesine dayalı olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması söz

konusuyken Türkiye’de kamu sektörü alanında tam manasıyla bir insan kaynakları yönetiminin uygulandığını söylemek oldukça güçtür. Klasik personel yönetimi anlayışından uzaklaşarak etkin bir insan kaynakları yönetimi sistemi kurulmak istenilmektedir. Ancak bu uygulamalar için gerekli olan yasal ve örgütsel dönüşüm henüz tamamlanamamıştır (Mecek ve Doğan, 2015:212).

Orta ve büyük ölçekli özel sektör yapıları ile kamu sektörü yapılarının karşılaştığı sorunlar arasında büyük ölçüde benzerlikler bulunmaktadır. Bu sorunların çözümü için yönetim alanında her iki sektör tarafından da benzer politikalara, süreçlere, yöntemlere, araçlara, bilgilere ve becerilere ihtiyaç duyulmaktadır. Her ne kadar bazı farklılıkları barındırsalar da her iki kesim de yönetim biliminin ortak bilgi, ilke, esas, politika ve yöntemlerinden faydalanmaktadır. Bu sebeple de sürekli olarak etkileşim içerisindeyler (Gözübüyük, 2012:11; Eryılmaz, 2014:16).

1980’li yıllar itibari ile neo-liberal ekonomik ve siyasal politikalar kamu sektörüne belirleyici hale gelmiştir. Bu bağlamda başta Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği (Anlayışı) olmak üzere geliştirilen modeller ile özel sektöre esas insan kaynakları yönetimi, süreç yönetimi, performans yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi birçok yönetim uygulaması kamu sektöründe de etkin bir şekilde uygulanmaya başlanılmıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda kısmen ya da tamamen özel sektör kişilerinden de yararlanılmaktadır (Eryılmaz, 2014:17).

Özellikle alt yapı hizmetleri, güvenlik - koruma hizmetleri, yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yapılan işler ve ulaşım hizmetleri ihale yolu ile özel sektör üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yap-İşlet-Devret gibi işbirliği uygulamaları ile kamu hizmetlerin bir kısmı kontrollü olarak özel sektör üzerinden sunulmaktadır. Yine memur istihdamından ziyade sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi statülerinde istihdam daha ön plana çıkartılarak özel sektöre yakın personel istihdamı yoluna gidilmektedir. Tüm bu uygulama ve yaklaşımlar her iki sektör arasındaki birçok keskin ayrımı ortadan kaldırmış ya da daha yumuşak hale getirmiştir. Böylelikle aralarındaki ortak noktalar daha da çok artmıştır.

Bununla birlikte işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında “amaçları açısından”, “üretilen mal ve/veya hizmetin nitelikleri açısından”, “hizmet bedeli alınma zorunluluğu açısından”, “mal ve hizmet bedelinin belirlenmesi süreci açısından”, “rekabet etme unsuru açısından”, “eşitlik ve kamu gücü ayrıcalığı açısından”, “kuruluş ve faaliyetlerinde serbest olabilme açısından”, “bürokrasi açısından”, “istihdam ve ücret yönetimi açısından”, “hizmet sundukları çevre açısından”, “siyasi liderlik ve hizmet politikalarının süresi açısından”, “kurumsal yapı açısından”, “yetki devri ve görev paylaşımı açısından” vd. bazı kıstaslar açısından temel farklılıkların olduğu da unutulmamalıdır.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi günümüzde tüm benzerlik ve farklılıkları ile birlikte diyalektik bir gelişme içerisindeyler. Her iki sektör yönetimi de diğerini etkilemekte ve ondan belirli ölçüde etkilenmektedirler. Özellikle organizasyon (örgüt – teşkilat) teşkili, personel istihdamı, kaynak yönetimi, planlama, kurumsal iletişim/bürokrasi, teknolojik altyapı, yönetim araçları ve yöntemleri gibi konularda bu etkileşim daha belirgin bir şekilde gözlemlenebilmektedir.

İşletme (özel sektör) yönetimi, muhatap tarafların birbiri ile eşit statüde oldukları ve kamu gücü ayrıcalığının söz konusu olmadığı bireyler, ticari işletmeler, dernekler ve vakıflar gibi üçüncü sektör kuruluşlarının faaliyetlerini kapsamaktadır. Kamu (sektörü) yönetimi ise kamu yararı amacının öncelikli olduğu durumlarda, taraflardan birisinin mutlaka bir kamu organizasyonu (devlet, yerel yönetimler, kamu kurumları) olduğu ve buna bağlı olarak kamu gücü ayrıcalıklarının etkin olduğu bir yönetim yapısı, süreci ve sistemidir.

Dar anlamda kamu yönetimi, devletin temel erkleri olan yasama ve yargı organları dışında kalan ve diğer erki olan yürütmeye dâhil tüm kamu idare, kurum ve kuruluşları ile bunların faaliyetlerini kapsamaktadır. Geniş anlamda ise düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenişi ve işleyişidir. Kamu yönetiminin “işlevsel” ve “yapısal” olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi; yasaları, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise kamu

idare ve kurumlarının örgütsel yapısını ifade etmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimini kısaca şu şekilde tanımlayabiliriz (Parlak ve Sobacı, 2012:22-23);

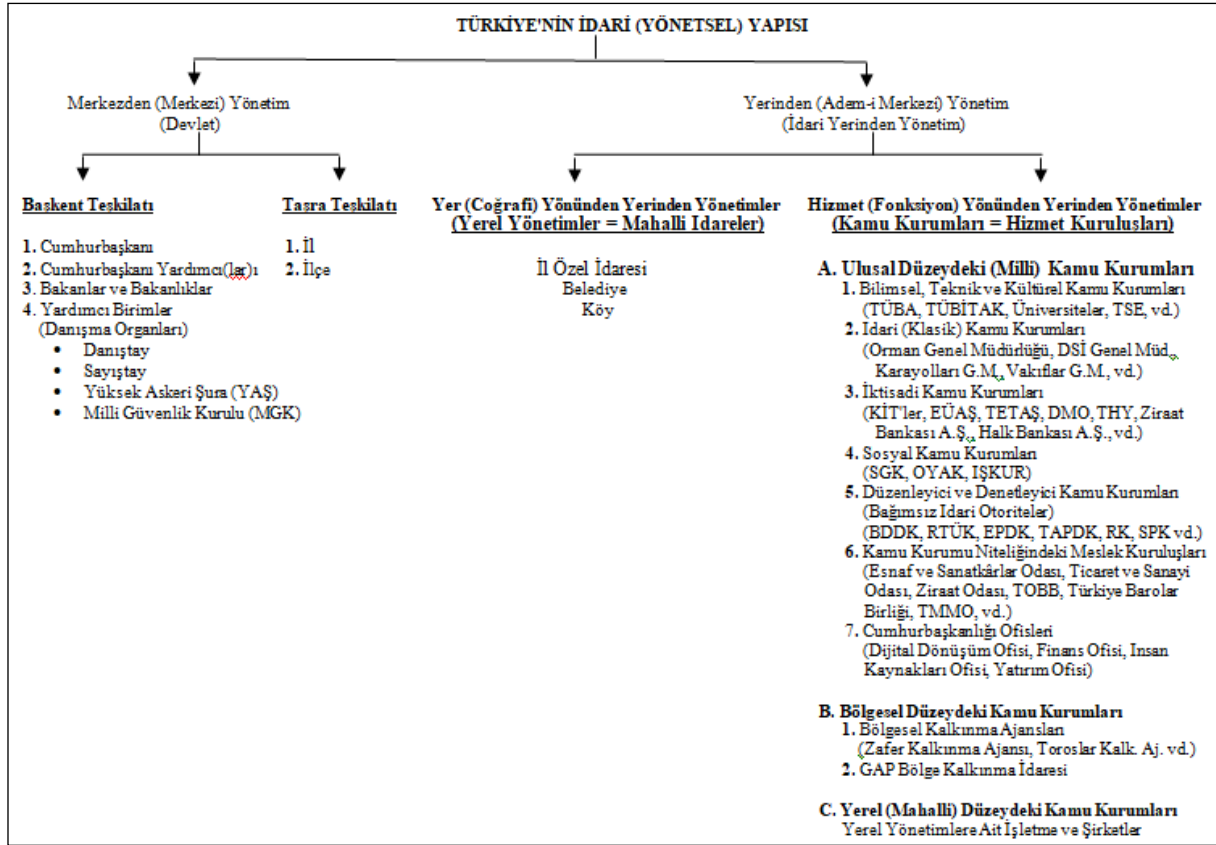
*“Devletin koyduğu hukuk normları (kuralları) ile bu kuralların uygulanması amacıyla tesis edilen örgütsel (teşkilat, organizasyon) yapı yani idari birimler ve bu birimler tarafından gerçekleştirilen işlemler, eylemler, süreçler, uygulamalar ve politikalar bütünüdür”*

Kamu yönetimi teşkilatı denildiğinde genel olarak ilk akla gelen merkezden (merkezi) yönetim (devlet) akla gelse de yerinden yönetimler de bu yapının içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Modern devlet yönetimi, salt merkezden (merkezi) yönetim anlayışından tamamen uzak, merkezden ve yerinden yönetim anlayışının aynı anda uygulandığı karma bir yönetim modelidir (Giritli vd., 2012:217). Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki paylaşımları ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Üniter devlet modeline sahip ülkelerde merkezi (merkezden) yönetim anlayışı çok daha ön planda iken, federal devlet modelinin uygulandığı ülkelerde merkezi yönetimin etkinliği daha sınırlı seviyededir. Hatta ABD'de yerinden yönetimlerin merkezi yönetime göre çok daha etkin ve ön planda olduğu bir yönetim yapısına sahip olunduğu görülmektedir (Mecek ve Atmaca, 2020:2069).

Türkiye Cumhuriyeti devleti, üniter bir devlet modeline sahiptir. Bu durum, 1982 Anayasası'nın 3. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 123'üncü maddesinde karma yönetim modeli, 126. maddesinde merkezi yönetim ve yine 127. maddesinde de yerel yönetimler düzenlenerek merkezi yönetim ağırlıklı, karma bir yönetim modeli tesis edilmiştir. Anayasa (md.127) ile merkezi yönetimin, yerinden yönetimler üzerindeki denetim (vesayet denetimi) yetkisi tesis edilmiştir. Bu yetki, merkezi yönetim anlayışının, yerel yönetimler üzerindeki etkinliğini ve gücünü ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimler, Türk yönetim sisteminde önemli bir aktör olmuştur. 1854 yılında ilk resmi belediye teşkilatlanması olarak kurulan İstanbul Şehremaneti ile yerel yönetimlerin ülke üzerindeki ilk kurumsal örneği tesis edilmiştir (Mecek ve Atmaca, 2020:2069).

İdarenin bütünlüğü ilkesi, ülke yönetiminde merkezi yönetim ve yerinden yönetim uygulamalarının birlikte gerçekleştirildiğini, aralarında bir iş bölümü ve koordinasyon söz konusu olduğunu ve her iki yönetsel birimin esasen bir bütünün parçaları hükmünü taşıdığını ifade etmektedir. Merkezi (merkezden) yönetim, asli (genel/temel) yönetim olup, kısaca devlet yönetimi olarak ifade edilmektedir. Yerinden (adem-i merkezi) yönetimin yer (coğrafi) yönünden uygulanması olan mahalli idareler (yerel yönetimler) ise yerel ve ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin, karar organlarının yerel halk tarafından seçimle oluşturulmuş, idari ve mali özerkliğe haiz birimler tarafından gerçekleştirilmesidir (Mecek ve Atmaca, 2020:2070).

Şekil 1. Türkiye'nin Yönetsel Yapısı



Kaynak: Mecek, 2020:298.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve bu anayasa ile ilgili olarak yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu devlet idaresinin hukuki zeminini inşa etmektedir. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu ile Türkiye’de yerel yönetimler (*yer – coğrafi açıdan yerinden yönetimler*)<sup>1</sup> tesis edilmiştir. Bununla birlikte 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer bazı kuruluş mevzuatı ile de kamu kurumlarının (*hizmet – fonksiyon yönünden yerinden yönetimler*) mevcut yapısı oluşturulmuştur. Tüm bu hukuki düzenlemeler Türkiye’nin yönetim yapısını inşa etmektedir (Mecek, 2020:298; Belli ve Aydın, 2016:1699-1700).

Türkiye'nin idari yapısı "*merkezden yönetim*" ve "*yerinden yönetim*" olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezi idare olan devlet; belirli bir insan topluluğunun, belirli bir toprak parçası üzerinde egemenlik kurmasıyla meydana getirdikleri, hukuki kişiliğe sahip devamlı bir teşkilattır (Akipek, 1966:12; Gözler, 2007:6). Bu haliyle devlet, kendisini oluşturan kişilerden bağımsız ve onlara eşit mesafede olan, tüzel kişiliğe sahip bir organizasyondur. Devlet, başta güvenlik ve adalet olmak üzere çok yönlü ve türlü kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinden sorumlu en üst kamu tüzel kişiliğidir (Mecek ve Kocakula, 2019:196). Merkezden (Merkezi) Yönetim yani "*Devlet İdaresi*" kendi içerisinde "*Devlet İdaresinin Merkez Teşkilatı (Başkent Teşkilatı)*" ve "*Devlet İdaresinin Mülki Teşkilatı (Taşra Teşkilatı)*" olmak üzere ikiye ayrılır. Akademik yazında devlet idaresi tasnif edilirken yaygın olarak "*başkent teşkilatı*" ve "*taşra teşkilatı*" şeklinde bir ayrıma gidilmektedir. Gözler (2009:332) tarafından akademik yazındaki bu yaygın tasnifin, daha doğrusu tasnifin bu şekilde ifade edilmesinin yanlış bir kullanım olduğu belirtilmektedir. Başkentin sadece bakanlık teşkilatlarına değil, aynı zamanda il ve ilçe

<sup>1</sup> Akademik yazında yerel yönetimler içerisinde anlatılan mahalle birimleri belediyeler ile ilişkili olup, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadığı için doğrudan yerel yönetimler arasında sayılmamıştır. Mahallelerin hukuki statüsü, Türk İdare Yapısındaki yeri, tarihsel gelişimi vd. konuları hakkında detaylı bilgi almak için Bkz.: Yılmaz ve Mecek, 2019.

düzeyindeki mülki (taşra) teşkilatlarına da ev sahipliği yaptığı düşünülürse bu yaklaşımın doğru olduğu görülmektedir. Ancak daha kısa ifade edilmesi ve yaygın olarak kullanılması nedeniyle akademik yazında hatalı tasnifin artarak kullanımı devam etmektedir. Devlet (merkezi - merkezden) idaresi, kendi içerisinde iki alt gruba ayrılrsa da bir bütün olarak devlet tüzel kişiliğini oluştururlar. Daha yalın bir ifade ile devletin başkent teşkilatı ile taşra teşkilatı kendi başlarına ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildirler. Devlet idaresi, merkezi olarak planladığı kamu hizmet ve politikalarını tüm ülke genelinde uygulamak, denetlemek, geri bildirim almak ve bu hizmetleri ihtiyaçlara göre yenilemek, devam ettirmek zorundadır. Ayrıca kamu düzenin korunması ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde devam ettirebilmesi için de tüm ülke geneline nüfuz edebilmesi gerekmektedir. Tüm bunların ise başkent adı verilen tek bir merkezden yapılması mümkün değildir. Dolayısıyla devlet idaresinin tüm ülke geneline bir ağ şeklinde yayılması gerekmektedir. Bu da yine devlet idaresine bağlı olarak faaliyet gösterecek taşra teşkilatları ile mümkün olmaktadır (Mecek, 2020:297).

Türkiye'nin yönetim yapısındaki merkezi yönetim dışındaki ikinci grup idari yapıya "*yerinden yönetimler (adem-i merkezi yönetim)*" adı verilmektedir. Türkiye'de yerinden (adem-i merkezi) yönetimler kendi içerisinde "*yer (coğrafi) yönünden yerinden yönetimler (yerel yönetimler - mahalli idareler)*" ve "*hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetimler (kamu kurumları - hizmet kuruluşları)*" olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet (fonksiyon) yönünden yerinden yönetimler (kamu kurumları) anayasa ve muhtelif kanun hükümleri ile düzenlenmişlerdir. Kamu kurumları ile ilgili akademik yazında farklı tasnifler yapılsa da bu idari yapının kendi içerisinde hizmet sunduğu coğrafi alan açısından "*yerel kamu kurumları*", "*bölgesel kamu kurumları*" ve "*ulusal kamu kurumları*" olarak tasnif edilmesi daha uygundur. Kamu kurumları, belirli bir ya da birkaç kamu hizmetinin sunulması amacıyla tesis edilmiş kamu tüzel kişileridir. Coğrafi (yer) yönden yerinden yönetimler ise belirli bir coğrafi alandaki mevzuat ile kendilerine tanınan tüm yerel ve ortak düzeydeki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuş kamu tüzel kişileridir. Bu sebeple, yerel yönetimlerin hizmet türü ve sayısı kamu kurumlarına göre çok daha fazladır. Her kamu kurumu "*Anayasa, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*" gibi bir hukuk normu ile en az bir kamu idaresi tarafından kurulmaktadır. Kamu idareleri olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler ise anayasa ile tesis edilirler. Anayasa ve kanun yapma yetkisinin merkezi yönetimde olduğu düşünüldüğünde yerel yönetimlerin de yine merkezi yönetim tarafından kurulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Mecek ve Atmaca, 2020:2071).

Belirli coğrafi alanlarda merkezi yönetimin gücünü, aynı doğrultuda yerel düzeyde yaşayan topluluklar üzerinde kullanan yerel yönetim mekanizmaları; küreselleşme, demokratikleşme, yerelleşme gibi faktörlerle birlikte farklı nitelikler kazanmıştır (Yaylı ve Gönültaş, 2018b:271). Sahip olduğu yetkiler, sorumluluklar, etkinlikler vd. donanımlar ile birlikte bu yönetsel yapıların türleri genel bir standarda sahip değildir. Ülkelere ve temel dinamiklerine göre farklılıklar ortaya koyabilmektedir.

Anayasanın 127'inci maddesi gereğince yerel yönetim birimlerinin sayısı ve türleri belirlenmiştir. Türkiye'de yerel yönetim birimleri; "*il (özel)<sup>2</sup> idaresi*", "*belediye idaresi*" ve "*köy idaresi*" olmak üzere üç farklı gruba ayrılmaktadır. Yine Anayasanın 127'nci maddesinde geçen "*...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*", hükmü ile ayrı bir yerel yönetim birimi ihdas etmemektedir. Bu madde ile mevcut yerel yönetim birimleri hakkında ilgili kanunlarında belirtilen genel hususlardan ayrı olarak ihtiyaca göre bazı özel düzenlemelerin yapılabileceği yani mevcut yönetim türünden farklı bazı özel yönetim biçimlerinin uygulanabileceği belirtilmektedir. Türkiye'de bu fıkranın tek uygulaması "*büyükşehir belediyeleri*"dir. Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin "*büyük yerleşim merkezleri*" haline gelmesi halinde 5393 sayılı "*Belediye Kanunu*" hükümlerinden ayrı olarak 5216 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Kanunu*" hükümlerine tabi olan özel bir yönetim biçimi getirilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki büyükşehir belediyeleri bir belediye idaresi alt

<sup>2</sup> Anayasada "*il özel idaresi*" kavramı geçmemektedir. Sadece "*il*" kavramı geçmektedir. Ancak merkezi idarenin taşra birimi olan "*il*" ile yerel yönetim birimi olan "*il*" arasındaki farkı belirtmek amacıyla ilgili kanunlarda ve akademik yazında merkezi yönetimin taşra birimi olan il; "*il genel idaresi*" olarak adlandırılırken; bir yerel yönetim birimi olan il; "*il özel idaresi*" olarak adlandırılmaktadır (Mecek ve Atmaca, 2020:2071).

türüdür. Belediyelerden ayrı ve farklı bir yerel yönetim birimi değildir. Belediye idarelerinin özel bir uygulama şeklidir (Mecek ve Atmaca, 2020:2071-2072).

Türkiye’de ve tarihsel köken olarak daha önce kurulmuş Türk devletlerinde iktidarın yetkilerinin siyasal düzlemde paylaşılması ya da sınırlandırılması hâkim bir kültür değildir. Orta Asya Türk Devletlerinden başlayarak devlet başkanının eşinin (hatun) ya da kardeşinin (yabgu) devlet yönetiminde etkinliği bulunmaktadır. Hatta Yabgular devletin belirli bir kısmının yönetiminden sorumlu olmuşlardır. Bu siyasi kültürün taht kavgalarının önüne geçmek gibi bazı özel amaçları olsa da içinde bulunduğu zamana göre örnek olma özellikleri de bulunmaktadır. Ancak bu yönetsel uygulamalar modern anlamda bir yerel yönetim uygulaması örneği değildir. Çünkü bu sorumluluk, günümüz merkez - yerel arasında gerçekleştirilen bir görev/yetki paylaşımından ziyade merkez - taşra arasında gerçekleştirilen ve kısmen yetki genişliğinin de söz konusu olduğu hiyerarşik bir görevlendirmeye/yetkilendirmeye benzemektedir. Ayrıca yönetim noktasındaki bu ayrıcalık idari yapıya değil, kişilerin şahsına (yabguya) tanınmaktadır.

Mahalli idarelerin kuruluş amaçları bir yerde ikamet eden kişilerin yerel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Genellikle karar alma yetkisine sahip mahalli idare organları o yörede oturanlar tarafından seçilerek göreve gelen kişilerden oluşmaktadır. Merkez idarenin doğrudan atama yetkisi yoktur. Bu durum mahalli idarelerle taşra teşkilatını birbirinden ayıran önemli bir farklılıktır. Yetki alanı gibi birtakım kriterlere göre mahalli idareler kendi içerisinde farklı türlere (birimlere) ayrılırlar. Ülkelerin ihtiyaçlarına ve siyasi kültürlerine bağlı olarak anayasal ve yasal tercihlerine göre farklı sınıflandırmalar ve adlandırmalar söz konusu olmaktadır (Kaya ve Pekküçükşen, 2019:25-26). Bu bağlamda, ülkelerin sahip oldukları yerel yönetim türleri sayısı ve toplam birim adedinde farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Ancak sınıflandırma, adlandırma vd. konularda farklılıklar olsa da işlevsel olarak yerel yönetimler birbirine benzemektedirler. Bu bağlamda en yaygın olan yerel yönetim birimi bir kentsel alan yerel yönetim birimi olan belediyelerdir. Bazı ülkeler de kentsel alan yönetimleri de kendi içerisinde ayrıştırılarak basamaklandırılabilir. Yine büyük kentler (büyükşehirler) ve özel statülü kentler için ayrı yerel yönetim birimleri oluşturulabilmektedir. Ayrıca kırsal alan yönetimleri için de ayrı yerel yönetim birimleri tesis edilebilmektedir. Yine bazı özel yönetim alanları için (*Örneğin ABD’de Okul Bölgesi Yönetimleri*) mikro ölçekli yerel yönetim birimleri de oluşturulabilmektedir.

Bir ülkenin sahip olduğu yerel yönetim birimlerinin türleri, bunların sayıları, merkezi idare ve kendi aralarındaki görev/yetki paylaşımları anayasal yapılarına, toprak büyüklüklerine, coğrafi özelliklerine, demografik yapılarına, siyasi kültürlerine, demokrasi anlayışlarına, katılım mekanizmalarına, duyulan ihtiyaca vd. özelliklerine göre değişkenlikler göstermektedir. Bununla birlikte merkezi idarenin tamamlayıcı bir unsuru olarak yerel yönetimlerin var olması, ülkedeki demokrasi kültürünün gelişmesine, katılım mekanizmalarının artmasına, sosyo-kültürel ve siyasal etkileşimin çoğalmasına doğrudan etki ettiği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin etkinlik bağlamında gelişmişliğini, içinde bulunduğu ülkenin gelişmişliği ile doğru orantılı değerlendirmek mümkündür.

Yerinden yönetim ile merkezden yönetim arasında tek taraflı zorunlu bir bağ vardır. Yerinden yönetimin varlığı için merkezden yönetim bulunmalı ve arada bir yetki devri olmalıdır. Hâlbuki merkezden yönetim için böyle bir zorunluluk yoktur (Nalbant, 2012:32). Yerinden yönetim ilkesi Anayasa ve kanunlardan kaynağını almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişiliği olduğu için merkez idare ile arasındaki bağı sağlayan idari vesayet ilişkisidir. Kamu hizmetleri devlet adına devletten aldığı yetkiye dayanarak yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmektedir. Etkinlik yürütülürken yerel halk kendileri ile ilgili işlemlerde karar alma sürecine iştirak edebilmektedir. Böylece demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerinden yönetim kuruluşları aynı zamanda yerel halk için siyasi eğitim sağlayan bir okul görevi de göreceklerdir (Şengül, 2013:11). Yerel ihtiyaçlar için alınacak kararlar doğrudan yerinden yönetim kuruluşlarınca alındığından merkezden yönetimin sakıncalarından kırtasiyecilik ve bürokrasinin olumsuz etkileri azaltılmaktadır (Özerçen, 2017:81). Merkez ile yerel arasındaki hukuki yapıyı ve ilişkileri düzenleyen normlar, bir işbirliğini ortaya koyar. Hiçbir şekilde merkez ile yerel yönetimlerin birbirlerinin alternatifi olmasını amaç edinmez (Yaylı ve Gönültaş, 2018a:806).



## CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE GELİŞİMİ

Tarihsel kökeni Yunan site devletlerine kadar giden yerel yönetimlerin Türkiye'deki kurumsal geçmişi çok eskilere gitmemektedir. Bu duruma neden olan sebeplerin başında aşırı merkeziyetçilik anlayışı ve üniter devlet yapısı geleneği gelmektedir. Yerel yönetimler, tarihsel süreçte siyasi gelişim öncüleri olarak görülmek yerine üniter devlet yapısına ve iktidar paylaşımına bir tehdit unsurları olarak görülmüşlerdir. Bu nedenle de uygulama alanı yakın tarihli (19. yy ortaları) olmuştur (Kaya ve Pekküçükşen, 2019:49). Yerel yönetimler ile ilgili kurumsal gelişmeler Osmanlı Devleti son dönemlerinde gerçekleşmiştir.

Batılı demokrasilerde yerel yönetimler, 10'uncu yüzyılda başlayan arayışlarla birlikte esas olarak 12'inci yüzyılda kurumsallaşmaya başlayan bir tarihi gelişime sahipken, Türkiye'de bu süreç Osmanlı Devleti 19'uncu yüzyıl ortalarına kadar geriye gidebilmektedir (Eryılmaz, 2014:229; Parlak ve Doğan, 2018:201). Osmanlı döneminde yerel demokrasi anlayışı genel olarak gelişmemiştir (Ortaylı, 1985:19). Yerel idarelerin olması gereken “*idari – mali özerkliği*” merkezi idareler için bir “*ayrılıkçılık*” ve “*muhalefet olma*” ihtimali kapsamında değerlendirilerek mesafeli yaklaşılmıştır. Siyasi iktidar tarafında da muhalefete pek hoşgörü ile bakılmamıştır (Eryılmaz, 2014:229). Bu durum da yerel yönetimlerin gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir.

19. yüzyıl ortalarında devletin askeri başarısızlıklar ve toprak kayıplarına bağlı siyasi gücünde azalmalar yaşanması, batılı yerel yönetim örneklerinin bilinirliğinin artması, gayrimüslüm tebaaya yönelik farklı yönetim ve uygulama taleplerinin dillendirilmeye başlanması, yerel hizmet taleplerinin çoğalması, merkezi idarenin bu talepleri karşılayabilecek düzeyde mali güce ve insan kaynaklarına sahip olmaması gibi nedenler ile yerel yönetimlerin temeli olan katılım uygulamalarının hayata geçirilmesini hızlandırmıştır. Özellikle azalan siyasi güce bağlı olarak ülke içinden ve dış ülke misyonları temsilcileri tarafından gayrimüslüm tebaanın kitlesel olarak temsil edilmesi yönündeki artan talepleri bu yönde gelişmeler yaşanmasında önemli bir katalizör etkisi ortaya koymuştur.

Osmanlı Devleti döneminde yerel hizmetlerin önemli bir kısmı merkeze karşı herhangi bir özerkliği bulunmayan vakıflar ve loncalar (meslek birlikleri) gibi yapılanmalar ile merkezi idarenin taşra birimindeki üst düzey kamu görevlisi olan kadılar ve ona bağlı diğer görevliler tarafından yerine getirilmiştir (Aydın, 2019:2712). Kadıların ve onların gözetiminde görev yapan muhtesip, subaşı, mimarbaşı ve imam gibi görevlilerin atanmasında ve denetlenmesinde merkezi idare yetkili olmuştur. Halkın doğrudan doğruya bu alanda bir yetkisi bulunmamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin asli unsurlarından olan karar organlarının bizzat kendisini oluşturan yerel halk tarafından seçilmesi gibi bir uygulama söz konusu değildir. Kaldı ki zaten yerel yönetim birimi formunda bir örgütlenme de hali hazırda mevcut olmamıştır.

Osmanlı Devleti son dönemlerinde yaşanan olumsuz gelişmeler devlet içerisinde çok yönlü bir modernleşmeyi ve dönüşümü zorunlu kılmaya başlamıştır. Ancak her ne kadar devletin daha etkin olması gibi temel amaçlar gözetilse de devlet yönetim sisteminin yeniden şekillendirilmesinde iç isyanların ve dış devlet baskılarının etkileri daha ön plana çıkmıştır. Yine bürokrasi ve kamu hizmet sunumunda yeterli kalifiye personelin olmaması, bu konuda yeterli vizyona sahip üst düzey yönetici eksikliklerinin olması, devletin içinde bulunduğu mali sorunlar, geniş bir coğrafi alanın yönetilmesinden kaynaklı problemlerin varlığı, ülke içindeki ayaklanmalar ve olası isyanlar gibi durumlar ülke yönetim sistemindeki modernizasyonun başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

III. Selim döneminde başlayan ıslahat hareketleri ve tanzimat uygulamaları yerel yönetimlere temel olacak bazı uygulamaların hayata geçirilmesinde önemli etkiler ortaya koymuştur. Tanzimat hareketi güçlü bir merkezi yönetimi esas aldığından, bu amaca yönelik reformlara ağırlık vermiştir. Bu dönemde iltizam kaldırılmış, vergileri toplamakla Padişah tarafından atanan “*muhassıl-vergi tahsildarı*” adındaki memurlar görevlendirilmiştir. II. Mahmut dönemini başlatan 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayun'u ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış, özellikle malî işlere doğrudan müdahale etmeleri önlenmiştir. Mal, can, namus güvenliği

ile birlikte vergi, adalet ve askerlik gibi konular fermanın özünü meydana getirmiştir. Sancak merkezlerinde vergileri saptayıp dağıtımını yapmak ve önemli işlerin görüşülüp karara bağlanması için “*Muhassıllık Meclisleri*” kurulmasına karar verilmiştir. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinden sonra uygulanmaya başlanan “*vilayet, liva ve kaza*” idare meclislerine geçiş Muhassıllık Meclisleri ile olmuştur. 1839 yılında kurulan Muhassıllık Meclisleri üç yıl sonra kaldırılmış ve yerine “*Memleket Meclisleri*” kurulmuştur. 1849’da da yine bu meclisler kaldırılarak yerine “*Eyalet Meclisleri*” kurulmuştur (Şener, 1997:4-6)

28 Şubat 1856 tarihinde ilan edilen Islahat Fermanı ile gayrimüslim tebaaya verilen haklar daha da çok arttırılmıştır. Islahat fermanı gayrimüslim tebaanın kamu görevlisi olabilmesi ve temsil yetkisini kullanabilmesi gibi önemli haklar ihdas etmiştir. Fermanda devlet memurluğu ve askerlik hizmeti ile askeri ve mülki okullara gayrimüslimlerin de kabul edileceği belirtilmiştir. Temsil konusunda da gayrimüslim tebaanın merkezi idare içerisinde (*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’de ve bürokraside*) üye bulundurabilmeleri öngörülmüştür. Ayrıca merkezi idarenin taşra birimleri içerisinde de tesis edilen meclislere kendi işleri için cemaatler bazında üye bulundurmalarının önü açılmıştır. Gözler’e (2000:22) göre, bu gelişme ile gayrimüslim tebaanın siyasi temsil hakları o zamanın koşulları ölçüsünde kabul edilmiştir.

1860 itibarıyla Osmanlı coğrafyasında uluslararası destekler ile ortaya çıkan ayaklanmalar ve toplumsal kargaşalar devleti zor durumda bırakmış, diğer ülkelerin Osmanlı iç meselelerinde çok daha hâkim bir konuma gelmesine neden olmuştur. Özellikle Suriye, Lübnan ve Balkanlarda yaşanan olaylar sonucunda devlet 9 Haziran 1861 tarihinde “*Lübnan Nizamnamesi*”ni<sup>3</sup> ilan etmek zorunda kalmıştır. Bu nizamname ile Lübnan büyük bir otonomiye (özerkliğe) kavuşmuştur. Yıllık vergi ödeme dışında idari açıdan merkezi idareye bağımlılıkları kalmamıştır (Gökbilgin, 1946:641-703).

Lübnan Nizamnamesi ile tesis edilen yeni otonom model, ülkenin diğer kısımları açısından devletin parçalanmasına neden olabilecek bir tehdit olmuştur. Bu süreçte balkanlarda devam eden iç karışıklıklar ile daha sonradan ortaya çıkabilecek benzer durumlarda böyle bir uygulamaya gidilmek zorunda kalınmaması açısından alternatif yeni bir yönetsel model arayışına gidilmiştir (Ortaylı, 2008:429). Bu kapsamda 1864 yılında iki adet nizamname hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de bir yerel idare olan il özel idarelerinin varlığı, merkezi idare olan “*il genel idaresi*” ile ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda “*il genel idaresi*” yani merkezi idarenin taşra teşkilatı olan “*il*”, ilk defa “*vilayet*” ismi ile 8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayetleri Nizamnamesi ile Tuna Vilayetine özgü olarak ve bundan bir ay sonra da 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle genel olarak tesis edilmiştir. 17 Mart 1867 tarihli bir beyanname ile de tüm ülke düzeyinde uygulanmaya başlanmıştır (Gözler, 2018:272). Birbirine çok benzeyen bu iki nizamnamelerde bugünkü il özel idarelerinin ilk formu olan “*meclis-i umumî-i vilâyet*” düzenlenmiştir. Böylelikle günümüzdeki il özel idarelerinin kurumsal gelişimi başlamıştır.

Tuna Vilayet Nizamnamesi ile Edirne Eyaleti hariç tutularak bu coğrafyadaki Niş, Vidin ve Silistre eyaletleri birleştirilip “*Tuna Vilayeti (Vilâyet-i Tuna)*” adı altında birleştirilmiştir. Böylelikle Ülkede ilk kez vilayet (il) sistemi kurulmuş oluyordu. Bu nizamname ile Tuna Vilayeti içerisinde kurulan mülki idare birimleri ve yöneticileri şu şekildedir;

- Tuna Vilayeti : Vali (md.6) : 1 adet.
- Liva (Sancak)<sup>4</sup> : Kaymakam (md.2) : 7 adet.
- Kazâ : Kaza Müdürü (md.3) : Sınır Yok.
- Nahiye : (md.4)

<sup>3</sup> Suriye ve Lübnan’da yaşanan olaylar, sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmeler hakkında daha detaylı bilgi almak ve Lübnan Nizamnamesinin günümüz Türkçe versiyonunu incelemek için Bkz.: Tural, 2005:65-91.

<sup>4</sup> Nizamnamede “*sancak*” yerine “*liva*” terimi kullanılmıştır. Ancak nizamname metni içerisinde sancak terimi de liva ile aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaya devam edilmiştir.

- Karye/Kariye (Köy) : (md.4)

Nizamname ile liva sayısı 7 ile sınırlandırılmıştır (md.2). Ayrıca Kasaba ve şehirlerde en az 50 hane ile bir mahalle kurulacağı belirtilmiştir. Kentsel alanda kurulan mahalleler statü olarak kırsal alan yönetimi olan karyelere (köylere) eşdeğer tutulmuştur (md.5). Nizamnamenin 13. maddesinde Vali'ye bağlı bir idare meclisinin kurulması öngörülmüştür. Meclis vali başkanlığında, onun olmaması durumunda ise uygun gördüğü memur üyelerden birinin başkanlığında toplanacak ve çalışmalar yapacaktır. Meclis üyeleri vali, müfettiş, muhasebeci, mektupçu ve hariciye müdürü ile üçü Müslüman ve üçü gayrimüslim tebaadan atanmış kişilerden oluşacaktır.

7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine göre yönetsel yapı 27 vilayete ayrılmaktadır. Vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ve köylere bölünmüştür. Her idari birimin başında bir yönetici bulunmaktadır. Bu idari birimlerden nahiyeler istisnai bir yönetsel birim olarak tesis edilmiştir. Köy ile kaza arasında bir ara yönetim birimi olarak düşünülen bu yönetsel birim özellikle Rumeli vilayetlerinde varlığını göstermiştir. Ancak bu birimlerin tesisi (özellikle Rumeli'de) iç ve dış siyaset açısından problemli bir durum olmuştur. Bu nedenle de etkin bir yönetsel birim olarak kendisini gösterememiştir. İlginçtir ki nizamnamede nahiyelerin kuruluşu, organları ve yönetim usulü ile ilgili herhangi bir hukuki düzenleme yapılmamıştır (Ortaylı, 1974:87-88). Bu durum, fiili halin bir göstergesidir.

Vilayet Nizamnamesi ile ülke genelinde uygulanan kurumsal yapı zamanla eksikliklerini ortaya koymuştur. Böylelikle 22 Ocak 1871 yılında İdare-i Umumîye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe konmuştur. 1864 tarihli nizamnamenin eksikliklerini gidermek amacıyla yürürlüğe konan bu nizamname, mevcut nizamnameyi yürürlükten kaldırmamıştır. Dolayısıyla çelişmeyen hükümleri açısından 1864 tarihli nizamname de yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Her iki nizamname de 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumîye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır (Kartal, 2010:39; Gözler, 2018:274-275).

Tuna vilayet nizamnamesi ile kurulan ve vilayet nizamnamesi ile ülke geneline yaygınlaştırılan yeni yönetsel sistem 1871 tarihli İdare-i Umumîye-i Vilayet Nizamnamesinde de varlığını devam ettirmiştir. Yönetsel birimlerin sınıflandırılması temel halini korumuştur. Nizamnameler arasında sınıflandırma farklılıkları yerine ilgili yönetsel sınıflara ait toplam birim sayılarında farklılıklar yaşanmıştır. Örneğin Tuna Vilayet Nizamnamesinde 1 adet vilayet tesis edilmişken, diğer nizamnamede bu sayı 27 olmuştur. Ayrıca günümüzde bir yerel yönetim birimi olan köyler (karye/kariye) o dönemlerde merkezi idarenin en küçük taşra birimi olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir.

1871 tarihli nizamname özellikle “İdare Meclisi”nden, “Belediye”den, “Nahiye”den ve taşra yönetimin kademelenmesinden bahsetmektedir. Vali, yine il sisteminin genel yöneticisidir. Valinin görevi, mülkî, malî, eğitim, sağlık ve güvenlik ile ceza ve hukuk işlerinin yürütülmesi esas olmak üzere çeşitli aslî kısımlara ayrılmıştır.

Osmanlı'da merkeziliğin geniş çapta uygulanması anlamına gelen “yetki genişliği” 1852'de çıkarılan bir fermanla, tüm asker ve sivil memurların valiye bağlanması ve bu memurların eylem, atanma ve azillerinden valinin sorumlu tutulması öngörüsüyle yönetim sisteminde yerini almış, yetki genişliği eğilimin mantıkî uzantısı olarak merkezci yönetimin kuruluşunu tamamlayan 1864 ve 1871 Nizamnameleri bu durumu pekiştirmek suretiyle sonraki il yönetimi mevzuatına alt yapı oluşturmuştur (Şaylan, 1976:27).

1871 tarihli nizamname, bazı gelişmelerin başlangıcı olma niteliğini de taşır. Anadolu'da şehirlerde ve kasabalarda belediye kurulması bu tarihten sonra gelişmiş, İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerinde Batı'daki anlamda belediye örgütü kurulmasının yasal temelini 1871'deki bu düzenleme oluşturmuştur. Bu nizamnamede Osmanlı yönetiminde klasik dönemden beri yönetimin en alt ve temel unsuru olan mahalle ve köy birimleri merkezîyetçi bir yaklaşımla yeniden düzenlenmiştir. 1871 tarihli nizamnamesi, 1864 yılında yapılan düzenlemedeki aynı ilkeleri korumakla beraber, “Genel Meclisler”in görüştükleri işleri genişletmekte ve çoğaltmaktadır (Parlak, 2002:44).

1864 ve 1871 tarihli nizamnameler köyler ile ilgili normlar da ihdas etmiştir. Köyler, bu dönemde cemaat esasına göre örgütlenmiştir. Muhtar, köy ahalisi tarafından seçilmiş ve kaymakamın onayı ile göreve başlamıştır. Muhtarın temel görevi vergilerin düzenli ve hakkaniyetli bir şekilde toplanmasını sağlamaktır. Muhtarın onay aşaması olmasına rağmen seçimle iş başına gelmesi modern yerel yönetim anlayışının o dönemdeki küçümsenmemesi gereken önemli bir göstergesidir. Ayrıca nizamnameler ile köy idaresi ve köy personeli istihdamı ile ilgili temel düzenlemeler de yapılmıştır. Yine köy ihtiyar heyetinin teşekkülü ve köy yönetimindeki görevleri de bu nizamnamelerde düzenlenmiştir. Bu tarihsel dönemde modern anlamda bir yönetim biriminin izleri sınırlı da olsa belediyelerde de görülmektedir. Bununla birlikte günümüz il özel idaresinin (meclisi) temeli olması açısından da “*meclis-i umumî-i vilâyet*” uygulaması güzel bir örnek olarak yer almaktadır.

1864 tarihli nizamnameler ile 1871 tarihli nizamnamenin merkez – yerel ilişkileri açısından en önemli sonuçlarından birisi Osmanlı yönetim sisteminde yeni bir anlayışın ortaya çıkmasına öncülük etmeleridir. O tarihlere kadar yönetim sisteminde tek bir kişinin hüküm sahibi olması ve tek başına kararlar alması uygulaması yerini meclis çatısı altında birçok kişinin ilgili konuları müzakere edebilmesi durumuna geçişi sağlamıştır. Tek kişide toplanan otorite sınırlı da olsa meclis ile paylaşılmaya başlanmıştır (Nalbant, 2012:122-127). Dolayısıyla merkezi idarenin taşra birimlerinde ortaya çıkan bu gelişme zamanla bağımsız yerel yönetim birimlerinin kurulması sürecini hızlandırmıştır.

1876 yılında Türk anayasacılık tarihindeki ilk anayasa olan Kanun-i Esasi yürürlüğe girmiştir. Anayasanın 108-112. maddeleri, merkez-yerel ilişkilerinin düzenlenmesine ayrılmıştır. Anayasa ile ilin (vilayetin) yönetimi yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına göre yapılması hüküm altına alınmıştır (md.108). Yılda bir defa il merkezinde meclis üyelerinin toplanacağı, bu mecliste görev alacak üyelerinin seçim usulünün belirleneceği bir kanunun çıkartılacağı, meclisin bazı görev ve sorumluluklarının neler olduğu hususlarında hükümler ortaya konmuştur. Benzer bir hüküm (md.112) belediyeler için de getirilmiştir. Başkent İstanbul ve taşrada belediyelerde seçimle göreve gelen belediye meclislerinin kurulacağı, bunların seçim usulleri hakkında bir kanun çıkartılacağı hüküm altına alınmıştır.

1877 yılında başkent İstanbul için yürürlüğe giren “*Dersaadet Belediye Kanunu*” ve taşra vilayetleri için yürürlüğe giren “*Vilayet Belediye Kanunu*” belediyeleri idari bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik kazandırmıştır (Ortaylı, 1978:21). Bununla birlikte bu dönemde belediye başkanlarının halk tarafından seçilmediği unutulmamalıdır. Yine yerel yönetimlerin özerkliği, tüzel kişiliği ve mali kaynakları konularında da düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir. Ancak o dönemin şartlarına göre kısa sürede yerel yönetimler ile ilgili önemli gelişmelerin yaşanması da göz ardı edilmemelidir. Örneğin merkezi yönetimce gerçekleştirilen bazı kamu hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimlere devredilmiştir. Kamu hizmetleri “*ulusal*” ve “*yerel*” olmak üzere iki düzeye ayrılmıştır.

Anayasada (md.111) bir kooperatif yönetim şekli olarak kabul edilebilecek olan dinsel yerinden yönetim kuruluşları (cemaat meclisleri) tesis edilmiştir. Bu durum da yerinden yönetimler ile ilgili önemli bir dönüşüm olmuştur. 1878 yılında ise Anayasa, Sultan Abdulhamit tarafından askıya alınmıştır. Böylece anayasa hükümlerinin uygulanmasına ara verilmiştir.

1876 Anayasası, 35 yıllık askıya alınması dönemi sonrasında 1908 yılında II. Meşrutiyet’in ilanı ile yeniden yürürlüğe girmiş ve 24 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Ancak yerel yönetimlerle ilgili maddelerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Keleş ve Yavuz (1989:44), 1876 Anayasasındaki temel ilke ve yaklaşımların bazı değişikliklere uğrayarak günümüze kadar geldiklerini belirtmektedirler.

1908 II. Meşrutiyet ile birlikte merkez-yerel ilişkileri kapsamında önemli gelişmeler yaşanmaya devam edilmiştir. 1913 tarihli kanun-i muvakkat başta olmak üzere muhtelif mevzuat uygulamaları cumhuriyet öncesi dönemdeki önemli gelişmelerdir.

1921 Anayasası, milli mücadele döneminde yürürlüğe girmiş, bu yönüyle de saltanat ve cumhuriyet dönemleri arasında bir geçiş dönemi olma özelliğine sahiptir. Akademik yazında 1921 Anayasasının, 1876 Kanuni Esasiyi yürürlükten kaldırmadığı genel kabul görmüş bir yaklaşımdır. Savaş hali durumunun olmasıyla sadece yeni ve öncelikli konuların düzenlendiği, dolayısıyla da çatışmadığı durumlarda 1876 Anayasası hükümlerinin yürürlükte olduğunu ortaya koyan kısa bir anayasa yürürlüğe girmiştir. Demir (2000:60), 1876 Anayasasının 1921 anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin halen daha yürürlükte olduğu iddiasını, Atatürk'ün, sadrazamı Tevfik Paşaya gönderdiği aynı içerikli telgrafına atıf yaparak ispat etmektedir.

1921 Anayasası ile vurgulanan en önemli husus “*milli egemenlik*” ilkesidir (Yaylı, 2015:41). 1921 Anayasasının bir diğer önemli özelliği de yerinden yönetim düşüncesine ve yerel yönetimlere en fazla ağırlık veren anayasa olmasıdır (Gözler, 2018:280; Parlak, 2020:127). Anayasa ile merkezi idarenin taşra birimlerinden sancak uygulamasına son verilmiştir. Merkezi idarenin taşra birimleri; vilayet (il), kaza (ilçe) ve nahiye (bucak) olarak üçlü bir yapıya dönüştürülmüştür (md.10).

1921 Anayasası, merkezi idarenin taşra birimleri olan vilayet (md.11) ve nahiye (md.16) tüzel kişilik tanımıştır. Merkezi idarenin diğer taşra birimi olan kazalara (md.15) ve bir yerel yönetim birimi olan köy ile belediyelere ise bir tüzel kişilik tanımamıştır. Dahası uygulamada en etkin yerel yönetim birimi olan belediyelere anayasada yer verilmemiştir. Buradan hareketle vilayetler ve nahiyeler düalist bir yapıya sahip olup, bir yandan merkezi idarenin bir taşra birimi iken, diğer yandan da bir yerel yönetim birimi olmuşlardır.

1921 Anayasası (md.11), merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı yapmıştır. Özellikle “*vilayet şuralarına*” çok önemli görev ve yetkiler tanımıştır. Böylelikle yerel yönetimlerin merkezi idare karşısındaki güç ve etkinliği belirli ölçüde artırılmıştır. Vilayet (il) yönetimi yine düalist bir yapıda devam ettirilmiştir. Anayasada düzenlenen vilayet ile ilgili maddelerin daha çok vilayetin tüzel kişiliğine haiz “*idare-i hususiye-i vilayet*” yani “*il özel idaresi*” ile ilgili oldukları görülmektedir. İl özel idaresinin görevleri 11. maddede bizzat sayılmıştır. Bu durum aynı zamanda yerel hizmetler ile ilgili yetki ve görevlerin anayasal düzeyde tanımlanması açısından oldukça önemlidir. 1921 Anayasası dışındaki anayasalarda yerel özerklikten söz edilmemiştir. Sadece 1921 Anayasası özerkliğe anayasa metninde yer vermiştir.

Vilayet idaresinin (il özel idaresi kısmı) seçimle iş başına gelmiş kendi yürütme organı bulunmaktadır. Gözler'in (2018:279-280) de belirttiği üzere günümüzde bile il özel idarelerinin seçimle iş başına gelmiş yürütme organları bulunmamaktadır. Günümüz il özel idaresinin başı, aynı zamanda il genel idaresinin de başı olan ve atama ile göreve gelen valilerdir. 1921 Anayasası valinin ikili fonksiyon anlayışını yani hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başı olma durumunu sona erdirmiştir (Nalbant, 2012:165). Ancak sonrasında maalesef ki bu ikili fonksiyon anlayışı devam ederek il özel idaresinin il genel idaresinden tamamen özerk bir yapı hale dönüşmesinin önüne geçilmiştir.

1921 Anayasasında dikkat çeken bir diğer uygulama da nahiyelerdir. Nahiyeler de tıpkı vilayetler gibi düalist bir yapıda tasarlanmıştır. Buradan hareketle nahiyeler (bucaklar), hem merkezi idarenin taşradaki en küçük idari birimi, hem de tüzel kişilik ve özerkliğinden hareketle bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmıştır. Pirlar vd. (1997:31), Nahiye ve vilayet ile ilgili kullanılan terminolojiden yola çıkarak anayasanın hazırlanmasında o esnada yeni kurulan Sovyetler Birliğindeki uygulamalardan esinlendiği savunmaktadırlar.

1921 Anayasası, bulunduğu zaman dilimi açısından yerel yönetimler ile ilgili önemli gelişmelerin ortaya konulduğu bir metindir. Ancak anayasa ile tesis edilen hükümlerin hayata geçirilerek sonuçlarının değerlendirilme olanağı pek yoktur. Çünkü anayasasının uygulama süresi 3 yıl kadardır. 1924 Anayasası ile bu hükümler önemli ölçüde değiştirilmiştir. Dolayısıyla öngörülen hükümlere uygun kanunların ve diğer hukuk normlarının hayata geçirilerek ilgili birim ve organlarının tesis edilmesi, bunların belirli bir süre faaliyette bulunması, faaliyetleri ile ilgili geri bildirimlerin toplanarak değerlendirilmesi süre açısından pek mümkün olmamıştır. Yine ülkenin savaş hali gibi olağanüstü bir yönetim durumunda olması, belirli bir süre Osmanlı Devleti ile birlikte eş zamanlı yönetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, yeni kurulan meclisin köklü bir devlet

mekanizması ile çok yönlü yönetim tecrübesini henüz yaşayamaması gibi nedenler de 1921 Anayasası ve tesis ettiği yeni sistem ile birimlerini gerekli ölçüde analiz edilmesini zorlaştırmaktadır.

Öner (1998:3720), ülkedeki savaş koşulları ile meclisin enerjisini ve kaynaklarını savaşın gereklerine harcamakta olduğundan anayasa ile getirilen kurumların oluşturulması ve ilgili hükümlerin optimal bir şekilde uygulanmasının mümkün olmadığını belirtir. Bu süreçte anayasa ile öngörülen bazı uygulamalar hayata geçirilememiş (Pirler vd., 1997:31) ya da çok kısa sürede yürürlükte kaldığı için uygulamaya konulan kazanımlar etkisini gösterememiştir (Şengül, 2013:40; Yaylı, 2015:41).

### 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Dönemi Gelişmeler

Cumhuriyet dönemi anayasaları 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) ile başlamaktadır. 1924 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda 1921 Anayasası hükümlerinden uzaklaşarak tekrardan 1876 Anayasasının tesis ettiği temel prensiplere yönelinmiştir. Anayasaya göre Türkiye coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler yönünden illere, ilçelere ve bucaklara bölünmüştür. Bucaklar da köy ve kasabalardan oluşmaktadır (md.89). 1924 Anayasasına göre ülkenin tüzel kişiliğe sahip yönetsel birimleri il, şehir, kasaba ve köyler olarak sıralanmıştır (md.90). Bu yapısal modelde nahiye (bucak) bir tüzel kişilik olarak yer verilmemiştir. Böylelikle bucaklar daha önce sahip oldukları konumlarını kaybederek yerel yönetim niteliği ortadan kalkmıştır (Nalbant, 2012:170).

1924 Anayasası, 1921 Anayasasına göre merkez - yerel ilişkileri bağlamında bazı hususlarda merkeziyetçi yaklaşımın izlerini taşıdığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Örneğin 1921 anayasasında il işleri “*devletin genel işleri*” ve “*illerin yerel işleri*” şeklinde ikili bir ayrıma tutulurken, 1924 Anayasası böyle bir ayrımın ortaya konmadığını, böylelikle de 1924 Anayasasının “*illerin işleri*” tabiri ile yetinerek “*il özel idaresi*” ve “*il genel idaresi*” ayrımını ortadan kaldırdığını belirtmektedir. Nalbant (2012:171), yerel yönetimlerin ayrı bir yönetsel birim olarak tasavvur edilememesi, merkez- yerel ilişkilerinde yerel aleyhine (merkeziyetçi) bir yaklaşımın gelişmesini ortaya koyduğunu ifade etmektedir.

Gözler’e (2018:280) göre ise Anayasada (md.90) vilayetlere ilişkin “*hükmi şahsiyeti haiz olduğu*” ibaresi il genel idaresi ile ilgili olmayıp, bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi ile ilgilidir. Yani iller (il özel idaresi), anayasal bir temele dayanmıştır. Bununla birlikte 1921 Anayasasına göre önemli yaklaşımsal farklılıklar ortaya çıkmıştır.

1924 Anayasası valinin il özel idaresindeki konumunda geriye dönüşü simgeler. 1921 Anayasası tarafından benimsenen il özel idaresinin yürütme organının seçilmiş bir kişiye bırakılması anlayışı 1924 Anayasası tarafından benimsenmemiştir (Şengül, 2013:42). 1924 Anayasası yerel yönetim organlarının nasıl oluşturulacağı konusuna da girmemiştir.

1924 Anayasasında belediyelerle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasada (md.85) “*belediye*” kavramı ifade edilmiş, ancak belediye ile ilgili açıklayıcı bir düzenleme yapılmamıştır (Parlak, 2020:127). Anayasada bu konuda bir düzenleme olmamasının yanı sıra daha alt düzeydeki hukuk normları ile belediyelerin kurumsal işleyişine yönelik muhtelif düzenlemelere gidilmiştir (Önen, 2006:22).

1924 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda çok detaylı düzenlemelere gidilmediği görülmektedir. Parlak’a (2020:128) göre, yerel yönetimler konusunda önceki dönemlere göre bir zenginleşme sağlanamamıştır. Bununla birlikte 1924 Anayasasının uygulama dönemlerinde yerel yönetimler ile ilgili kanun düzeyinde temel düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin 1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanunu bazı değişikliklere uğramakla birlikte halen yürürlükte. Yine 1930 tarihli Belediye Kanunu yerel yönetimler ile ilgili bir diğer önemli gelişmedir. Ayrıca 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat ile son hali verilen geleneksel “*il genel idaresi*” ve “*il özel idaresinin*” birlikte düzenlenmesi anlayışından 1949 tarihinde vazgeçilmiştir. Bu tarihte yürürlüğe giren il idaresi kanunu ile il genel idaresi ayrı bir kanunla düzenlenmiştir (Şengül, 2013:46).

## 1961 Anayasası Dönemi Gelişmeler

1961 Anayasasında (md.112) “*idarenin bütünlüğü*” ve “*kamu tüzel kişiliği*” ilkeleri düzenlenmiştir. Söz konusu maddede “*idarenin bütünlüğü*” ortaya konularak, idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla “*merkezden yönetim*” ve “*yerinden yönetim*” esaslarına dayanacağını belirtilmiştir. Bu maddeye göre idarenin kuruluş ve görevlerinin “*kanun*” ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Yine kamu tüzel kişiliğinin, sadece kanun ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği belirtilmiştir. Anayasa ile yerel yönetimlere, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı birer tüzel kişilik tanınmıştır.

Anayasanın 116. maddesi yerel yönetimlerin genel çerçevesini ortaya koymaktadır. İlgili maddeye göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Buradan hareketle yerel yönetim birimi olarak “*il özel idaresi*”, “*belediye*” ve “*köy*” olmak üzere üç adet yönetim birimi türü tesis edilmiştir.

1961 Anayasası (md.116), yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelmesini öngörmektedir. Ancak belediye başkanları belediyenin genel karar oranı değil, temsil organıdır. Dolayısıyla da başta belediye başkanı olmak üzere belediyenin karar organı olan meclis dışındaki diğer organlarının kanunla atama yoluyla oluşturulmasının önünde anayasal bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının onayı ile göreve başlamaları usulü 1961 Anayasası döneminde kaldırılmıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren belediye kanununun ilk halinde ülkedeki belediyeler üç gruba ayrılmıştır. Belediye başkanlarının göreve başlaması için dâhil olduğu gruba göre cumhurbaşkanı, içişleri bakanı ve valinin onayı gerekmektedir. 1967 yılında yürürlüğe giren 307 sayılı kanun ile bu yaklaşımdan vazgeçilmiştir. Aynı kanuna göre belediye başkanlarının, belediye meclisi içinden seçilmesi uygulamasından da vazgeçilerek, başkanların doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi uygulaması hayata geçirilmiştir.

1961 Anayasası yerel yönetimler alanında iki önemli yenilik ortaya koymuştur. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına ilişkin denetiminin ancak yargı yoluyla yapılacak olmasıdır (md.116). Anayasa metninde geçen “*ancak yargı yoluyla*” ibaresi merkezi idare olan devlet tarafından yerel yönetimler üzerinde bir idari denetim mekanizmasının kurulmasını engellemektedir.

Anayasanın yerel yönetimler ile ilgili olarak ortaya koyduğu bir diğer yenilik de yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasıdır. İlgili madde (md.116) ile bu durum anayasal güvence altına alınmıştır. Bu önemli yaklaşım kendisini ileride 1982 Anayasasında da gösterecektir.

1961 Anayasasında karar organı olan belediye meclisinin, temsil organı olan belediye başkanı karşısındaki yetkileri 1924 Anayasasına göre artırılmıştır. Ayrıca yerel yönetimler kendi aralarında kuracakları birlikler ile yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerinin mahiyetlerinin belirlenmesi kanuna bırakılmıştır. 1961 Anayasası birlik kurma konusunda 1982 Anayasasında olacağı gibi bir bakanlar kurulu iznine gerek görmemiştir.

Öte yandan ilk kez diğer anayasalardan farklı olarak idari birimler olarak “*hizmet yerinden yönetim*” uygulamasına yer verilerek, 120. madde ile “*üniversiteler*”, 121. madde ile “*radio ve televizyon idaresi*” ve 122. madde ile de “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları*” oluşturularak adem-i merkeziyet anlayışına anayasal nitelik kazandırılmıştır (Özmen, 2012:174).

1961 Anayasası, bir askeri darbe ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Darbe sonrasında anayasanın taslak olarak hazırlanması sürecinde başta bilim insanları olmak üzere birçok uzman ve kurum görev almıştır. Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere birçok yeni kurum tesis edilmiştir. Anayasanın özünde bir özgürlükçü ruh dikkat çekmektedir. Her ne kadar 1971 -1973 değişiklikleri ile bu konuda önemli kısıtlamalara gitse de anayasanın özgürlükçü bir anlayıştan yola çıktığı görülmektedir. Elbette ki bu özgürlükçü yaklaşım yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerde de kendisini hissettirmektedir. Bununla birlikte Parlak’ın (2020:129) da ifade ettiği gibi

önceki dönemlere göre yerel yönetim zihniyeti açısından önemli ilerlemeler olarak kabul edilen bu yaklaşımlar uygulamada başarılı bir şekilde hayata geçirilememiştir. Daha yalın bir ifade ile yerel yönetimler ile ilgili temel sorunlar bu dönemde de önemli ölçüde varlığını devam ettirmiştir.

Yerel yönetimler ile ilgili sorunlar, bu sorunların çözümü ve daha iyi bir yönetim anlayışı için arayış ve reformları da beraberinde getirmiştir. Türkiye’de reform çalışmaları kamu yönetimi alanında olduğu gibi yerel yönetimler alanında da planlı kalkınma dönemiyle birlikte bir ivme kazanmıştır. Bu süreçte bazen yönetim, bir bütün olarak düşünülmüş ve kamu yönetimine yönelik reform çalışmaları yerel yönetimleri de kapsamıştır. Kimi zaman ise yerel yönetimler ayrı bir şekilde değerlendirilmiştir (Memişoğlu, 2016:55).

1962 yılında başlatılan “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*”, 1967 – 1971 tarihleri arasında gerçekleştirilen “*İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İç Düzen Projesi)*”, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan İdari Danışma Kurulu’nun raporu ve 1978-1979 yıllarında tesis edilen “*Yerel Yönetim Bakanlığı*” bu dönemdeki önemli gelişmelerdir. Bununla birlikte bu önemli çalışmalarda elde edilen sonuç ve tecrübeler 1961 Anayasası döneminde önemli bir uygulama alanı bulamamıştır. Buradan elde edilen birikim daha çok 1982 Anayasası döneminde (2000’li yıllar ile birlikte) hayata geçirilen yeni kanun düzenlemelerinde (*il özel idaresi kanunu, belediye kanunu, büyükşehir belediyesi kanunu*) kendisini gösterdiği görülmektedir.

### 1982 Anayasası Dönemi Gelişmeler

1961 Anayasasında (md.112) mevcut olan “*idarenin bütünlüğü*” ve “*kamu tüzel kişiliği*” ilkeleri 1982 Anayasasında (md.123) da varlığını devam ettirmiştir. Bu kapsamda idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Bu bağlamdaki düzenlemeler de kanunla yapılması gerekmektedir. 1982 Anayasası 123’üncü maddesinde “*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...*”, hükümlerine yer vermiştir. Bu madde ile üç temel ilke olan “*idarenin bütünlüğü ilkesi*”, “*merkezden yönetim ilkesi*” ve “*yerinden yönetim ilkesi*” anayasal düzeyde kabul edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti devleti, üniter bir devlet modeline sahiptir. Bu durum, 1982 Anayasası’nın 3. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 123’üncü maddesinde “*karma yönetim modeli*”, 126. maddesinde “*merkezi yönetim*” ve yine 127. maddesinde de “*yerel yönetimler*” düzenlenerek merkezi yönetim ağırlıklı, karma bir yönetim modeli tesis edilmiştir (Mecek ve Atmaca, 2020:2069).

Anayasanın 127’inci maddesi ile Türkiye’de yerel (mahalli) düzeydeki müşterek (ortak) ihtiyaçların karşılanması amacıyla, merkezi yönetim (devlet) dışında, karar organları seçim ile iş başına getirilen yerel yönetimler (mahalli idareler) kurulmuştur (Mecek ve Doğan, 2015:225). İlgili maddede “*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve ... oluşturulan kamu tüzelkişileridir...*”, hükümlerine yer verilmiştir.

Anayasanın 127’inci maddesi gereğince yerel yönetim birimlerinin sayısı ve türleri belirlenmiştir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri; “*il (özel) idaresi*”, “*belediye idaresi*” ve “*köy idaresi*” olmak üzere üç farklı gruba ayrılmaktadır. Sarıca (1972:272), anayasanın yerel yönetim birimlerinin adlarının 127’nci maddesinde belirtilen adlarla kurulmasını istediğini belirterek mahalli idare niteliğinde özel yönetim biçiminin kurulabileceği fikrini savunmaktadır. Gerek yerel yönetimlerle ilgili çıkan kanunlar ve gerekse de akademik yazında yapılan tasnifler de bu yöndedir. Anayasanın 127’nci maddesinde geçen “*...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*”, hükmü ile ayrı bir yerel yönetim birimi ihdas etmemektedir. Bu madde ile mevcut yerel yönetim birimleri hakkında ilgili kanunlarında belirtilen genel hususlardan ayrı olarak ihtiyaca göre bazı özel düzenlemelerin yapılabileceği yani mevcut yönetim türünden farklı bazı özel yönetim biçimlerinin de uygulanabileceği belirtilmektedir. Türkiye’de bu fıkranın tek uygulaması “*büyükşehir belediyeleri*”dir. Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin “*büyük yerleşim merkezleri*” haline gelmesi halinde 5393 sayılı “*Belediye*



*Kanunu*" hükümlerinden ayrı olarak 5216 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Kanunu*" hükümlerine tabi olan özel bir yönetim biçimi getirilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki büyükşehir belediyeleri bir belediye idaresi alt türüdür. Belediyelerden ayrı ve farklı bir yerel yönetim birimi değildir. Belediye idarelerinin özel bir uygulama şeklidir (Mecek ve Atmaca, 2020:2071-2072). Türkiye’de büyükşehir belediyesi uygulaması ilk defa 1982 Anayasası döneminde uygulanmaya başlamıştır.

1982 Anayasasına göre yerel yönetimlerin türlerinin yanı sıra bu birimlerin organları üzerinden de bazı değerlendirmelerin yapılması yararlı olacaktır. Anayasa metnine göre yerel yönetimler, karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşmuş kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetim organlarının "*halk*" tarafından seçileceğini belirten 1961 Anayasasına karşın, 1982 Anayasası "*kanunda gösterilen seçmenler*" ifadesini kullanmaktadır. Elbette ki ibare halk da olsa seçmen de olsa bu kimselerin kimler olduğunun ayrıca ve açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda oy kullanabilecek kişilerin genellikle vatandaşlık, yaş, temyiz kudretine sahip olma, kamu haklarından yasaklı olmama gibi şartlara bağlanması söz konusudur. Ancak "*halk*" kavramı ile "*seçmen*" terimine yüklenecek anlamsal farklılıklar nedeniyle bu konuda bir değişimin olduğu iddia edilebilir. Örneğin kanunda oluşturulan seçmenler her zaman için halk olmak zorunda değildir.

Anayasa (md.127) ile merkezi yönetimin, yerinden yönetimler üzerindeki denetim (vesayet denetimi) yetkisi tesis edilmiştir. 1961 Anayasası yerel yönetimler üzerindeki denetimin ancak yargı yoluyla yapılacağını söylemiştir. 1982 anayasası "*ancak*" ibaresine yer vermeksizin denetimin esasen yargı yoluyla yapılmasını benimsemekle beraber bu konuda ilave düzenlemelerde bulunmuştur. İçişleri bakanı görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir (Şengül, 2013:43). Vesayet denetimi (idari vesayet), hiyerarşik denetime göre daha sınırlı düzeydedir.

Eryılmaz ve Şen (1994:8), yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından idari vesayet altına alınması konusunda yapılan düzenlemelerin "*yerel yönetimlere hareket kabiliyeti verme ve geliştirme*" amacından ziyade yerel yönetimleri "*nasıl denetim altına alabiliriz?*" amacını taşıdığını belirtirler.

1982 Anayasası, yerel yönetimler arasında birlik kurulmasına müsaade etmekle beraber bu konuda bakanlar kurulunun iznini şart koşmuştur. 1961 Anayasası ise birlik kurma konusunda bakanlar kurulu iznine gerek görmemiştir. Yine 1982 Anayasasında yerel seçimlerin 4 yıl yerine 5 yılda yapılması öngörülmüştür. İki anayasa arasındaki ortak nokta ise, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması konusundaki düzenlemelerdir (Şengül, 2013:44).

1970-1980 döneminde Türkiye’de meclis çalışmalarında ve yürütme faaliyetlerinde bazı tikanıklıklar ortaya çıkmıştır. Ülkede yaşanan toplumsal şiddet olayları nedeniyle de anayasal kurumların faaliyetlerini gerçekleştirmede zaman zaman yetersizlikler yaşaması söz konusu olmuştur. Bu gelişmeler 1961 Anayasası ve ortaya koyduğu anayasal sisteme karşı bir tepkinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum Parlak’ın (2020:130) da ifade ettiği gibi özellikle yürütme organını güçlendirme eğilimini ortaya çıkarmıştır. Bu eğilimin merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yansımaları ise "*merkeziyetçiliğin artması*" şeklinde olmuştur. Bu durum yerel yönetimlerin gelişimi açısından olumsuz bir gelişmedir. Bununla birlikte 1982 Anayasası döneminde Türkiye’de yerel yönetimler ilgili bazı önemli gelişmeler ve dönüşümler de yaşanmıştır.

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 1991 tarihli 1998 tarihli Yerel Yönetimler Reform Tasarısı, 2001 tarihli Yerel Yönetimler Reform Tasarısı, yasalaşamayan "*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı*", 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler bu dönemdeki önemli gelişmelerden başlıcalarıdır. Ayrıca Türkiye 1982 Anayasası döneminde, Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslararası sözleşmelerin de tarafı olmuştur.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye yönetimlerini daha etkin bir görünüme büründüren yeni bir uygulama modeli oluşturulmuştur. Özellikle siyasal ve yönetsel anlamda önemli değişiklikler yapılmıştır (Yılmaz, 2018:4366). Kanunla büyükşehir belediyesi sınırı, il mülki sınırı olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi içerisinde daha önce mevcut olan "*ilk kademe belediyeleri*" ve "*kasaba belediyeleri*" tüzel kişiliklerini kaybederek bağımsız (ayrı bir tüzel kişiliğe sahip) bir yerel yönetim birimi olmayan "*mahalleye*" dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesi olan illerdeki "*il özel idareleri*" kaldırılmış; "*köy*" tüzel kişiliklerine ise son verilerek buradaki köyler "*mahalle*"ye dönüştürülmüştür (Mecek ve Atmaca, 2020:2072). Yerindenlik ilkesiyle çelişen yönlerine rağmen nüfusun %78'inin yaşadığı büyükşehir belediyelerinde halk tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanının temsil düzeyi yüksek bir büyükşehir belediye meclisi ile görev yapması demokratik temsili de arttıracak niteliktedir (Güler, 2023:177).

Türkiye'de kamu kurumlarının organik yapısı, çalışma ilkeleri, yetki dağılımları, personel istihdamı, denetim ve katılım gibi unsurların kaynağı olan mevzuat normları 2000'li yıllar ile birlikte yeniden hazırlanmıştır. İlgili mevzuatsal dönüşümler ile kamu yönetiminde köklü bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bununla birlikte ilgili dönüşüm tam olarak sağlanamamıştır. Örneğin bir yerel yönetim birimi olan köyler ile ilgili mevzuatsal ve buna bağlı organik dönüşüm gerçekleştirilememiştir. Halen 1924 tarihli Köy Kanunu yürürlüğünü devam ettirmektedir. Ayrıca dönüşüme katkısı olacak bazı düzenlemeler de yürürlüğe girememiştir. Örneğin 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı halen yürürlüğe konulamamıştır (Yılmaz ve Mecek, 2021:130).

Postmodernizm, kamu yönetimini yapısal (organik) ve fonksiyonel anlamda etkilemiştir. Örneğin kamu yönetimi organik (yapısal) anlamda çok daha esnek, ağ yapılı ve e-bürokratik örgütlenmeye başlamıştır. Fonksiyonel anlamda ise kamu hizmet sunumunda yeni araçlar, yöntemler ve süreçler geliştirilmiştir. Devlet küçültülerek, hizmet sunumunda özel ve üçüncü sektör daha etkin olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca çok yönlü ve türdeki katılım araçları ile hizmet sunumunun tüm paydaşlarının yönetim süreçlerine dâhil edilmesi (yönetişim) konusunda önemli adımlar atılmıştır. Şüphesiz bu gelişmeler kamu yönetimini bir bütün olarak değiştirmiş ve dönüştürmüştür (Mecek ve Yılmaz, 2021:256).

## SONUÇ

Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerin gelişim çizgisini ilerlettiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde Osmanlıdan kamu yönetimi kurumları aynı şekilde alınmıştır. Söz konusu fark ise yönetim organlarının gelişmesi örgütsel anlamda büyümesi ve yayılması halidir. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler siyasal organlar olarak değil daha çok idari biçimler bağlamında değerlendirilerek yetki, görev ve örgüt yapısını bu kapsamda değiştirmiştir. Genel anlamda, Cumhuriyet dönemine ait yerel yönetim düzenlemeleri yasal ve örgütsel anlamda bir ivme göstermiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasal çalışması, 1924 Anayasası'dır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler konusunda yapılan ilk düzenleme ise köylerle ilgili olmuştur. Çünkü Atatürk köylüyü milletin efendisi olarak görmektedir. Bugün halen yürürlükte olan 442 Sayılı Köy Kanunu, 1924 yılında kabul edilmiştir. Ancak 1924 Anayasası, yerelleşmeye ve adem-i merkeziyetçi yönetim yaklaşımına değinmemiştir. Yerel yapılanma, daha çok merkeziyetçilik esası üzerine kurulmuştur.

1961 Anayasasında belediyecilik anlayışında bir gelişme olmuş ve belediye başkanları doğrudan yerel halkça seçilmeye başlamıştır. 1961 Anayasasının yerel yönetimlere iki farklı kazanımı söz konusudur. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine ilişkin denetimin yargı yoluyla olması, ikincisi ise yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır (Atmaca ve Göç, 2020:1530). 1982 Anayasasında ise yürütmeye ilişkin bir güçlendirme durumu mevcuttur. 127. maddede yerel yönetimler kapsamlı bir şekilde tanımlanmıştır. Ancak parlamenter yönetim

kapsamında sorumlu ve sorumsuz kanat anlayışı ile yürütmeyi güçlendirme düşüncesi, merkeziyetçiliğin güçlenmesine sebep olmuştur.

Yerel yönetimler kapsamında gerçekleştirilen düzenlemeler bu dönemde fazladır. 1984 yılında kabul edilen büyükşehir belediye sistemi, 1987 tarihli İl Özel İdaresi (3360 sayılı kanun) ve sonrasında katılımcı yönetim anlayışı ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı çıkarılmıştır. Bu kanun ile belediyeler ve il özel idareleri (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) yeniden ele alınarak yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında güncellenmiştir. Büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan son revize, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanundur. Bu kanun ile Türkiye'deki büyükşehir belediye yasası 30'a çıkarılmıştır.

Cumhuriyet döneminde kanunlar dışında örgütsel değişimi sağlayabilmek adına 1949-1950'li yıllarda yabancı uzmanlara çok sayıda rapor (Barker Raporu, Martin- Cush Raporu vb) hazırlanmıştır. 1950'li yıllardan sonra ise yine kamu yönetimini güçlendirecek; İdari reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) gibi çok önemli raporlar oluşturulmuştur. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile planlı dönemine geçilmiş ve beş yıllık kalkınma planları ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik idari reform süreci devam etmiştir.

Reform süreci büyük bir sistemsel yoğunluğu beraberinde getirmiştir. Bu sebeple 1978 yılında CHP Hükûmeti tarafından, Türkiye tarihinde ilk ve tek olan Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık, kaynak sıkıntısı ile birlikte belediyelerin sorunlarını çözmeyi amaçlamıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı kısa bir zaman zarfında hizmet vermiştir. Bu süre zarfında devletin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetimini azalttığı ve belediyelerin de gelirlerini arttırıcı girişimlerde bulunduğu tespit edilince Bakanlığın 1979 yılında kaldırılmasına karar verilmiştir. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın görev ve sorumlulukları ise "3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü" ne devredilmiştir.

2018 yılında kabul edilen yeni hükümet sistemi ile birlikte bu dönem yayınlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü" oluşturulmuştur. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Genel Müdürlük ise o dönem yeni oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın adı ise daha sonra yapılan ilk genel seçim sonrası (2023) Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Genel müdürlüğün temel görevi, yerel yönetimlere ilişkin temel konular üzerine araştırmalar yapmak, sorunları takip etmek ve diğer bütün görevleri yapmaktır.

Yeni hükümet sistemi ile birlikte yerel yönetimleri etkinleştirmeyi amaçlayan bir diğer düzenleme ise Yerel Yönetimler Politika Kuruludur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmakta ve geliştirilen politika önerileri hem Cumhurbaşkanının talebi doğrultusunda olmakta hem de Cumhurbaşkanı, politika önerisinin sunulduğu en son nihai merci olmaktadır.

En nihai süreçte yerel yönetimlerin Cumhuriyet dönemi sürecindeki gelişim süreci yasal ve örgütsel çerçevede bir seyir izlemiştir. Ancak uluslararası örgütler özellikle Avrupa Birliği Türkiye'nin adem-i merkeziyetçi politikalarından uzak durduğunu ve merkeziyetçilik sorunsalının devam ettiğini belirtmektedir.

Yerel yönetim birimlerini güçlendirmek adına atılan adımlar küresel salgın (pandemi dönemi) süreci sonrası yavaşlamaya başlamıştır. Türkiye, kontrolü sağlayabilmek adına devletçi politikalarını hızlandırmıştır. Bu durum da Türkiye'nin yeniden refah devleti anlayışına kapı araladığı düşüncelerini akıllara getirmiştir.

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi sonrasında yapılması planlanan en önemli düzenleme, yeni bir anayasa çalışmasıdır. Bu anayasanın hem mevzuattaki hem de uygulamadaki uyumluluğunun aynı olması halinde Türkiye'deki en önemli reformun gerçekleştirileceği aşikârdır.

## KAYNAKÇA

- Akipek, İ. (1966), Devletler Hukuku, Başnur Matbaası, Ankara, 2. Cilt, 3. Baskı.
- Atmaca, Y. & Göç, E. (2020). *Türkiye’de 1960 ve 1980 Kurucu Meclisleri: Demokratik Nitelikleri Bağlamında Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme*, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 16(28), 1524-1540.
- Aydın, A. (2019), *Türkiye’de İlk Modern Yerel Yönetim Denemesi Olan Altıncı Daire-i Belediye ile Sixième Arrondissement Karşılaştırması*, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 11(18), 2708-2727.
- Belli, A. & Aydın, A. (2016), *6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(43), 1698-1713.
- Demir, F. (2000), *Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan Özel Sayısı), 59-78.
- Drucker, P. F. (1999), 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları (Çev. G. Gorbun, İ. Bahçivangil), Epsilon Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2014), Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 7. Baskı.
- Eryılmaz, B. & Şen, M. L. (1994), 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler, MÜSİAD Yayını (MÜSİAD Araştırma Raporları 5), İzmir.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. & Berk, K. (2012), İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 5. Baskı.
- Gökbilgin, M. T. (1946), *1840'dan 1861'e Kadar Cebel-i Lübnan Meselesi ve Dürziler*, Belleten Dergisi, 10, 641-703.
- Gözler, K. (2000), Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, K. (2007), Devletin Genel Teorisi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözler, K. (2009), İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 1. Cilt, 2. Baskı.
- Gözler, K. (2018), Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş. (2012), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 31. Baskı.
- Güler, F. (2023), *Büyükşehir Belediye Meclisi Üyeliği Seçim Sisteminin Sebep Olduğu Sorunlar*, Akademik İzdüşüm Dergisi, 88(1), 155-184.
- Kartal, N. (2010), *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaya, P. & Pekküçükşen, Ş. (2019), Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, İksad Yayınları, Ankara.
- Keleş, R. & Yavuz, F. (1989), Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Mecek, M. (2020), *Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye’de İl Yönetimleri ve Hukuki - Örgütsel Yapıları*, Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR), 6(2), 296-325.
- Mecek, M. & Atmaca, Y. (2020), *Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(76), 2068-2087.
- Mecek, M. & Doğan, H. (2015), *İstihdam Açısından Yerel Yönetimlerin Organizasyon Yapısı ve Personel Yönetimi*, İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler (Ed. M. Mecek, M. Doğan, B. Parlak), Bekad Yayınları, Antalya, 209-272.

- Mecek, M. & Kocakula, Ö. (2019), *E-Devlet ve E-Yönetişimde İdari, Siyasi ve Etik Sorunlar*, E-Yönetişim: Kavramsal / Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye'ye Yansımaları (Ed. B. Parlak, K. C. Doğan), Beta Yayınları, İstanbul, 195-230.
- Mecek, M. & Kocakula Yıldırım, Ö. (2020), *Yönetim - İdare Kavramlarının Yapısal - İşlevsel Analizi ve Kavramsal Açından Tanımlanması*, Journal of Social and Humanities Sciences Research, 7(54), 1411-1425.
- Mecek, M. & Yılmaz, V. (2021), *Postmodern Kamu Yönetimi Ekseninde Yerel Yönetişim ve Katılım*, Postmodern Kamu Yönetimi: Kavramlar, Teoriler, Yaklaşımlar (Ed. B. Parlak, K. C. Doğan), Nobel Yayınları, Ankara, 231-273.
- Memişoğlu, D. (2015), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları*, İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed. M. Mecek, M. Doğan, B. Parlak), Bekad Yayınları, Antalya, 51-65.
- Nalbant, A. (2012), *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2. Baskı.
- Ortaylı, İ. (1974), *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840 – 1878)*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1978), *İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi*, Türkiye Belediyeciliğinin Evrimi (Ed. E. Türkcan), Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, Cilt:1, 3-24.
- Ortaylı, İ. (1985), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2008), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 3. Baskı.
- Öner, Ş. (1998), *Cumhuriyet'ten Günümüze Demokratik Yönetim Anlayışının Gelişimi*, Yeni Türkiye, 23-24, 3719-3732.
- Önen, Ş. (2006), *Türkiye'de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Özerçen, S. (2017), *Üniter ve Federatif Devlet Yapılarında Yerel Yönetimlerin Karşılaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Özmen, A. (2012), *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri*, Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, 2(2), 171-175.
- Öztürk, N. K. (2015), *Yönetim: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, Paradigma Akademi Yayınları, Çanakkale, 3. Baskı.
- Parlak, B. (2002), *Osmanlı Devleti'nin Son Yüzylında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal - Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyet'e Yansımalar*, Akademik Araştırmalar Dergisi, 3(11), 37-50.
- Parlak, B. (2020), *Türkiye'de Yerel Yönetimler: Tarihçe, Mevzuat, Yapı ve İşleyiş, Değişim* Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2018), *Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. & Sobacı, M. Z. (2012), *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, MKM Yayınları, Bursa, 4. Baskı.
- Pirler, O., Gürsoy, E. Z. & Baş, A. (1997), *İl Düzeyinde Merkezi İdare – Mahalli İdare Görev Bölüşümü*, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.
- Sarıca, R. (1972), *İdare Hukuku Ders Notları*, Kömen Teksir Bürosu Yayınları, İstanbul.
- Şaylan, G. (1976), *Mülkî İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik*, Toplumsal İlişkileri Açısından Mülkî İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar (Ed. K. Fişek), Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Şener, S. (1997), *Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Meclisler (1839-1913)*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Şengül, R. (2013), *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 3. Baskı.
- Tural, E. (2005), *Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 14(2), 65-91.

- Yaylı, H. (2015), *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi*, Yerel Yönetimler (Ed. K. Görmez), Orion Yayınevi, Ankara, 25-81.
- Yaylı, H. & Gönültaş, Y. C. (2018a), *Türkiye’de İdareler Arası İlişkide Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri*, Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları (Ed. M. Mecek, B. Parlak, E. Atasoy), Nobel Yayınevi, Ankara, 803-813.
- Yaylı, H. & Gönültaş, Y. C. (2018b), *Uluslararasılaşan Yerel Yönetimler: Yerel Dış Politika (Paradiplomasi) Kavramına Teorik Bir Bakış*, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), 271-288.
- Yılmaz, V. (2018), *6360 Sayılı Yasa ile Uygulamaya Konulan Büyükşehir Modelinin Yerel Halka Yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van Büyükşehir Belediyesi*, Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR), 5(30), 4364-4378.
- Yılmaz, V. & Mecek, M. (2019), *Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü*, İdealkent Dergisi, 10(27), 769-799.
- Yılmaz, V. & Mecek, M. (2021), *Kavram ve Kuramsal Açından Türkiye’de Dijital Kamu Yönetimi ve Dönüşümü*, Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar (Ed. B. Akıncı), Nobel Yayınları, Ankara, 103-138.