

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
MERKEZ YEREL İLİŞKİLERİ VE VESAYET
DENETİMİ**

Doktora Tezi

**Danışman
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK**

**Hazırlayan
Ünal KÜÇÜK**

Malatya-2020

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
MERKEZ YEREL İLİŞKİLERİ VE VESAYET DENETİMİ**

DOKTORA TEZİ

Ünal KÜÇÜK

**Danışman
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK**

MALATYA-2020

ONUR SÖZÜ

Doktora Tezi olarak sunulan; ‘‘CUMHRBAŐKANLIĐI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MERKEZ YEREL İLİŞKİLERİ VE VESAYET DENETİMİ’’ başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde ve kaynakçada bu eserlere bilimsel kurallara göre atıf yapıldığını onurumla doğrularım.

Ünal KÜÇÜK

Malatya, 2020



TEŞEKKÜR

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi” başlıklı çalışmamıza sunmuş olduğu bilimsel katkıdan dolayı başta değerli tez danışmanım Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK olmak üzere, tez izleme jürisinde yer alan ve çalışmaya sundukları desteklerinden ötürü, Prof. Dr. Semih Mustafa ÖNEN ve Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR Hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Teze ilişkin kendi disiplin alanlarından sunmuş oldukları farklı bakış açılarından dolayı çalışma arkadaşlarım; Dr. Öğretim Üyesi Ahmet KÖSTEKÇİ, Arş. Gör. Dr. Mehmet TEMİZ, Arş. Gör. Gökhan ÇELEN, Arş. Gör. Haluk YAMAN hocalarıma; tezin kaynakçalarına sunmuş oldukları katkıları için; Arş. Gör. Nilgün KAHRAMAN ve Arş. Gör. Özkan DURNA’ya, teze ilişkin yabancı kaynaklara yönelik tercüme desteğinden dolayı arkadaşım Arş. Gör. Dr. Adnan DAL’a ve son olarak doktora eğitim sürecindeki katkılarından ve sabrından dolayı eşim Emine KÜÇÜK’e, teşekkür ederim.

Ünal KÜÇÜK

2020, Malatya

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MERKEZ YEREL İLİŞKİLERİ VE VESAYET DENETİMİ

Ünal KÜÇÜK

Doktora Tezi

Danışman: Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı

ÖZET

Türkiye, tarihsel süreçte farklı hükümet sistemi uygulamalarına sahne olmuş; 2017 yılında halk oylaması sonucunda başkanlık sisteminin asli özelliklerini bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmiştir. Çalışmanın konusu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, merkez-yerel ilişkilerinin vesayet denetimi bakımından incelenmesidir. Bu doğrultuda, merkez-yerel ilişkileri; idari, hukuki, siyasi ve mali boyutlarıyla ele alınmış; hükümet sistemleri çerçevesinde merkez-yerel ilişkileri hem tarihsel açıdan hem de farklı ülke uygulamaları bakımından karşılaştırılarak analiz edilmiştir. Nitel araştırma yaklaşımına içerisinde dolaylı ve alıntısız araştırma yöntemine dayanan çalışma, durum çalışması araştırma deseni ve içerik analizi ile şekillendirilmiştir. Çalışmada; meclis tutanakları, yasal düzenlemeler, yürütme tarafından gerçekleştirilen düzenleyici işlemler ve kurumlar ile alana ilişkin akademik çalışmalar üzerinden birtakım bulgulara ulaşılmış ve değerlendirmeler yapılmıştır. Yeni sistemde doğrudan yerel yönetimlere ilişkin reform niteliğinde ve anayasa düzeyinde bir düzenleme gerçekleşmemekle birlikte normlar hiyerarşisinde daha alt kategoride yer alan düzenleyici işlem tipleriyle, yerel yönetim alanına ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni sistemde, merkez-yerel ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde, yoğun vesayet denetiminin idari ve mali anlamda sürdüğü anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin politika oluşturma sürecini merkeze taşıma potansiyeline sahip birtakım yasal-kurumsal düzenlemelerin varlığı söz konusudur. Bununla birlikte, hükümet sistemi değişikliğinin, merkez-yerel ilişkilerinin niteliğine etki eden faktörler arasında değerlendirilebilecek bir olgu olarak kabulüyle birlikte, tek belirleyici faktör olmadığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, İdari Vesayet, Yerel Özerklik*

CENTRAL LOCAL RELATIONS AND ADMINISTRATIVE TUTELAGE IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

Ünal KÜÇÜK

Ph. D. Thesis

Adviser: Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Inonu University Institute of Social Sciences

Department of Political Science and Public Administration, Administrative Sciences

ABSTRACT

Turkey has witnessed different government systems applications during the historical process and as a result of the referendum held in 2017, it has switched to the Presidential Government System (PGS), which contains the essential features of the presidential system. The subject of the study is to examine the central-local relations in terms of guardianship control in the PGS. Accordingly, center-local relations; addressed in administrative, legal, political and financial dimensions. Central-local relations within the framework of government systems have been analyzed by comparing them both historically and in terms of different country practices. The study, which is based on indirect and citational research methods within the qualitative research approach, has been shaped by the case study research design and content analysis. In this study, substantial findings were reached and evaluations were made through the parliamentary minutes constitutional and legal regulations, regulatory transactions carried out by the executive, and academic papers related to the field. Even there is no reformative and constitutional-level regulations in the new system with regard to the local governments, by virtue of regulatory transactions located in lower level categories of hierarchy of norms, there has been considerable arrangements pertaining to the local governments. In the new system, once center-local relations are taken into consideration, it is grasped that intensive guardianship supervision continues in administrative and financial terms. There are some legal-institutional arrangements that have the potential to bring the policy making process for local governments to the center. However, it is understood that the change in the government system is not the only determining factor, as it can be considered among the factors affecting the center-local relations.

Keywords: *Central Government, Local Government, Relationships Between Central-Local Government, Presidential Government System, Administrative Tutelage, Local Autonomy*

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MERKEZ YEREL
İLİŞKİLERİ VE VESAYET DENETİMİ**

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar DİZİNİ	xiii
KISALTMALAR	xv

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	1
1.2. Araştırmanın Amacı	7
1.3. Araştırma Soruları	8
1.4. Araştırmanın Yöntemi	10
1.5. Araştırmanın Anahtar Kavramları	11
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası	12

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Devlet Kavramı ve Devlet Sistemleri	15
2.1.1. Devlet Kavramı ve Devletin Ögeleri	15
2.1.2. Devlet Sistemleri ve Yapılarına Göre Devlet Şekilleri	17
2.1.2.1. Üniter Devlet	18
2.1.2.2. Bölgele Devlet	18
2.1.2.3. Federal Devlet	19
2.2. Hükümet Sistemleri	19
2.2.1. Parlamenter Sistem	21
2.2.2. Yarı Başkanlık Sistemi	22

2.2.3. Başkanlık Sistemi.....	24
2.2.4. Meclis Hükümeti Sistemi	25
2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	26
2.3. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımı	30
2.3.1. Merkezden Yönetim	31
2.3.2. Yerinden Yönetim	32
2.3.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	33
2.3.2.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim	33
2.3.2.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim	33
2.3.2.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim	34
2.4. Özerklik, Vesayet ve Yerel Özerklik-İdari Vesayet İlişkisi	35
2.4.1. Özerklik ve Yerel Özerklik Kavramı	35
2.4.2. Vesayet Kavramı ve Gelişimi	39
2.4.3. İdari Vesayet Denetimi.....	40
2.4.4. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet İlişkisi.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Getirdiği Yenilikler	45
3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Özgü Kurumsal Yapılar	48
3.2.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı.....	49
3.2.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	50
3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	51
3.2.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	52
3.2.5. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu	53
3.2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Özgü Diğer Mekanizmalar	54
3.2.6.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	55
3.2.6.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bakanlıklar.....	56
3.2.6.3. Cumhurbaşkanının Bütçe Yapma Yetkisi ve Süreci	58

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE, MERKEZ-YEREL İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL ANALİZİ

4.1. Tanzimat Sonrası Dönemde Merkez-Yerel İlişkileri	62
4.1.1. 1839-1864 Döneminde Merkez-Yerel İlişkileri	63
4.1.2. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ’nin Merkez-Yerel İlişkisine Etkisi	67
4.2. Anayasal Monarşi Dönemi’nde Merkez-Yerel İlişkileri (1876-1920)	69
4.2.1. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu	71
4.2.2. 1909 Anayasa Değişikliklerinin Merkez-Yerel İlişkisine Etkileri	73
4.2.3. 1912 Tarihli Geçici Belediye Yasası’nın Merkez-Yerel İlişkisine Etkisi	74
4.2.4. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun Muvakkatı	75
4.3. Meclis Hükümeti Döneminde Merkez-Yerel İlişkisi (1920-1923)	75
4.4. Tek Partili Parlamenter Rejimde Merkez-Yerel İlişkileri (1923-1946)	78
4.4.1. Ankara Şehremaneti Kanunu Çerçevesinde Merkez-Yerel İlişkileri	80
4.4.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Merkez-Yerel İlişkisi	82
4.5. Çok Partili Parlamenter Rejimde Merkez-Yerel İlişkileri	86
4.5.1. 1950-1960 Döneminde Merkez-Yerel İlişkileri	87
4.5.2. 1960-1982 Döneminde Merkez Yerel İlişkileri	88
4.5.2.1. 1961 Anayasası ve Merkez Yerel İlişkileri	88
4.5.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi	90
4.5.2.3. Yerel Yönetim Bakanlığı’nın Merkez Yerel İlişkisine Etkisi	91
4.5.2.4. 1982 Anayasası’nda Merkez Yerel İlişkileri	92
4.5.3. 1983-2017 Döneminde Merkez Yerel İlişkileri	94
4.5.3.1. Anakent Düzenlemesi ve Merkez Yerel İlişkileri	95
4.5.3.2. 2000’li Yıllarda Gerçekleşen Yerel Reformlar ve Merkez Yerel İlişkileri	98
4.5.3.2.1. 2000 Sonrası Yerel Yasalar	99
4.5.3.2.2. AB Müzakerelerinin Merkez-Yerel İlişkilerine Etkisi	104
4.5.3.3. 6360 Sayılı Kanun	105

BEŞİNCİ BÖLÜM
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE MERKEZ-YEREL
İLİŞKİLERİ

5. 1. Merkez Yerel Arasında İdari ve Hukuki İlişkiler.....	111
5.1.1. Yönetimsel Denetim.....	112
5.1.1.1. Cumhurbaşkanının Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim	
Yetkileri.....	113
5.1.1.2. Devlet Denetleme Kurulu'nun Yerel Yönetimlere İlişkin	
Denetim Yetkileri.....	119
5.1.1.3. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Denetim	
Yetkileri.....	123
5.1.1.4. Valiler ve Kaymakamların Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim	
Yetkileri.....	128
5.1.1.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları.....	133
5.1.2. Yargısal Denetim.....	135
5.1.2.1. Danıştay Denetimi.....	137
5.1.2.2. Sayıştay Denetimi.....	145
5.1.2.3. Anayasa Mahkemesi Denetimi.....	147
5.2. Merkez Yerel Arasında Siyasi İlişkiler.....	149
5.2.1. Yeni Sistemde TBMM ve Yerel Denetim İlişkisi.....	152
5.2.2. Yerel Yönetimler Politika Kurulu Çerçevesinde Değerlendirme.....	155
5.2.3. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi.....	158
5.2.4. Türkiye Belediyeler Birliği.....	163
5.3. Merkez Yerel Arasında Mali İlişkiler.....	165
5.3.1. Kaynak Paylaşımı ve Yerel Yönetimlerin Gelir Dağılımı.....	166
5.3.2. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği.....	174
5.3.3. İller Bankası A.Ş. ve Yerel Yönetime Yönelik İşlevleri.....	178
5.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bakımından Değerlendirme.....	180

ALTINCI BÖLÜM
DÜNYADA BAŞLICA HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE MERKEZİ
YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

6.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	201
6.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi Uygulaması.....	202
6.1.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde İdari Örgütlenme	205
6.1.3. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi.....	207
6.1.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Merkez-Yerel İlişkisi	208
6.1.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler.....	209
6.1.4.2. Siyasi İlişkiler	211
6.1.4.3. Mali İlişkiler	213
6.2. Birleşik Krallık.....	215
6.2.1. Birleşik Krallık'ta Parlamenter Sistem Uygulaması.....	216
6.2.2. Birleşik Krallık'ta İdari Örgütlenme	217
6.2.3. Birleşik Krallık'ta Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi.....	218
6.2.4. Birleşik Krallık'ta Merkez-Yerel İlişkisi.....	222
6.2.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler.....	223
6.2.4.2. Siyasi İlişkiler	225
6.2.4.3. Mali İlişkiler	228
6.3. Fransa.....	230
6.3.1. Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi Uygulaması	231
6.3.2. Fransa'da İdari Örgütlenme	234
6.3.3. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi.....	235
6.3.4. Fransa'da Merkez-Yerel İlişkileri	237
6.3.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler.....	238
6.3.4.2. Siyasi İlişkiler	239
6.3.4.3. Mali İlişkiler	240
6.4. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye üzerinden Merkez Yerel	
İlişkilerinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi.....	244
6.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler	245
6.4.2. Siyasi İlişkiler.....	246
6.4.3. Mali İlişkiler.....	247

YEDİNCİ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

7.1. Bulgular ve Öneriler	250
7.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç	260
KAYNAKÇA.....	267
ÖZGEÇMİŞ	298



TABLULAR DİZİNİ

Tablo 2. 1. Demokratik Hükümet Etme Sistemlerinin Türleri ve Genel Özellikleri	27
Tablo 2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türü ve Genel Özellikleri	28
Tablo 3. 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı.....	48
Tablo 5. 1. Cumhurbaşkanının Yerel Yönetimlere İlişkin Yetkileri.....	116
Tablo 5. 2. Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Sisteminde DDK Karşılaştırması	120
Tablo 5. 3. Danıştay'ın Yapısı (703 Sayılı KHK Değişikliği).....	143
Tablo 5. 4. 5393 Sayılı Kanunda Danıştay'ın Yerel Yönetimlere İlişkin Yetkileri.....	143
Tablo 5. 5. UKOME Üyelerinde ve Sayılarında Değişiklik	151
Tablo 5. 6. Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar	167
Tablo 5. 7. Merkezi ve Yerel Yönetimin Harcamalarına İlişkin 2013 Tarihli Raporu.....	170
Tablo 5. 8. Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı: Türkiye-OECD Ülkeleri Raporu.....	170
Tablo 5. 9. 2006-2012 Dönemi Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Oransal Gelişimi (Cari Fiyatlarla, Bin TL ve Oran, %)	172
Tablo 5. 10. Yerel Vergilerin Merkezi-Yerel Kontrol Derecesine Göre Sınıflandırılması.....	173
Tablo 5. 11. İller Bankası Anonim Şirketi'nin Kuruluş Tarihçesi.....	178
Tablo 5. 12. UKOME Üyelerine Yönelik Değişimler	186
Tablo 5. 13. Yeni Sistemde Yerel Yönetimlerin Kendi Aralarında Birlik Kurabilmelerine İlişkin Karşılaştırmalı Anayasal Metin (1982 Anayasası 127. madde).....	189
Tablo 5. 14. Belediyelerin Yurtdışı İlişkilerine Yönelik Yasal Düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki ve Önceki Hali.....	191
Tablo 6. 1. 1789 ABD Anayasası'nda Farklı Yönetimsel Birimlere Ait Yetkiler	209
Tablo 6. 2. Birleşik Krallık'ta Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yeniden Yapılanması	219
Tablo 6. 3. Birleşik Krallık'ta Yerellik Politikaları	228
Tablo 6. 4. Fransa'da Yerellik Politikaları.....	243

Tablo 6. 5. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de İdari ve Hukuki İlişkiler	245
Tablo 6. 6. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de Siyasi İlişkiler.....	247
Tablo 6. 7. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de Mali İlişkiler.....	248



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BMM	: Büyük Millet Meclisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
HSK	: Hâkimler Savcılar Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KYTKT	: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
LSGC	: Local Self Government Charter
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TDK	: Türk Dil Kurumu
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UKOME	: Ulaştırma Koordinasyon Merkezi
YERELSEN	: YEREL Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası
Yİ	: Yap İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YYVHKÖİK	: Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Birinci bölümde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin konu edinildiği bu çalışmanın genel çerçevesini oluşturmak adına birtakım bilgilere yer verilmiştir. Bu anlayışa uygun olarak sırasıyla; araştırmanın konusu, önemi, amacı, araştırma soruları, araştırmanın yöntemi ve anahtar kavramları ile sunuş sırası hakkında kısaca açıklamalarda bulunulmuştur.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Çalışmanın konusu esas itibarıyla Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinin vesayet denetimi bakımından incelenmesidir. Ancak çalışmada dünyada başlıca hükümet sistemlerinin merkez-yerel ilişkileri de Türkiye'deki yapının anlaşılması ve karşılaştırılması açısından ele alınmıştır.

Ülkelerin siyasal ve yönetsel tercihlerinin aynı zamanda kamu yönetimlerini dönüştürdüğü ve bu değişimin sadece yapısal değil işlevsel değişikliklere de sahne olduğu bilinmektedir. Çünkü devletlerin sahip oldukları idari teşkilat yapıları, siyasi rejim ve siyasi yapılarla yakın ilişki içerisindedir (Öztop, 2018: 194).

Ne kadar devlet¹ varsa, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında o kadar farklı ilişki türünün olduğu ve bu türlere bağlı olarak farklı biçimlerde yönetim anlayışının ve yönetimler arası ilişkinin şekillendiği söylenebilir.

Erklerin kullanımında meydana gelen bir değişimin, yani hükümet sistemi değişikliğinin bir sonucu olarak, Türkiye'de uzunca bir dönem uygulama şansı elde eden geleneksel parlamenter sistemin yerini alan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, merkezi yönetim anlayışını ve buna bağlı olarak yerel yönetimleri farklı konularda değişime zorlaması kaçınılmazdır. Yerel yönetimleri de etkilediği düşünülen (Salihoğlu, 2019: 17) bu değişim, yönetimler arası tüm ilişkilerde kendisini gösterme

¹ Çalışmada kullanılan devlet kavramı, literatürde genel karakteristik özellikleriyle, bir coğrafi bölgeyi (*geographic territory*), heterojen ya da homojen olsun bir topluluğu (*population*) ve son olarak egemenlik (*sovereign*) unsurlarından teşekkül yapıyı (Napier, 1997: 1-2) ifade etmektedir.

gücüne sahiptir. Çünkü Türkiye, 16 Nisan 2017 referandumunu ile yalnızca yeni bir hükümet etme sistemine geçmemiş, aynı zamanda hukuki, siyasi, ekonomik ve idari anlamda yeni bir kamu yönetimi sistemine ve yapılanmasına da geçmiştir.

Merkezi yönetimin merkez örgütü ile yerel yönetimler; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ile yerel yönetimler; merkeze yardımcı kuruluşlar ve yerel yönetimler ve hatta yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki ilişkilerde dahi bu değişim ve dönüşüm gözlemlenebilmektedir. Çünkü hükümet sistemindeki değişim, aynı zamanda aktörlerin değişimi anlamına gelmektedir ve Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerde yer alan yeni aktörlerin yeni ilişkiler kurması zorunludur² (Ateş, 2018: 1).

Akademik Literatürde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yerel yönetimleri konu edinen, diğer çalışmalar; Salihoğlu (2019), Erdoğan (2019a) ve Ateş, Çöpoğlu ve Bıyikoğlu (editör) (2018) tarafından kaleme alınmıştır. Bunun dışında Yeni Türkiye Dergisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı alana ilişkin bir diğer önemli derlemedir.

Salihoğlu, ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi’ başlıklı çalışmasında; yerel yönetimlere ilişkin anayasal ve diğer yasal düzenlemeler üzerinden değerlendirmede bulunmuş ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine değinmiştir. ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler’ adlı çalışmasında Erdoğan ise, üniter yapıya sahip ve aynı zamanda başkanlık sistemiyle

²Tartışmaya konu olan soru, sistem içerisinde en ufak bir değişikliğin sistemin tümünü etkileyip etkilemeyeceği sorusudur. Söz konusu anlayış siyaset bilimi incelemelerinde iki farklı yaklaşım üzerinden değerlendirilebilir. Bunlardan ilki, ‘Davranışçı Okul’ ve buna bağlı ‘Sistem Yaklaşımı’dır. Modern yönetim kuramları alanında sistem yaklaşımının, 1950’lerden sonra ortaya çıktığı bilirse de 1937 yılında genel sistem teorisi adıyla ilk kez Ludwig Von Bertalanffy tarafından ortaya atılan bir bildiri olduğu belirtilmelidir (Kutlu, Kahraman ve Karabulut, 2018: 808). Bu anlayıştan hareket ederek, siyasi sistemin toplumsal talepleri girdi kabul ederek ve çevreleriyle etki tepki ilişkisinde buldukları belirtilebilir. Siyasi sistem bu girdilere cevap verme eğiliminde etkileşimde bulunur ve dönüşüm kaçınılmaz olur. Kurumsal Yaklaşım, Davranışçı Okul’un bakış açısında olduğu gibi, algı ve tutumlar yerine başka arayışlar içerisine girmiş ve kurallar ile kurumlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Söz konusu yaklaşım genel olarak tüm örgütler için ifade edilmekte ve kamu yönetimi alanına özgülenmemektedir. Kurumsal Yaklaşım, örgütlerin kurumsal çevrelerine göre şekillendiğini benimsemekte ve bu doğrultuda kurumsal yaklaşımın temel tezi, örgütlerin yapı ve süreçlerinin dâhil oldukları kurumsal çevreye uyumları sonucu şekilleneceği anlayışına dayanmaktadır (Özen, 2015: 240-241 akt. Günel, 2017: 14). Yani söz konusu yaklaşıma göre bir siyasi sistemde kurumların değişmesiyle ve yeni kuralların ortaya konulmasıyla örgütlerin/kurumların uyum amacıyla dönüşüme uğrayacağı inancı hâkimdir.

Bu çalışma, her iki yaklaşımın da Türkiye’de yaşanan sistem değişikliğine ilişkin gerçekleştirilecek olan merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerine bir bakış açısı sunması anlamında uygulanabileceğini kabul etmektedir. Bu sebeple kurumlar ve kurallar üzerinden gerçekleştirilen incelemelerde, her iki yaklaşımın da bakış açısından doğrudan ya da dolaylı olarak istifade edilmiştir.

yönetilen ülkeler üzerinden karşılaştırmalı bir çalışma ortaya koymuştur. Çalışmanın temel savı, başkanlık sisteminin beraberinde federalizmi getirmeyeceği söylemidir (Erdoğan, 2019a: 19). Bu doğrultuda Filipinler, Peru, Güney Kore, Kenya ve Türkiye yerel yönetimleri, anayasal-yasal temel, yerel yönetimlerin statüleri, yerel seçim ve yerel yönetimlerin temel organları, yerel denetim, yerel demokrasi uygulamaları ve yerel yönetimlerin mali yapısı başlıklarıyla ele alınmıştır (Erdoğan, 2019a). Erdoğan'ın çalışmasına benzer şekilde, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda, Arslan ve Çiçek (2019: 706-716) tarafından; 'Farklı Hükümet Sistemleri Yerel Yönetimlerde Değişimi Gerektirir Mi?' başlıklı bir bildiri yayınlanmıştır. Ancak her iki çalışmada da farklı ülke örnekleri üzerinden (genellikle başkanlık sistemiyle yönetilen üniter devletler), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte üniter yapıda bir değişiklik olup olmayacağı araştırılmıştır. Diğer taraftan Arslan ve Çiçek (2019: 714) tarafından ele alınan bir diğer alt başlıkta ise, 'Hükümet Sistemleri ve Yönetimler Arası İlişkiler' başlığı altında merkez-yerel ilişkileri hükümet sistemleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. İlgili çalışmaya göre, *'merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinde temel belirleyici olanın, ülkelerin hükümet sistemlerinden ziyade üniter veya federal devlet sistemi tercihleri olduğu* belirtilmiştir.

YERELSEN tarafından yayınlanan, editörlüğünü Ateş, Çöpoğlu ve Bıyıkoglu'nun (2018) gerçekleştirdiği; 'Yeni Sistemde Yerel Yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği' adlı çalışmada, 13 farklı çalışma tek bir çalışma altında derlenmiştir. Söz konusu çalışmaya birçok akademisyen katkıda bulunmuş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin genel yapısı, merkez teşkilatta meydana gelen değişiklikler ve yeni sistemde yerel yönetimlerin geleceği adına çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Söz konusu çalışmaya, Eren (2018: 9-29), yerel yönetim personelinin ve yöneticilerin nitelikleri üzerinden örgütlenme sorunlarına değinerek katkıda bulunmuştur. Bu çalışmada Türkiye'de personel ve örgütlenme anlamında yer alan sorunlar tespit edilmiştir. Söz konusu sorunlara yönelik ise özetle; yerel kadroların yeniden düzenlenmesi, yerel yöneticilerde daha fazla etkinlik aranması gerektiği belirtilmiş; örgütlenme sorununa ise 'mahalle' örneği üzerinden cevap aranmıştır. Mahalle kurgusu ile ilgili aynı kitap içerisinde bir diğer bölüm de Bıyıkoglu ve Karip (2018: 29-49) tarafından kaleme alınmıştır. İlgili bölümde mahalle biriminin tarihsel geçmişi ve farklı dönem uygulamalarına yer verildikten sonra,

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde mahallelere ilişkin yeni bir düzenlemenin yapılması ve bu dönemin mahalleler açısından bir fırsat olarak değerlendirilebileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan, söz konusu kitabın üçüncü bölümünde; 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü' başlığıyla (Lamba, 2018: 49-76), merkezi düzeyde gerçekleştirilmiş olan yeni teşkilat yapısı detaylı bir şekilde ele alınmıştır. İlgili bölümde sonuç olarak yeni sistemde en büyük değişim ve dönüşümün merkezi düzeyde yaşandığı belirtilmiştir. Eryiğit (2018: 77-110, 111-134) iki ayrı bölümle çalışmaya katkı sunmuştur. İlk çalışma, yerel yönetimlerde; seçim, temsil ve meşruiyet sorunlarını konu edinirken; ikinci çalışma, yerel dönüşümlerde Kalkınma Ajansları'nın rolünü konu edinmiştir. Diğer taraftan Kırışık (2018: 135-157), yeni sistemde devletin rolünü tartışmaya açmıştır. Bu tezde yer alan anlayışa uygun olarak, yeni sistemin uygulamada sınırlı bir süre geçmesine rağmen çalışılmaya değer bir alan olması gerektiği anlayışından hareketle ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türkiye'nin yeniden yapılanmasında bir fırsat olduğu belirtilen çalışmada, merkezi yönetim-yerel yönetimlerde yeni yetki, görev paylaşımına yönelik ifadeler yer verilmiştir. Ancak bu konuda daha detaylı bir çalışma söz konusu kitabın yedinci bölümünde Kömürcüoğlu (2018: 159-186) tarafından kaleme alınmıştır. İlgili çalışmada merkez-yerel arasında görev ve yetki paylaşımı çerçevesinde genel sorunlara değinilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir. Öztop (2018: 187-213) ise; 'Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Dönüşümü İçin Uluslararası Örnekler' isimli çalışmasında, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini ele almış ve bu konuya ilişkin, Almanya, ABD, Brezilya, Fransa, İngiltere ve Yeni Zelanda örnekleri üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma sonucunda yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının ülkelerin tercihleri ve deneyimleriyle biçimlendirildikleri belirtilmiştir. İlgili bölümün devam eden çalışmasında, Topçu (2018: 215-244); 'Dönüşümü Yönetmek: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği' başlığıyla yerel yönetimlerin geleceğine yönelik birtakım değerlendirmeye yer verilmiştir. Bu çalışmada, özellikle yeni sistemde yetki ve görevlerin yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde bir beklentinin olduğu ve aynı zamanda genel anlamda yeni sistemle birlikte yeni bir yönetim kültürünün de hâkim olduğu belirtilmiştir. Akpınar (2018: 245-262) söz konusu çalışmaya yerel paydaşlarla iş birliği stratejileri üzerinden katkı sağlamak ve çalışma içeriğinde yerel yönetimlerde alternatif hizmet sunma yöntemlerinden, sivil

toplum kuruluşlarından ve kardeş belediyecilik uygulamalarından bahsedilmektedir. Bununla birlikte ilgili çalışmaya, Çürüksulu Usta (2018: 263-281), ‘Yerelleşme ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Stratejileri’; Bektaş (2018: 281-294), ‘Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Denetiminin Etkinleştirilmesi Stratejileri’ çalışmaları ile katkıda bulunmuşlardır. Son olarak Çöpoğlu (2018: 295-323), ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği: Genel Değerlendirme’ adlı bölümde, ilgili kitapta yer alan diğer çalışmalarla birlikte söz konusu tartışma alanına ilişkin genel değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu bölümde genel değerlendirmeler; politika önerileri, mevcut durum analizi ve faaliyet önerisi şeklinde kategorize edilmiştir.

Yeni Türkiye Dergisi tarafından yayınlanan, ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı’; siyasetçi ve siyaset bilimci, hukuk bilimci ve uzmanların görüşlerinden oluşan 74 adet yazıdan oluşmaktadır. Çalışma toplam beş ana başlık altında düzenlenmiş ve ilk bölümünde protokol yazarlarına yer verilmiştir. Devam eden bölümlerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne ilişkin genel değerlendirmeye yer verilmiştir. Diğer bölümler sırasıyla; ‘Demokrasi, Milli Egemenlik ve Siyasi İstikrar’, ‘Devlet Organları ve Kuvvetler Ayrılığı’ ve son olarak ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Güvenlik ve Ekonomi’ bölümlerine yer verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili YÖK tez veri tabanında erişime açılmış, 27 adet tez çalışması yer almaktadır. Söz konusu tezlerin üçü doktora tezi olarak kaleme alınırken, geri kalan başlıklar yüksek lisans tezine konu edilmiştir. İlgili akademik çalışmalardan anlaşıldığı üzere konuya; hukuk, kamu yönetimi, maliye, spor, siyasal bilimler, gazetecilik, halkla ilişkiler ve iletişim bilimleri gibi farklı disiplinlerden yaklaşılmıştır. Tezlerin kabul ve yayımına ilişkin zaman kesiti 2018-2020 gibi kısa bir döneme sıkışmıştır. Çoban (2020) tarafından gerçekleştirilen çalışmada, yeni sistemde bütçe hakkı ele alınmıştır. Çetin (2020) ise, yeni sistemde kamu personel rejiminde meydana gelen değişikliklere değinmiştir. Kamu Maliyesi disiplininde gerçekleştirilmiş olan Akdeniz (2020)’in çalışmasında, program bütçe sistemine yönelik yeni sistemde bir yapılandırma önerisi getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yeniden yapılandırılan Türk Spor Teşkilatı ise, Yılmaz (2020) tarafından ele alınmıştır. Alana ilişkin yazılan yüksek lisans tezlerinden bir diğerinde Kudu (2020), yeni sistem ve parlamenter sistem karşılaştırması yaparak, eski sisteme dönüş üzerine

yapılan siyasi tartışmalara yönelik birtakım önerilerde bulunmuştur. Esen (2019) ise, yeni sistemde merkezi idarenin dönüşümünü ele almıştır. Akgün (2019), tipik başkanlık sistemlerini de göz önünde bulundurarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kendine özgü taraflarını ortaya koymaya çalışmıştır. Gezici (2018) tarafından ele alınan doktora tezinde, yüz yüze görüşme ve derinlemesine mülakat yöntemiyle, görüşmeye konu olan siyasilerin görüşleri doğrultusunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile temsilde adalet, istikrar ve etkinliğin yeni durumu hakkında çalışma gerçekleştirmiştir. Çalışma sonucunda birtakım şartların varlığına bağlı olarak ve siyasilerin görüşleri doğrultusunda yeni sistemin yönetimde etkinlik, temsilde adalet ve istikrar bakımından bir fırsat doğurabileceği belirtilmektedir (Gezici, 2018: 390-391).

Diğer taraftan merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yönelik merkez-yerel ilişkileri ve merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkileri anahtar kavramlarıyla yapılmış taramalar sonucu; Koç (2019), Taşçier (2009), Çelenk (2008), Türedi (2002) ve Mahmutoğlu (2002) tarafından, kamu yönetimi alanında yüksek lisans ve doktora tezlerinin kaleme alındığı tespit edilmiştir. Çelenk tarafından gerçekleştirilen çalışmada Kayseri örneği üzerinden kurumsalcılık yaklaşımı esas alınarak AB'ye üyelik sürecinin Türkiye'de merkez yerel ilişkileri üzerinde etkisi araştırılmıştır. Koç (2019) ise, merkez-yerel ilişkilerini kentsel dönüşüm bağlamında değerlendirmiş, hukuksal metinler üzerinden merkezileşme ve yerelleşme tartışmalarını gerçekleştirmiştir. Taşçier (2009) merkez-yerel ilişkilerine yönelik yüksek lisans çalışmasında, 1929 Vilayet İdaresi Kanunu temelinde geçmiş döneme ait (ulus devletin kuruluş süreci) bir merkez-yerel ilişki saptaması yapmıştır. Mahmutoğlu (2002) ve Türedi (2002) tarafından gerçekleştirilen çalışmalara ise erişim kısıtlaması söz konusudur.

Bununla birlikte, 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi' anahtar kelimesi ile yapılan aramada ortaya çıkan diğer değerli tez çalışmalarında, doğrudan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini irdeleyen bir tez söz konusu değildir.

Bu anlamda bu tez çalışması, yeni sistemde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yönelik denetim ve mali ilişkiler ile politika belirleme ve karar alma mekanizmaları ve AYYÖŞ çerçevesinde değişikliklerin yorumlanması adına akademik literatüre katkı sağlayabilecektir. Diğer çalışmalardan farklı olarak bu tez çalışmasında,

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkez-yerel ilişkileri konusunda yeni sistemin yönetim yapısındaki değişiklikler kadar, yeni sistemin ruhunun/karakterinin yerel yönetimlere nasıl yansiyabileceği durumu çoğunlukla hukuksal düzenlemeler üzerinden yorumlanmıştır. Ayrıca bu alana ilişkin gerçekleştirilecek daha sonraki çalışmalarda, araştırmacılar, bu tez sayesinde, Türkiye içerisinde hükümet sistemleri çerçevesinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde detaylı tarihsel analizlere ve farklı ülke uygulamalarına da ulaşabileceklerdir.

Bu tez çalışması, yeni hükümet sistemiyle birlikte dönüşeceği düşünülen kamu yönetiminin temel iki alt bileşeni olan merkezi yönetim ve yerel yönetim alanını konu edindiğinden, araştırmacıya, ilerleyen dönemde söz konusu alana yönelik gerçekleştirilecek olan akademik faaliyetlerde yer alma şansı taniyacaktır. Ayrıca söz konusu tez çalışması, kamu yönetimi bölümlerinde ders olarak okutulan; anayasa hukuku, kamu maliyesi, yönetim bilimi, yönetim hukuku, kamu yönetimi, yerel yönetimler, karşılaştırmalı siyasal sistemler, örgütsel davranış, Türk idare tarihi, karşılaştırmalı kamu yönetimi dersleriyle doğrudan ya da dolaylı ilişkisi içerisinde. Bu özellik, araştırmacının akademik kariyerinde disiplinler arası bir karaktere sahip siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında gerekli olacak, çok yönlü bakış açısına sahip olma yetisine katkıda bulunmaktadır.

Çalışmada nitel araştırma yönetimi ve buna bağlı olarak yazılı dokümanlar üzerinden yorum yapılması bilinçli bir tercihin ürünüdür. Bu teze başlamadan önce saha çalışmalarına bağlı mülakatlar, görüşmeler üzerinden ya da nicel araştırma yöntemlerinden ilerleme konusunda tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Ancak, oldukça politize olmuş bir alanda ve birbirinden oldukça farklı siyasi görüşlere sahip (ki bu farklılık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kendisine karşı da söz konusudur) kişiler üzerinden gerçekleştirilecek çalışmanın da nesnellik açısından birtakım eleştirilere konu olacağı gerçeğinden hareketle bahsedilen yöntemlerden vazgeçilmiştir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi vesayet denetimi bakımından incelemek ve yeni sistemin merkez-yerel ilişkilerindeki rolünü ortaya koymaktır. Ayrıca

çalışmanın esas amacına bağlı olarak Türkiye'deki mevcut durumu anlamak için dünyada başlıca hükümet sistemlerinde merkez-yerel ilişkilerini ele almaktır. Bu doğrultuda dünyada başlıca hükümet sistemleri olarak ABD, İngiltere ve Fransa örnekleri araştırılmıştır.

Çalışmanın temel sorusu ve diğer alt sorulardan hareketle; merkezi yönetim ve onu oluşturan unsurlarla ve alt bileşenleriyle, yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkinin varlığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, hükümet etme sisteminde meydana gelen değişimin, yerel yönetimleri ne ölçüde dönüştüreceğinin ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini hangi alanlarda etkileşime geçireceğinin tespiti ve başta anayasa olmak üzere diğer normatif düzenlemeler ve kurumsal yapılanmalar üzerinden gerçekleştirilmiştir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yeniden şekilleneceği varsayılan, görev, yetki ve kaynak dağılımı ile yeni aktörlerin yeni ilişkilere sahne olacağı yönündeki anlayış göz önünde bulundurularak, idari ve hukuki ilişkiler, siyasi ilişkiler, mali ilişkiler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) metnine uygunluk bakımından inceleme yapılması amaçlanmıştır.

1.3. Araştırma Soruları

Nitel veri analizlerinden yararlanılan çalışmanın temel çıkış noktası; merkezi düzeyde meydana gelen hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetim birimlerinin yapı ve işleyişinde değişikliğe yol açacağı iddiasıdır. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin beraberinde getirdiği yasal düzenlemeler, sisteme özgü kurumsal yapılanmalar, yeni yetki ve görev dağılımı ile uygulamaların, üniter devlet yapılanması içerisinde, sistemin bütünleyici unsuru olan yerel yönetimleri sisteme uygun olarak yeniden biçimlendirmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Hükümet sisteminde meydana gelen değişikliğin, kamu yönetimi üst başlığı altında, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini yeniden şekillendireceği düşüncesiyle birtakım sorulara cevaplar aranmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi konusundaki bilgi eksikliği sorununa (problem cümlesi) uygun olarak çalışmanın alt soruları da aşağıdaki şekilde sıralanmaya çalışılmıştır:

Soru 1: Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel serüveni, Osmanlı yönetim mirasından ne ölçüde ve hangi yönlerden etkilenmiştir?

Soru 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşen yetki ve güç³ yoğunlaşması⁴ yerel yönetimlere nasıl yansımıştır?

Soru 3: Kendine özgü uygulamalar ve kurumlara sahip olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir hükümet etme modeli olarak değerlendirilebilir mi?

Soru 4: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, yerel yönetimlere ilişkin yeni ve köklü hukuksal düzenlemeler var mıdır? Varsa, söz konusu değişiklikler AYYÖŞ ile ne kadar uyumludur?

Soru 5: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin denetimine ilişkin sahip olduğu yetkiler nelerdir? Bu yetkilerin politik kaygılarla kullanılması idari vesayet kavramından siyasi vesayet kavramına bir dönüşüme zemin hazırlar mı?

Soru 6: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kendine özgü kurumlarından Yerel Yönetimler Politika Kurulu ve yeni sistemle birlikte önemli değişikliklere tabi tutulan DDK, yerel özerklik açısından yeni vesayet mekanizmaları olarak değerlendirilebilir mi?

Soru 7: Üst düzey yargısal birimlerin merkez-yerel ilişkilerindeki rolleri nelerdir?

Soru 8: Devletler tarafından tercih edilen hükümet sistemi ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak dağılımı arasında bir ilişki var mıdır? Bu anlamda her hükümet sisteminde tipikleşmiş merkez yerel ilişkileri söz konusu mudur?

Soru 9: Farklı hükümet sistemleriyle yönetilen ABD, Birleşik Krallık ve Fransa’da, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri nasıl şekillenmektedir?

³ Bu tezde, ‘güç’ kavramı, ‘*egemenliğin somutlaşmış hali*’ (Kamalak ve Durna, 2018: 447) şeklinde kullanılmaktadır.

⁴ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle birlikte yasama ve yürütme arasındaki dengelerin değiştiği kabul edilmekle birlikte söz konusu değişimin ardından; *mevcut hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulandığı* (Bektaş, 2019: 216) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirdiği kurumsal mekanizmalar yoluyla da otoriterleşmeye uygun bir zemin oluşturmadığı yönünde (Alkan, 2018b: 125-128) farklı görüşler ve akademik çalışmalar söz konusudur.

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Çalışma, nitel araştırma yaklaşımıyla hazırlanmıştır. Çalışma genel anlamda nitel araştırma yaklaşımının durum çalışması araştırma deseni ve içerik analizi kullanılarak, kurumsal uygulamalar ve hukuksal metinler üzerinden ilerletilmiştir. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, detaylı tarihsel analiz, dönemsel olarak meclis tutanakları, merkezi yönetim ve yerel yönetim alanlarına ilişkin yerli ve yabancı mevzuat, söz konusu alanda daha önce gerçekleştirilmiş çalışmalara ilişkin literatür taraması ve uygulamalar üzerinden değerlendirilmiştir.

Çalışmada belirlenen hedeften sapmamak adına, siyasal sistemlere ilişkin kavramsal tartışmalara derinlemesine girmeden, genel kabul görmüş, hükümet sistemi söylemi benimsenerek, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri üzerinde durulmuştur. Çalışmanın devam eden alt başlıklarında sırasıyla demokratik hükümet etme modelleri olarak kabul edilen parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi açıklanmıştır. Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne ve demokratik sistemler içerisinde değerlendirilmeyen ancak Türkiye'de kısa da olsa bir dönem uygulanma şansı bulan ve çalışmada dikey tarihsel analiz bölümünde yer vermek zorunda olunan, erkler ayrımını reddeden meclis hükümeti sistemine yer verilmiştir.

Genel hatlarıyla nitel yöntem ve içerik analizi kullanılan çalışmanın dördüncü ve devam eden bölümlerinde, ayrıca, tarihsel analiz kullanılarak merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde Tanzimat Dönemi'nde gerçekleşen ve onu takip eden sonraki dönem uygulamaları arasındaki ilişkinin niteliği saptanmaya çalışılmıştır⁵. Zaten

⁵ Ampirik Kurumsalcılık alanına yaklaşan bu bölümlerde temel amaç, hangi sistemin herhangi bir konuda iyi veya kötü olduğunu belirtmek değil, sadece yasalar ve kurumlar üzerinden dönemsel uygulamaların fotoğraflarını çekmektir. Bu sebeple, bu tezde, çalışma soruları üzerinden çalışma alanına ilişkin birtakım cevaplar aranmaya çalışılmıştır. Bu sorulardan birisi de merkezde aşırı güç yoğunlaşmasının yansıma etkisi yaratarak yerel yönetimlerde merkez baskın bir yönetim anlayışını hâkim kılmayacağı ve yerel özerklik uygulamalarına ne gibi etki edeceğidir. Bu durumda AYYÖŞ ile birtakım hukuksal uyum sorunlarının yaşanacağı açıktır. Diğer taraftan ikinci tartışma alanı olarak yeni hükümet sisteminde; merkezi yönetim, başkanlık modelinin bir gereği ve yetki toplulaşmasının bir sonucu olarak yerele yetki devretmek (desantralizasyon) zorunda da kalabilir. Birinci durumun aksine bu durumda yerel yönetimler mali ve idari özerklik derecelerini artırabileceklerdir. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri mevcut hükümet sistemi değişikliklerinden etkilenmiş ve bağımlı değişken konumunda yer almıştır. Ancak zamanla hangi yönde gerçekleşirse gerçekleşsin, söz konusu sistem değişikliğinin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkileyeceği ve dönüşüme zorlayacağı düşünülmektedir. Bu

sosyolojik olan zorunlu olarak tarihseldir (Abram, 2 akt. Lawrence Neuman, 2014: 601) anlayışından hareketle ülke içi ve ülkeler arası tarihsel ilişkilere eğilmek çalışma açısından kaçınılmazdır.

Çalışmanın özellikle tarihsel analiz ve ülke karşılaştırmalarına ilişkin bölümlerinde kamu yönetimi alanında bir alt disiplin olarak değerlendirilebilecek karşılaştırılmalı kamu yönetimi disiplininden de yararlanılmıştır. Söz konusu başlıklarda, çalışmanın toplumsal genel geçerliliğini artırmak adına, özellikle Durkheim'cı analiz⁶ anlayışından hareketle, toplumlar ve kurumlar arasındaki benzerlikler karşılaştırma yapılarak çözümlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın evreni, hükümet sistemleri ve buna bağlı yerel yönetim uygulamalarıdır. Örneklem düzeyinde, Türkiye'de uygulama şansı bulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bu sistemin yerel yönetim kuruluşlarına etkisi ele alınmıştır. Diğer taraftan, ABD, Birleşik Krallık ve Fransa uygulamaları ve bu ülkelerde uygulanmakta olan hükümet etme sistemleri ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri üzerinden, farklı sistemler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ortaya konulmuştur⁷.

1.5. Araştırmanın Anahtar Kavramları

'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi' adlı çalışmanın anahtar kavramları; merkezden yönetim, yerinden yönetim, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, idari

durumda söz konusu merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağımlı değişken rolünde yer alacaktır. Böylece doğal olarak, yerel yönetimlerde yeni merkezi hükümet etme sistemine uyumlu yerel yapılanmaya gidilmesi tartışmaları zorunlu bir hal alacaktır.

⁶ Durkheim, kanıtlamaya ilişkin kurallardan bahsederken nedensellikte birlikte karşılaştırma yapmaktan da bahsetmektedir. Sağlık (2019: 457) söz konusu ifadeleri şu şekilde aktarmaktadır: '*...Eğer bu fenomenler, gözlemcinin isteğine göre, suni olarak meydana getirilebiliyorsa, bu durumda metot gerçek anlamda deneyimseldir. Yok, eğer bunun tersine olarak, olguların meydana getirilmesi bizim elimizde değilse ve onları ancak meydana gelmiş oldukları biçimleriyle karşılaştırabiliyorsak, bu durumda, uygulanan metot dolaylı deneysel ya da karşılaştırmalı metottur* (Durkheim, 1994: 185).

⁷ Sonuç olarak hükümet sisteminin yerel yönetimleri etkileyeceği ve dönüştüreceği varsayımından hareketle bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu hususta önemle belirtilmesi gereken bir diğer nokta da hükümet sisteminin yerel yönetimi tek yanlı dönüştürmeyeceğidir. Yani siyasi olanın yönetsel olana etkisi tek yönlü siyasi determinizm şeklinde algılanmamalıdır. Yönetsel değişiklikler de uzun vadede siyasi olanı etkileme gücüne sahip olduğundan yerel yönetimler ve hükümet sistemleri arasındaki ilişki diyalektik bir ilişki olarak algılanmalıdır.

vesayet ve son olarak yerel özerklidir. Merkezden yönetim, yetkilerin merkezi idarede toplandığı ve yerel idarelerin merkezi idarenin izni olmadan hareket kabiliyetlerinin zayıf olduğu bir yönetim şeklini ifade etmektedir. Yerinden yönetim söz konusu otoritenin merkez dışındaki alt yönetim kademelerine dağıtılması demektir (Marume ve Jubenkanda, 2016: 106). Merkez-yerel ilişkileri ise farklı kodlar üzerinden ilerletilebilen, merkezi yönetim ve yerel yönetim liderlerinin bağlı oldukları siyasi görüş ya da partilere göre şekillenebilen bununla birlikte temel olarak idari, siyasi ve mali açıdan karşılaştırmalara imkan veren yapıdadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise 2017 yılında 1982 Anayasası'nda meydana gelen değişikliklerden sonra Türkiye'de uygulanmaya başlanan yeni sistemin adıdır. Yeni sistem mevcut hükümet tarafından, çifte meşruiyet sorununa çözüm olacağı ve kırılğan koalisyonlara son vereceği inancıyla şekillendirilmiştir (Marszałek-Kawa ve Burak, 2018: 101). İdari vesayet ise en genel tabirle güncel doktrinde, hükümet tarafından (kamu yönetimindeki genel liderliği sebebiyle) yasalar çerçevesinde yerel veya diğer merkez dışı otoriteler üzerinde uygulamış oldukları denetim şeklinde tanımlanmaktadır (Vedinaş, 2015: 507 akt. Negrut, 2016: 23). Son olarak yerel özerklik ise etimolojik anlamda ele alındığında bağımsızlık anlamına gelen 'auto' ve yasa anlamına gelebilecek olan 'nomos' kavramlarından türetildiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede yerel özerklik; dilbilimsel anlamlandırmadan yola çıkarak kendi kurallarına göre yönetme özgürlüğü ya da özyönetim hakkı olarak tanımlanabilmektedir (Zaharia ve Bilouseac, 2009: 809).

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Çalışma temel olarak yedi bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde sırasıyla; araştırmanın konusu ve önemi, amacı, araştırma soruları, araştırmanın yöntemi ve araştırmaya ilişkin anahtar kavramlara yer verilmiştir.

İkinci bölüm, 'kavramsal çerçeve' başlığıyla düzenlenmiştir. Bu bölümde kavramsal tartışma amacı gütmeyen konuya ilişkin önemli başlıklar açıklanmıştır. Bu amaçla, özellikle merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri ile merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini ortaya koyacak olan tanımlar üzerinde durulmuştur. Devlet kavramı ve yapılarına göre devlet sistemlerine yer verilmiştir. Üniter, bölgesel ve federal devlet tanımlamalarına açıklık getirilmiştir. Temel anlamda hükümet sistemleri ele

alınmış ve karakteristik özelliklerine değinilmiştir. Ayrıca hâkim literatürde klasik hükümet etme sistemleri içerisinde yer almayan fakat bir hükümet etme modeli/sistemi olarak kabul edilebilecek ve klasik sınıflandırma içerisinde başkanlık sistemine yakın duran Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ele alınmıştır. İkinci bölümün son alt başlığında ise, özerklik, yerel özerklik ve vesayet kavramlarına açıklık getirilmiş ve söz konusu kavramların birbirleri ile olan ilişkilerine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, yeni sistemin kendisine özgü birtakım uygulamaları, kurumsal yapıları ve karar alma mekanizmaları olduğu kabul edilmiş ve bu kavramlar hakkında açıklamalar üçüncü bölüm içerisinde detaylı bir şekilde, ‘Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İşleyişi’ başlığı altında ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirdiği yenilikler, bu sisteme özgü kurumsal yapılar ve sistemle birlikte ismine aşına olunmakla beraber dönüşüm yaşadığı düşünülen diğer aktörler bu bölümün alt başlıklarını oluşturmaktadır.

Dördüncü bölümde, Türkiye’nin yönetsel tarihi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bölümde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine ışık tutmak adına, dönemsel tarihsel analiz yapılmıştır. ‘Türkiye’de Merkez Yerel İlişkilerinin Tarihsel Analizi’ başlıklı bölümde, tarihsel analiz dönemlendirmesi yapılırken, hükümet sisteminde meydana gelen değişiklikler ve ayrıca merkez-yerel ilişkilerinde kırılma yaşatacağı düşünülen yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulmuştur. Yalnızca yazılı metinler ve yasalar üzerinden yapılan çalışmaların bilimsel açıdan yetersizliği söz konusu olduğundan, çalışmada kısmen de olsa dönemsel uygulamalara da yer vermeye çalışılmıştır. Bu maksatla Türkiye’nin yönetim tarihi; hukuksal, kurumsal açıdan ve uygulamalar üzerinden, Tanzimat Dönemi ve Anayasal Monarşi Dönemi’nden itibaren incelenmiş ve beş ana tarihsel bölüm belirlenmiştir. Bu dönemler; ‘Tanzimat Sonrası Dönem’, ‘Anayasal Monarşi Dönemi’, ‘Meclis Hükümeti Sistemi Dönemi’, Tek Partili Parlamenter Sistem Dönemi ve ‘Çok Partili Parlamenter Sistem Dönemi’dir. Son olarak, söz konusu kısımda belirtilen yöntemler sonucu elde edilen bilgi ve bulgularla, yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkilerine ilişkin birtakım değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Çalışmanın beşinci bölümünde, üçüncü bölümün bir devamı niteliğinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri ele

alınmaktadır. ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkez Yerel İlişkileri’ başlığı altında; söz konusu dönemde merkez yerel ilişkileri; idari ve hukuki ilişkiler (vesayet ilişkisi), siyasi ilişkiler, mali ilişkiler ve yerel özerklik şartı başlıkları altında değerlendirilmiştir. Bu amaçla, idari ve hukuki ilişkiler başlığı altında yeni sistemde vesayet mekanizması içerisinde yer alan yönetsel birimler ve yargı kuruluşlarının yerel denetim üzerindeki denetim rollerine değinilmiştir. Diğer taraftan siyasi ilişkiler, siyasi denetim mantığına uygun olarak TBMM ve farklı bir yaklaşımla yerel yönetimler arası ilişkiler üzerinden ilerletilmiştir. Ardından konu başlığı daha geniş bir düzleme yayılarak, yeni sistemde, merkezi düzeyde örgütlenen politika kurullarından Yerel Yönetimler Politika Kurulu ve yerel yönetimler arası ilişkiler başlıklarıyla da siyasi ilişki sahası/kapsamı zenginleştirilmiştir. Mali ilişkiler başlığı ele alınırken, klasik anlamda görev ve yetki paylaşımı alt başlıklarına yer verilmekle birlikte, yerel yönetimlerin mali özerkliğine ve mali anlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında köprü rolünde yer alan İller Bankası’nın yerel yönetimlere yönelik işlevlerine de yer verilerek tartışma sahası genişletilmiştir.

Altıncı bölümde; ABD, Birleşik Krallık ve Fransa örnekleri üzerinden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, farklı hükümet sistemleri bağlamında değerlendirilmiştir. Bu bölümde söz konusu karşılaştırmalar; idari ve hukuki, siyasi ve mali ilişkiler başlıkları altında düzenlenmiştir⁸. Daha sonra aynı bölümün alt başlığında söz konusu ülkelerin yanına Türkiye de eklenerek, ülkeler arası karşılaştırma yapılmış, ilk bölümde gerçekleştirilen ülke içi tarihsel analiz bulguları desteklenmeye çalışılmıştır. Bu sayede hükümet sistemleri çerçevesinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, yalnızca ülke içerisinde değil, farklı ülke uygulamaları üzerinden de değerlendirme şansı elde edilmiştir. Bu doğrultuda hükümet sistemi ve buna bağlı merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri karşılaştırmalı yöntemle ortaya konulmuştur.

‘Genel Değerlendirme: Bulgular, Öneriler ve Sonuç’ başlığı ile düzenlenen çalışmanın yedinci bölümde sırasıyla; ‘bulgular ve öneriler’ ve ‘genel değerlendirme ve sonuç’ alt başlıklarına yer verilmiştir. Bu doğrultuda her bir bulgu, çalışmaya konu edilen araştırma sorusu ile ilişkilendirilmiş ve her bulguya yönelik bir veya birkaç öneri sunulmuştur.

⁸ ABD’nin AYYÖŞ metnine taraf olmamasından dolayı söz konusu dört ülkenin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini ele alan bölümde AYYÖŞ kapsamında ayrıca bir değerlendirme yapılmamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmada sıkça kullanılacak olan kavram ve sözcüklerin bir bölümü aşağıda açıklanmıştır. Kavramsal tartışma amacı gütmeyen çalışmada, söz konusu mefhumların ağırlıklı olarak daha önceden gerçekleştirilmiş çalışmalarda genel kabul görmüş bilimsel tanımlarına yer verilmeye çalışılmıştır.

2.1. Devlet Kavramı ve Devlet Sistemleri

Devlet sistemleri; egemenliğin türü, hukukun gücünü nereden aldığı (kaynağı) ve devletlerin yapılarına göre farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Egemenliğin türü söz konusu devletin monarşik, oligarşik, meşruiyetçi ya da demokratik yapıda olup olmadığını ortaya koymaktadır. Hukukun gücünü nereden aldığı konusu devletin koymuş olduğu normlarda dini kuralların etkisini anlamamıza yardımcı olmaktadır. Yani teokrasinin mi yoksa laiklik anlayışının mı hâkim olduğunun anlaşılması için önemlidir.

Devletin yapısı ise coğrafi örgütlenme tarzıyla da yakın ilişki içerisindedir. Çünkü yapısal açıdan devlet sistemleri, söz konusu devletin, üzerinde hâkimiyet kurduğu arazi üzerinde devletin yapılanma şeklini göstermektedir (Yayla, 2016: 65).

Bu doğrultuda öncelikle, kendisini oluşturan ögeler üzerinden devlet kavramı tanımlanmıştır. Ardından devlet sistemleri yapısal açıdan detaylı olarak ele alınmıştır.

2.1.1. Devlet Kavramı ve Devletin Ögeleri

Bu bölümde temel amaç, ‘devlet’ kavramını açıklamak ve genel anlamda devleti oluşturan ögeleri ortaya koymaktır. Devletin ne olduğu aslında onun ögelerinin neler olduğu ya da devleti diğer organizasyonlardan ayıran şeyin ne/neler olduğu sorusunun cevabında gizlidir. Bu amaçla çalışmanın bu bölümünde öncelikle devletin unsurlarının ne olduğu ortaya konulmuştur.

Devlet denilen olgu yeni bir oluşum değildir ve insanlık tarihi kadar eski olmasa da 5000 yıllık bir geçmişe sahip olduğu (Joffe, 2018: 3) iddia edilen söz konusu

kavram, elbette zaman içerisinde anlam düzeyinde birtakım dönüşümler geçirmiştir. Modern anlamda devlet, ona yüklenen görevler ve buna bağlı olarak devletin zihinlerdeki tasarımı ile 5000 yıl evvel ve devamında günümüze değin farklı çağlarda uygulama şansı elde etmiş olan devletlerin zihinsel algılarda bıraktığı izler elbette aynı değildir.

Arkeologların, geçmiş dönemlere ilişkin devleti tanımlaya yönelik veya bir devleti herhangi bir topluluktan ayırmalarına yarayan birtakım kriterler söz konusudur. Söz konusu kriterler modern devleti tanımladığımız temel unsurlardan farklı olarak, uzmanlaşmış bir bürokrasinin varlığının (*specialized bureaucracy*), merkez etrafında yerleşen hiyerarşik yapının (*hierarchical organization of settlements around a center*) ve gücü gösteren eşsiz sembollerin (*unique symbols of power*) varlıklarına dayanmaktadır (Stein, 2001: 353-379 akt. Joffe, 2018: 4).

Oysa günümüzde modern devlette genellikle görülebilir ya da algılanan dört temel unsur/eleman ya da bileşen söz konusudur. Bu unsurlar; cumhur/halk⁹ (*population*), ülke/memleket (*territory*), hükümet (*government*) ve egemenlik (*sovereignty*) kavramlarıdır (Marume, Jubenkanda, Namusi ve Madziyire: 2016: 24). Söz konusu kavramlardan ‘halk’ ve ‘ülke’ daha somut¹⁰ unsurlardır. Egemenlik ve hükümet ise çoğu zaman üçüncü unsur olarak tek başında değerlendirilen görece soyut unsur olarak şekillenmiştir. Hükümet (etme), en üst seviyede diğer toplulukları da bağlayıcı ve şekillendirici karar alma gücü şeklinde özetlenebilecekken; egemenlik ise iç (*internal*) ve dış (*external*) egemenlik şeklinde iki ayrı biçimde açıklanan zor kullanma yetisine sahiplik şeklinde ifade edilmektedir (Marume vd. 2016: 26-27).

Esasen modern anlamda devleti tanımlarken, devletin bileşenlerini üç unsur altında sınıflandırmak da mümkündür. Jellinek (1991: 211 akt. Gözler, 2007: 4)’e göre devletin unsurları; egemenlik yetkisi, toprak parçası ve toprak parçası üzerindeki millet birliğidir ve söz konusu üç unsur bir devletin kurulması için birlikte gereklidir. Yani günümüzde devletler hangi ideolojiyi benimserse benimsesinler, hangi şekilde

⁹ Gözler (2007: 5) devleti oluşturan unsurlardan insan unsurunu; ‘millet’ şeklinde ifade etmiştir. Akad, Vural Dinçkol ve Bulut (2018: 125) ise, ‘ulus’ ya da ‘millet’ kavramını kullanmışlardır.

¹⁰ İnsan unsurunu, bir araya gelmeleri tesadüfi olmaktan uzak çeşitli milletlerden oluşan aynı devlet içerisinde bir araya gelmiş topluluklar şeklinde (Parlak, 2011: 296) tanımlandığında ve sadece belirli bir zamanda bir arada yaşayan halkı değil de geçmişe ve geleceğe vurgu yapar şekilde kullanıldığında (Akad, Vural Dinçkol ve Bulut, 2018: 125) esasen soyut bir kavramdır.

yapılırsa yapılarınsınlar (üniter, federal ya da bölgesel) bu üç unsura sahip olmak zorundadırlar (Akad vd., 2018: 125).

O halde devleti, verili bir toprak parçası üzerinde egemen olan, otoritesi yasaya ve güç kullanma yeteneğine bağlı olan politik bir aygıt (Parlak, 2011: 164) şeklinde tanımlamak mümkündür. Gözler (2007: 6) ise devleti; ‘belirli bir insan topluluğunun, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olmasıyla oluşan, hukukî kişiliğe sahip devamlı bir teşkilat’ şeklinde tanımlamıştır. Aslında devletin modern anlamda tanımı bir başka deyişle ulus devleti de tanımlamaktır. Guibernau (1997: 93 akt. Özdemir, 2012: 41) ulus devleti; ‘sınırları belirlenmiş bir toprak parçası içinde yasal güç kullanma hakkına sahip ve yönetimi altındaki halkı türdeşleştirerek, ortak kültür, semboller, değerler yaratarak, gelenekler ile köken mitlerini canlandırarak birleştirmeyi amaçlayan bir tür devletin oluşumuyla tanımlanan modern bir olgu’ olarak tanımlamaktadır. Son olarak devleti; insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimi ve siyasal bir organizasyon olarak tanımlamak da mümkündür (Tanilli: 1993: 9 akt. Güneş, 1996: 84).

2.1.2. Devlet Sistemleri ve Yapılarına Göre Devlet Şekilleri

Devletler yapılarına göre sınıflandırıldıklarında, esasen ya onların tekil oldukları ya da karma yapıda (bileşik) olduklarından bahsedilmektedir. Bu anlamda devlet şekilleri üst başlığının altında yapısal anlamda devlet şekillerinden bahsedilmektedir. Çünkü devlet şekilleri, yapılarına göre devlet şekilleri ve egemenliğin kaynağına göre devlet şekilleri şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Nohutçu ve Ündal, 2015: 9-15)¹¹. Bu doğrultuda yapısal anlamda devlet şekilleri denildiğinde literatürde tekli devlet yapısında üniter devlet modeli yer almaktadır. Bileşik devlet kategorisinde ise devlet birlikleri ve devlet toplulukları şeklinde bir ayrım söz konusudur (Gözler, 2015: 184). Federasyon, üst kerte de birleşik devlet formunu temsil etmekle birlikte alt başlıkta devlet toplulukları kategorisinde yer almaktadır. Çünkü birleşik devlet tipleri içerisinde günümüzde varlığını sürdüren tek tip formu olarak federasyonlar gösterilmektedir (Metin ve Erece, 2016: 690). Çalışmada söz konusu ikili ayrım (üniter-federal) kabul

¹¹Bununla birlikte Gözler (2015: 184-196) üniter devlet ve birleşik devlet alt başlıklarını doğrudan doğruya devlet şekilleri başlığı altında incelemiştir.

edilerek ve göz önüne alınarak, bununla birlikte bölgesel devlet alt başlığına da yer verilmiştir. Çünkü 20. yy.'dan itibaren söz konusu ikili ayrımın yanına bölgesel devlet yapısının da eklendiği bilinmektedir (Teziç, 2014: 143 akt. Metin ve Erece, 2016: 688). Bu doğrultuda sırasıyla üniter, bölgesel ve federal devlet tanımlarına kısaca değinilmiştir.

2.1.2.1. Üniter Devlet

Üniter kelimesi Fransızca kökenli bir tabir olup (*unitaire*), 'birlikten yana olan' ve 'birici' anlamlarında kullanılmıştır. Aynı kelimenin İngilizce'deki karşılığı 'unity' ifadesidir. Öyleyse bir devletin üniter olması onun birici, tekçi bir karakterde olduğunu göstermektedir. Çünkü üniter demek bütün, yekpare demektir ve egemenlik hiçbir şekilde başkaca birim veya kurumla paylaşılmamaktadır (Yayla, 2016: 65). Bodin (1576: 25) söz konusu egemenlik kavramını, bir devlette (*commonwealth*) sahip olunan mutlak (*absolute*) ve sürekli/ebedi (*perpetual*) güç şeklinde tanımlamaktadır (Napier, 1997: 64).

Üniter devlette teklik hem devletin unsurları bakımından hem de devletin organları bakımından kendisini göstermektedir. Devletin unsurları bakımından teklik yönü; tek ülke, tek millet ve tek egemenlik şeklinde açıklanmaktadır (Gözler, 2004: 67).

Üniter sistemlerde, genellikle merkeziyetçi yönetsel anlayış hâkimdir ve görece zayıf veya göstermelik, bununla birlikte merkezin sıkı vesayetine tabi mahalli idareler söz konusudur (Yayla, 2016: 66)¹². Çünkü üniter yapılanmalarda, siyasi otorite tamamen merkezi idarede toplanmıştır ve yasama organı ve hükümetin tekliği söz konusudur (Öztop, 2018: 194).

2.1.2.2. Bölgesel Devlet

Doğrudan bölgesel devlet tanımına geçmeden önce, bölge kavramına değinmek gerekmektedir. Coğrafi karakterde olan bölge kavramı etimolojik olarak 'regio' kelimesinden türemiş ve bazen ülkenin bir bölümünü bazen geniş bir coğrafi alanı ve hatta kıtayı tanımlamak için dahi kullanılmıştır (Karakılçık, 2017: 24). Ancak

¹² Ancak Yayla'nın da aynı eserde belirttiği gibi son dönemlerde başta Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya olmak üzere üniter devletlerin merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi içinde oldukları görülmektedir (Yayla, 2016: 66).

çalışmada, bölgesel devlet kavramıyla ifade edilen, devletin tamamından daha küçük ve yönetim birimleri olan illerden daha büyük yönetsel alanlardır.

Tekli ve bileşik devlet yapılarının yanına 20. yy.' da dâhil edilen (Teziç, 2014: 143) bölgesel devlet, federal devlet yapısı ile üniter devlet yapısı arasında bir form şeklindedir (akt. Metin ve Erece, 2016: 688-690). Tek bir devletin olması bölgesel devleti üniter devlet yapılanmasına yakınlaştırırken; egemenliğin göstergesi olan üç temel erkin merkezi idare dışında farklı bölge yönetimlerinde kullanılması da söz konusu yapılanmayı federal devlet yapılanmasına yaklaştırmaktadır.¹³

2.1.2.3. Federal Devlet

Latince '*foederatio*' (ittifak, birleşme) kelimesinden türemiştir ve Fransızca'da özerk bölgelerin birleşmesiyle oluşan devlet (*fédération*) anlamında kullanılmıştır¹⁴. Başka bir kaynağa göre federalizm, Latince'de, sözleşme anlamına gelen '*foedus*' kelimesinden türemiştir ve egemenliğin paylaşılması ya da iktidarın devlet içerisinde bölgesel olarak bölüştürülen yasal siyasal yapıları anlatmaktadır (Özer ve dğr. 2014: 145). Bu sözcükten türetilen sisteme federalizm denilmektedir. Federalizmde, her ne kadar merkezi devlet ön planda olsa da egemenliğin yatay olarak (devletler arasında) bölüşülmesi (Yayla, 2016: 66) söz konusudur. Bu yüzden federal yapıya sahip ülkelerde, devletin idari teşkilatının tam bir bütünlük ve birlik gösterme ihtimali söz konusu değildir (Öztop, 2018: 194).

2.2. Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemi, siyasi sistem veya siyasal sistem olarak da adlandırılan ve erkler arasındaki ilişkiyi niteleyen/belirleyen ya da anlamlı hale getiren bir kavramdır. Buna göre hükümet sistemi; yasama, yargı ve yürütme arasında ilişkileri ortaya çıkaran siyasi görünüm olarak tanımlanabilir (Gül, 2018a: 34).

¹³ Bölgesel Devlet ve Federal Devlet yapılanmaları hakkında daha detaylı bilgi için, Metin ve Erece tarafından gerçekleştirilen (2016), 'Bölgesel Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği' adlı esere bakınız.

¹⁴Federasyon, terimi hakkında detaylı bilgi için bkz. '<https://www.etimolojiturkce.com/kelime/federasyon>'

Dünya üzerinde, erklerin ayrımı anlayışına dayanan başlıca hükümet sistemleri; parlamenter, yarı başkanlık (yarı parlamenter sistem) ve başkanlık sistemleridir (Aydoğdu, 2019: 86). 199 ülke üzerinden yapılan incelemeye göre, en çok tercih edilen sistemin parlamenter sistem olduğu (86 ülke), başkanlık sisteminin (59 ülke) ve yarı başkanlık sisteminin (41) ilgili demokratik hükümet etme sistemlerini takip ettiği, geriye kalan 13 ülkenin ise farklı uygulamalara sahip olduğu belirtilmelidir (Bağce, 2016: 25-27 akt. Öztop, 2018: 194).

Diğer taraftan Kaboğlu (2018: 68-69)'na göre; hükümet sistemi, siyasal rejim ve siyasal sistem arasındaki ilişki daha farklıdır. Yazara göre sistem, rejimi de kapsayan ölçüde geniş değerlendirilmelidir. Çünkü siyasi rejimden farklı olarak sistem; gelenek, iktisadi yapı ve birtakım kültürel değerleri de bünyesinde barındırmaktadır. Hükümet sistemi ise anayasa ile belirlenmiş siyasi rejimdir. Yani sistem ve rejimden daha dar bir alanı ifade etmektedir. Bununla birlikte siyasi rejim¹⁵ ve hükümet sisteminin birlikte kullanıldığı da olmaktadır (Aktan, 2016: 19). Siyasi sistemin bir unsuru olarak değerlendirilen siyasi rejim, Easton'ın tanımlamasına göre değerler, normlar ve otorite yapısından meydana gelmektedir (Dinçkol, 2004: 83).

Hükümet sistemlerinden bahsetmek, kaçınılmaz olarak erklerin ayrımına değinmeyi gerektirmektedir. Erklerin ayrımına ilişkin süreci Aristo'ya kadar götürmek mümkündür. Her ne kadar Aristo'nun doğrudan kuvvetler ayrılığı ilkesini ortaya koyduğunu iddia etmek güçse de Aristo'dan itibaren erklerin üç ayrı kategoride ele alınmaya başlandığı belirtilebilir (Özdemir, 2018: 12-13). Locke ile devam eden erkler ayrımı çalışmaları ardından söz konusu süreç Montesquieu ile yasama, yürütme ve yargı ayrımının neden gerekli olduğu tartışmalarına değin sürmüştür. Locke¹⁶, devlet yönetiminde üç temel kuvvetin olduğunu ve bu kuvvetlerin birbirinden ayrılması gerektiğinden bahsetmiştir (Gözler, 2015: 218-219). Aristo iktidarı elinde bulunduran kişi ya da kişilere göre bir erkler ayrımı benimsemişken, Locke, '*Hükümet Üzerine İkinci Deneme*' isimli eserinde, yasama erki, yürütme erki ve federatif erkten bahsetmiştir (Akgül, 2010: 82).

¹⁵ Rejim kelimesi, '*regime*' (Fransızca) kelimesinden türemiş ve form/şekil anlamlarında kullanılmıştır (Aktan, 2016: 19).

¹⁶ Locke tarafından kaleme alınan, 'Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme' adlı eserde de bahsedilen üç kuvvet; yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvettir (Gözler, 2015: 218).

Bir kuram olarak değerlendirilen (Gözübüyük, 2003. 74) kuvvetler ayrımı ilkesi; yasama, yürütme ve yargı erklerini birbirinden ayrılarak bu sayede, yetkilerin tek elde toplanarak otoriterleşmenin ortadan kaldırılmasını, erkler arasında dengenin sağlanmasını ifade etmektedir (Özdemir, 2018: 12).

Günümüz siyasal sistem tartışmaları içerisinde daha spesifik bir şekilde konumlanmış hükümet etme sistemleri, bahsedilen erkler temelinde *egemenliğin kullanımına ve bunlar arasındaki güç ve otorite dağılımıyla* (Özdemir, 2018: 11) şekillenmektedir. Literatürde hükümet etme sistemleri demokratik ve demokratik olmayan unsurlar olarak kategorize edilmiştir. Yani güçler ayrımına dayanan ya da güçler birliğine dayanan sistemler şeklinde kategorize edilmişlerdir. Buna göre güçler birliğine dayanan ya da demokratik olmayan sistemlerin gücü yürütmede toplayan türleri mutlak monarşi ya da diktatörlük olarak adlandırılırken; gücün yasama organında toplandığı sisteme meclis hükümeti sistemi denilmektedir (Kurt Topuz, 2016: 463). Diğer taraftan demokratik sistemler başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak sınıflandırılmıştır.

Bu anlayışla hükümet sistemleri, demokratik olarak değerlendirilen ve değerlendirilmeyenler şeklindeki ana kategori üzerinden sınıflandırılmaktadır. Siyasal rejimler veya hükümet etme modelleri içerisinde parlamenter sistem, erklerin yumuşak ayrımını temsil ederken, başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrımına dayanmaktadır. Erkler ayrımını savunmayan, demokratik olmayan sistemlerin başında, meclis hükümeti sistemi gelmektedir. Meclis hükümeti sistemi, erklerin yasama lehine birleşmesinin bir sonucudur (Kaboğlu, 2018: 70).

2.2.1. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem, hükümet sistemleri sınıflandırması içerisinde erklerin yumuşak ayrımına dayanan bir görünüm sergilemektedir. Yani parlamenter sistemde kuvvetler ayrımının zayıf olduğu kabul edilmektedir (Yayla, 2016: 71). Bu anlayışın temel gerekçesi, sistemin yürütme erkini yasama erki içerisinde şekillendirme kültüründen kaynaklanmaktadır.

Parlamenteer sistem veya parlamenteer rejim, 1600'lü yıllarının ortasında, Büyük Britanya'da, 1800'lü yılların başında Fransa'da ve yine bu yüzyıl içerisinde Avrupa monarşilerinde uygulama şansı bulmuştur (Kaboğlu, 2018: 70).

Parlamenteer sistemde, yürütme gücü daha önce de değinildiği gibi, yasama erkinin içerisinde doğmaktadır. Başkanlık sisteminin aksine, yürütme çift başlı bir görünüm sergilemektedir. Yürütmenin bir kanadını sorumsuz ve tarafsız cumhurbaşkanı oluştururken; diğer kanat, siyasal sorumluluğu kabul eden bakanlar kurulu ve başbakanı teşekkül etmektedir. Yürütmenin yasama organına karşı sorumlu olduğu sistemde, meclise karşı sorumlu olan esas kanat, başbakan önderliğinde bakanlar kuruludur. Bu sistemde cumhurbaşkanı ya da devlet başkanı devletin sürekliliğini somutlaştırmakta ve aynı zamanda tarihsel gelişim gereği aktif politikaya dâhil edilmemeye çalışılmaktadır (Kaboğlu, 2018: 72).

Parlamenteer sistem, yumuşak erkler ayrımı nedeniyle birlikte uyum içerisinde çalışmaya zorlayan bir yapıya sahiptir. Bu nedenle siyasal kutuplaşma ve bunalımlara neden olmaması gerektiği belirtilmiştir (Gül, 2018a: 55). Ancak uygulamada çok kısa sayılabilecek olan hükümet etme süreleri sistemi politik istikrarsızlıkla bağdaştırmaktadır.

Parlamenteer sistemin başlıca özellikleri iki/çift başlı yürütme kanadı, sorumsuz ve tarafsız devlet başkanının varlığı, yürütmenin belirli koşulların varlığı halinde yasamayı feshetme yetkisi ve son olarak parlamentoya karşı bir kabinenin varlığı şeklinde sıralanmaktadır (Özdemir, 2018: 15). Ayrıca parlamenteer sistemde başkanlık sisteminin aksine güçlü ve disiplinli partilerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır (Yayla, 2016: 71).

2.2.2. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi; başkanlık sistemi ve parlamenteer sistem arasında konumlanmış bir model olarak tanımlanabilir.¹⁷ Gözler (2015: 241) bu sistemi, 'cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenteer sisteme yarı-başkanlık

¹⁷ Anavatanı Fransa olarak kabul edilen yarı-başkanlık sisteminin General De Gaulle'ün kişisel kaprislerinin ve ihtiyaçlarının ürünü olduğuna dair bilgiler söz konusudur (Yayla, 2016: 71).

sistemi denir' şeklinde özetlemektedir¹⁸. Bu sistemi başkanlık sisteminden ve parlamenter sistemden ayıran temel özellikler sırasıyla; aktif bir bakanlar kurulunun varlığıyla birlikte başbakanlık makamının yürütme yapısı içerisinde yer alması ve başkanlık sisteminde olduğu gibi cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ve devlet başkanının sembolik değil, önemli yetkilere sahip olmasıdır (Duverger, 1980: 142 akt. Sargentich, 1993: 582).

Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, aynı zamandan çift başlı yürütmenin sorumsuz kanadını teşkil etmektedir (Yayman, 2016: 308). Diğer taraftan, yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, söz konusu sistemle yönetilen ülkelerde görev yapan cumhurbaşkanlarını, sembolik devlet başkanlarına göre çok daha güçlü kılmaktadır (Yayla, 2016: 72).

Yarı başkanlık sistemi uygulamasının yaygın bir tür olmadığı söylenebilir. Söz konusu sistemin dünya üzerindeki en önemli temsilcisinin Fransa olduğu kabul edilmektedir. Fransa dışında Rusya, Çin, Portekiz, Finlandiya, İzlanda ve Polonya da yarı başkanlık sistemine sahip ülkeler arasında değerlendirilmektedir (Yayman, 2016: 308). Ancak üzerinden atlanılmaması önemli bir ayrıntı olarak, yarı başkanlık modelinin söz konusu ülkelerde birbirinin aynısı şeklinde uygulanmadığını belirtilmesi gerekmektedir. Duverger bu durumu, yarı başkanlık modelinin uygulandığı söz konusu ülkelerin bazılarının başkanlıktan daha çok parlamenter olduklarını belirterek özetlemektedir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda bu kapsamda değerlendirilmelidir (Duverger, 1980: 142 akt. Sargentich, 1993: 582).

Diğer taraftan 1958 Fransa Anayasası'nın ilk hali, söz konusu sisteme, anayasa düzenlemesinin ilk halinde yer vermemiş; mevcut anayasada gerçekleştirilen 1962 değişiklikleri ile Fransa yarı başkanlık sistemini benimsemiştir (Özdemir, 2018: 85). Her ne kadar, 1962 yılındaki Fransa Anayasası değişikliği ile gündeme gelse de daha önce Almanya Weimar Anayasası, İzlanda, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya devletlerinde de bu sistemin izlerine rastlanmaktadır (Kaboğlu, 2018: 73).

¹⁸ 21 Ekim 2007 tarihinde halk oylaması sonucu Türkiye'de 1982 Anayasası'nda değişikliğe gidilerek cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamıştır. Bu durumu Gözler (2015: 242) Türkiye'nin saf parlamenter hükümet sisteminden çıkıp yarı-başkanlık modeline geçmesi şeklinde yorumlamıştır.

Yarı başkanlık sisteminin en önemli uygulayıcısı olduğundan, Fransa uygulaması üzerinden spesifik anlamda sisteme ilişkin birtakım bilgileri paylaşmakta çalışma açısından fayda vardır. Fransa’da önemli görülen devlet işleri cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılmıştır. Yarı başkanlık sisteminin Fransa uygulamasında, parlamenter sistemden farklı olarak başbakan, doğrudan cumhurbaşkanınca parlamenter olma şartı aranmaksızın atanmaktadır. Yine 1958 Fransa Anayasası’nın 39. maddesine göre; yasa teklifinde bulunma yetkisi başbakana ve parlamenterlere aittir.

1958 Fransa Anayasası’nın 9. maddesi, tipik parlamenter sistemin aksine, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesini geleneksel hale getirmiştir. Cumhurbaşkanının gerektiğinde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi parlamenter sistemlerde istisnai bir özelliktir. Diğer taraftan yarı başkanlık sisteminde bu yetki açıkça geleneksel olarak kullanılmaktadır (Gül, 2018a: 59). Söz konusu uygulamalar nedeniyle yarı başkanlık sistemi, diğer hükümet etme modelleri olarak değerlendirilen, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemden ayrılmaktadır.

2.2.3. Başkanlık Sistemi

Hükümet sistemi sınıflandırması içerisinde sert/katı kuvvetler ayırımına dayalı olarak şekillenmiş bir sistemdir. Bu sistem adını İngiliz yazarların eski kolonilerinin kurduğu siyasal sistemi anlatırken kurduğu ifadelerden almıştır (Özdemir, 2018: 49). Sistem dünyada ilk olarak ABD’de uygulanma şansı bulmuştur. 1787 ABD Anayasası’yla kurulmuş olan sistem, 1800’lü yılların ikinci yarısında kuramsal bir çerçeveye kavuşmuştur (Kaboğlu, 2018: 72). Kuzu (2015: 19)’ya göre, bu sistem, ‘*Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nın kabul ettiği bir hükümet şeklidir.*’ Günümüzde de başkanlık sisteminin en başarılı şekilde ABD’de uygulandığı kabul edilmektedir (Gül, 2018a: 44).

Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayırımından kastedilen, geniş anlamda üç temel erk olsa da yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler esas belirleyici fonksiyonlardır. Yani yasama ve yürütme arasındaki ilişki, parlamenter sistemde olduğu gibi iç içe geçmiş değildir. Yürütme parlamentonun güvenoyuna gerek duymamakta ve organlar arasında fren-denge mekanizmasına dayalı bir yapılanma meydana gelmektedir (Yayman, 2016: 298).

Başkanlık sisteminde yönetim, yani yürütme organının/erkinin üstünlüğü söz konusudur. Çünkü doğrudan halk tarafından seçilmiş bir yöneticinin yönetsel etki düzeyi çok daha geniş olmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme doğrudan birbirine karşı sorumlu değildir ve yasama organının yürütmeyi denetimi zayıftır (Gül, 2018a: 47). Söz konusu sistemde başkan yürütmeye ilişkin yetkileri tek başına kullanmaktadır. Bunu hem devlet başkanı hem de yürütme organının başı sıfatıyla gerçekleştirilmektedir.

Başkanlık modelinin ABD uygulamasında, başkan bu yetkilerine rağmen yasamaya ilişkin bir faaliyette bulunarak kanun teklif ya da tasarısı vermemektedir. Ancak, ABD Başkanı, kongre içerisinde üzerinde etkili olabileceği üyeler aracılığıyla, mesajlar yoluyla ya da basın toplantıları yoluyla kanun teklifi isteklerini dolaylı olarak iletme şansı bulmaktadır (Kuzu, 2005: 40).

Başkanlık sistemi uygulamada (diğer tüm sistemlerde olduğu gibi) birtakım avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Bu durum söz konusu ülkelerin yönetsel kültürüyle de yakından ilgilidir. Başkanlık sisteminin avantajları; istikrarlı bir yönetim, sorunsuz temsil, aşırılıklarının önlenmesi, hızlı ve etkili yönetim, etkin parlamento olarak sıralanmıştır (Yayman, 2016: 299). Bununla birlikte uygulamada birtakım kurumsal ve siyasal güçlükler de söz konusudur (Kuzu, 2015: 37).

2.2.4. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sistemi, erklerin birliği ilkesine dayanmaktadır ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin aksine bir görünüm sergilemektedir. Bu yüzden demokratik olmayan ya da anti-demokratik sistemler sınıflandırmasına dâhil edilebilmektedir. Bu sistemde iki temel erk olan yasama ve yürütme, meclis bünyesinde toplanmıştır (Özdemir, 2018: 100). Sistemin temelini Jean Jacques Rousseau tarafından ortaya atılan egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesine dayandığı kabul edilmektedir (Gül, 2018a: 41). Yani egemenliğin tek ve bölünmez çatısı olarak milletin temsilcilerinin olduğu meclis binası seçilmiştir. Bu anlamda meclis hükümeti sistemi ilk kez Fransız Devrimi'nde tasarlanmış (Turhan, 1991: 455) ve aynı ülkede Konvansiyon Dönemi'nde uygulama şansı bulmuştur (Gözler, 2010: 563 akt. Özdemir, 2018: 100).

Sistemin dünya üzerindeki popüler uygulayıcısı olan İsviçre'de 1848 yılından itibaren benimsenen sisteme 'kolejyal yönetim' denilmektedir (Kaboğlu, 2018: 73).

Diğer taraftan meclis hükümeti sistemi Türkiye’de, 1921 Anayasası’nda uygulama şansı bulmuştur. Ancak İsviçre uygulaması ve Türkiye uygulamasının birbirinden farklı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Söz konusu sistemde yasama, yürütme ve yargı güçleri, Büyük Millet Meclisi’nce kullanılmakta ve bu sayede organlar arasında yaşanacak olan çatışmalar önlenmektedir (Gül, 2018a: 67). Erkler arası çatışma ihtimalini ortadan kaldıran bu özellik, aynı zamanda söz konusu sistemi anti-demokratik hale getirmektedir.

Kuvvetler birliğinin hâkim olduğu sistemde, meclis, işlerini yürütmek amacıyla kendi içerisinde bakanlar eliyle yürütmeyi meydana getirmektedir. Ancak yürütmeyi oluşturan bakanlar kolektif bir şekilde değil de tek başlarına meclise karşı sorumludurlar. Mevcut sistemde ayrıca bir devlet başkanlığı, başbakanlık gibi makamlar yer almamaktadır. Bu yüzden meclisin istimrarı¹⁹ ilkesi gereği erkleri bünyesinde toplayan meclis, sürekli olarak görev yapmakta ve tatil edilmemektedir (Nohutçu, 2015a: 11-12).

Meclis hükümeti sisteminin Türkiye uygulamasının dönemsel koşullara bağlı olarak geçici bir yönetsel anlayışı ortaya koyduğu unutulmamalıdır.²⁰ Diğer taraftan söz konusu sistemin İsviçre uygulaması, meclis (Federal Meclis) içerisinde bir yürütme organının (Federal Konsey/Conseil Federal) teşekkül etmesiyle uygulama şansı bulmaktadır (Kaboğlu, 2018: 74).

2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Literatürde yer alan klasik anlamda demokratik hükümet (etme) sistemleri; başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemleridir. Bununla birlikte dünya genelinde anayasalarca kabul görmüş çok sayıda hükümet sistemi uygulaması söz konusudur ancak bu çeşitliliğe rağmen demokratik sistem uygulamaları esasen başkanlık ve parlamenter sistem türlerini ihtiva etmektedir (Sargentich, 1993: 579). Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, hangi modele yakın durduğu, klasik hükümet sistemleri arasında yer alıp almadığı konuları tartışmalıdır.

¹⁹ Arapça kökenli istimrar kelimesi; ‘devamlılık, süreklilik, kavi ve daim olma’ anlamlarında kullanılmaktadır (<https://www.luggat.com/index.php#ceviri>)

²⁰ 1921 yılında başlayan uygulama 1923 yılında 364 sayılı kanunla (Teşkilat-ı Esasi’nin 11. ve 12. maddeleri) Reis-i Cumhurluk makamı ve Başvekillik makamının kurulmasıyla fiiliyatta kaldırılmıştır (Gül, 2018: 68).

Çalışmanın aynı bölüm içerisinde yer almakla birlikte önceki başlıklarında yer verilen hükümet sistemlerine bu bölümde genel karakterleri üzerinden değinilmiştir²¹. Bununla birlikte Türkiye’de, ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli’ olarak adlandırılan hükümet sisteminin de asli kodları belirtilmiş ve literatürde yer alan hükümet sistemleri içerisinde nerede konumlandığı açıklanmıştır.

Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sisteminin dünya genelinde uygulanmakta olan türlerine ilişkin bilgilere Tablo 2. 1.’de yer verilmiştir.

Tablo 2. 1. Demokratik Hükümet Etme Sistemlerinin Türleri ve Genel Özellikleri

Sistem	Türleri	Genel Özellikleri
Başkanlık Sistemi	-Saf Başkanlık Sistemi -Patronlu Başkanlık Sistemi -Çok Partili Başkanlık Sistemi -Aralıklı Başkanlık Sistemi	-Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir -Yasama organı başkanı görevden alamamaktadır -Sert kuvvetler ayırımına dayanmaktadır, yasama, yargı ve yürütme birbirinden tamamen bağımsızdır -Yürütme organı tek kişiden (bununla birlikte onun oluşturduğu diğer idari mekanizmalardan) oluşmaktadır -Aynı kişi yasama ve yürütmede aynı anda görev alamaz -Yürütme organı yasamadan güvenoyu aramaz
Parlamenter Sistem	-Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm -Westminster Modeli -Başbakanlık Hükümeti -Alman Tipi Parlamentarizm	-Yürütme çift başlıdır, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu yürütmenin iki kanadını temsil etmektedir -Yürütme yasama içerisinde doğmaktadır. Seçmenler yalnızca parlamentoyu oluşturmaktadırlar -Erkler arasında yumuşak ayırım ve adeta bir iş birliği söz konusudur -Yürütme parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaktadır -Devlet başkanı sorumsuz ve tarafsızdır (Ancak söz konusu ilkenin tamamlayıcı unsuru karşı imza kuralıdır)
Yarı Başkanlık Sistemi	-Sözde/Sınırlı Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi -Tam Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi -Üstün Yetkili Yarı Başkanlık Sistemi -Dengeli Yarı Başkanlık Sistemi	-Yürütme çift başlıdır. Devlet başkanı ve bakanlar kurulu aynı anda mevcuttur -Devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi söz konusudur -Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. -Başbakan parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludur, görevde kalması devlet başkanı ve parlamentonun güvenoyuna bağlıdır

Kaynak: Özdemir (2018)

²¹ Her ne kadar çalışma içerisinde tekrara düşülmüş hissine neden olsa da esasen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin doğru yerde konumlandırılması adına söz konusu açıklamalar zorunlu olarak değerlendirilmelidir.

Buna göre yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin kimi karakteristik özelliklerini bünyesinde taşıya hibrit bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu modellerin tarihsel ortaya çıkışları ve uygulanma serüvenleri yarı başkanlık sisteminin diğer iki türün ardından ortaya çıkması bu iddiayı kanıtlamaktadır.

Tablo 2. 2.'de ise, Türkiye'de 2017 yılından itibaren uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özelliklerine yer verilmiştir. Tablo 2. 2.'nin amacı, söz konusu özgün sistemin genel özelliklerinin hangi sisteme daha yakın olduğunu ortaya koymaktır.

Türkiye'de uygulanan söz konusu sistemin, başkanlık sisteminin asli unsurların bünyesinde barındırdığını söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Ancak tali düzenlemeler bağlamında değerlendirildiğinde ABD tipi saf başkanlık sisteminden ayrı bir sistem olduğu ortadadır. Zaten başkanlık sisteminin uygulanma şansı bulduğu hiçbir ülkede sistemin aynı şekilde uygulandığını iddia etmek mümkün gözükmemektedir (Küçük, 2017: 167).

Tablo 2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türü ve Genel Özellikleri

Sistem	Türü	Genel Özellikleri
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	-Yalnızca Türkiye'de uygulanmaktadır. Başkaca türü olduğu söylenemez ancak söz konusu sistemin başkanlık modelinin bir türü olduğu söylenebilir.	-Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir -Yürütme tekçi yapıdadır, bakanlar kurulu yoktur. -Aynı kişi yasama ve yürütmede aynı anda görev alamaz. -Üst düzey yöneticilerin neredeyse tamamı doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmaktadır -Yasama, cumhurbaşkanını görevden alamamaktadır.

Diğer taraftan Gözler (2017: 5-6)'e göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diye bir sistem ne İngiliz ne Fransız ne de Türk literatüründe yer almamaktadır. Ona göre sistemin adının ne olduğu değil, tekçi yapıda mı yoksa düalist yapıda mı olduğu önemlidir (Gözler, 2017: 6). Yine Gözler (2017: 8-9)'e göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin başkanlık sistemiyle bir benzerliği ya da ilgisi yoktur. Ancak diğer taraftan bu konu hakkında farklı görüşlere de rastlamak mümkündür. Örneğin,

Küçük (2017: 159)'e göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, tipik başkanlık sistemidir. Bununla birlikte Küçük (2017: 164-165)'ün belirttiğine göre, ABD başkanlık sistemiyle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasında birtakım farklılıklar da söz konusudur. Yazar tarafından on yedi madde halinde sıralanan bu farklılıklar arasında; ABD'de fesih ya da azil müessesesi olmamasına rağmen başkanlık sisteminin Türkiye uygulamasında (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) seçimlerin yenilenmesi suretiyle değişikliğe gidilebilmesi önemli bir başlık olarak değerlendirilebilir (Küçük, 2017: 164). Her iki uygulama arasında ki bir diğer önemli ayırım, Türkiye'de Cumhurbaşkanının üst düzey atamalarında, ABD uygulamasının aksine başkaca bir organın onayına gerek duymamasıdır (Küçük, 2017: 164). Söz konusu tartışmalarla birlikte altının çizilmesi gereken önemli noktalardan birisinin de bir ülkenin anayasasının farklı modellerden öğeler ödünç alabileceği gerçeği olduğu belirtilmelidir. Bu tür borçlanma ilgili anayasalarda hükümet etme biçimlerinin karmaşık bir hal almasıyla sonuçlanabilmektedir (Sargentich, 1993: 583).

Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden evvel uygulanan hükümet etme modelleri/sistemleri açısından değerlendirildiğinde, genel anlamda parlamenter hükümet sistemiyle yönetilmiştir (Öztürk, 2019: 51). Türk tipi parlamenter sistem şeklinde de adlandırılan sistemin bürokratik oligarşiyi besleyen bir yapıda olduğu ve demokrasi hayatına ciddi katkılar sağlamadığı yönünde eleştiriler de söz konusudur (Gülener ve Biricikoğlu, 2017: 69). Ancak 1982 Anayasası'nda 18 maddelik değişiklikle birlikte, Türkiye'de, hükümet etme sistemi yeni bir hal almıştır. Bu sistem kendine özgü birtakım kurullar ve kurallar barındırdığı için bu sistemin klasik hükümet etme biçimleri içerisindeki konumunun tartışmalı olduğu daha önce belirtilmiştir. Ancak bununla birlikte, başkanlık modeline diğer tipler içerisinde daha yakın durmaktadır. Bu durumun en önemli nedeni, yeni sistemde başbakanlık makamına son verilmesi ve yürütme yetkisinin seçimle iş başına gelen cumhurbaşkanında olmasıdır. Yeni sistemin merkezi figürü kuşkusuz cumhurbaşkanıdır (Alkan, 2018b: 64). Yeni sistemde başbakan ve bakanlar kurulu tarafından kullanılan yetkilerin tamamı, cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Diğer taraftan sistemin merkezi örgütlenmesi bakımından köklü değişikliklere gidildiği ve yeni kurum ve kuruluşlar ihdas edildiği bilinmektedir. Bununla beraber dolaylı yoldan birçok değişim meydana gelmekte, bu durum en çok cumhurbaşkanının atama yetkilerinde meydana

gelen artışlar ile hâlihazırdaki yönetsel birimlerin kuruluş kanunlarında meydana gelen değişikliklerde gözlenmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bir nevi başkanlık sisteminin Türkiye uyarlaması olduğu şeklinde görüşler de söz konusudur (Bıyıkoglu ve Karip, 2018: 42). Çünkü başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrılan en belirgin yönü devlet başkanının yasamadan tamamen bağımsız doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesidir (Sargentich, 1993: 580). Şu halde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi birebir ABD başkanlık modeli olmasa da devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması yeni sistemi başkanlık modelinin bir türü olarak değerlendirilmesi gerektiği işaretlerini taşımaktadır. Zaten sistemlerin asıl kodları aynı kalmakla birlikte aynı sistemlerle yönetilen ülkelerde dahi kuvvetler arası ilişkilerin birbirinin aynısı olduğunu iddia etmek güçtür. Örneğin; ABD, Azerbaycan ve Arjantin ülkelerinin her biri başkanlık sistemiyle yönetilmektedir; ancak her birinde kuvvetler arası ilişki farklılık göstermektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924).

Sonuç olarak akademik anlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diye bir sistemin literatürde yer almadığı, tartışmaya açık olsa da başkanlık sisteminin asli unsurların büyük kısmını bünyesinde barındırdığından, başkanlık sistemine daha yakın durduğu belirtilmelidir.

2.3. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımı

Merkezden yönetim ve yerinden yönetin anlayışı aynı zamanda devlet yapısını ortaya koyan temel kamu yönetimi ilkelerindedir. İdarenin bütünlüğü anlayışı çerçevesinde salt merkezden yönetimin işlevsel imkânsızlığını ortadan kaldıran yönetim pratiği olarak söz konusu ikili yönetsel anlayış benimsenmiştir. Çünkü merkezden yönetim ilkesi tek başına uygulanamamakta ve ancak yetki genişliği ilkesi ve yerinden yönetim ilkeleri ile birlikte uygulama şansı elde edebilmektedir (Karakılçık, 2016: 19). Keleş (2012: 26) söz konusu durumu, yerel yönetimlerin varlığının yönetsel nedenleri arasında değerlendirmektedir. Bu yüzden hiçbir örgüt tek başına ne merkeziyetçi ne de adem-i merkeziyetçi olarak değerlendirilememektedir (Nohutçu, 2015b: 57). Birbirinin karşıtı gibi görünen bu kavramlar, aslında birbirinin tamamlayıcısıdır ve birbirinin zayıf yanlarını örten bir işleve sahiptirler (Keleş, 2012: 27).

Devletler kendi yönetsel kültürüne uygun merkezden yönetim ve yerinden yönetim dengesi kurarlar. Karar verme yetkisinin çevrede mi, yoksa merkezde mi yoğunlaştığı o yönetimin merkeziyetçi bir yapıya mı, yoksa adem-i merkeziyetçi bir yapıya mı daha yakın olduğu konusunda birer gösterge olarak değerlendirilmektedir (Nohutçu, 2015b: 57). Türkiye’de birtakım yönetsel ve siyasal gerekçelerle merkeziyetçi yapı ve anlayışın hâkim olduğu söylenebilir (Karakılçık, 2016: 19).

2.3.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, esasında yönetsel faaliyetlerin özekliğini işaret eder. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın 123. maddesinin ikinci fıkrasına göre; idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır²². Kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğince veya merkezi idare tarafından yürütülmesine merkezden yönetim anlayışı denilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018: 31). Diğer taraftan Nohutçu (2015: 58)’ya göre kamu hizmetlerinin uygulama yetkisi ve bu hizmetlere karar verme ile mali vasıtaların örgütün en üst kademesinde (merkezi hükümet) toplandığı yönetim biçimine merkezi hükümet denilmektedir. Merkezi yönetim, karar alma mekanizmalarını, uygulama mekanizmalarını ve bunları gerçekleştirecek mali araçları bünyesinde barındıran bir yapıya sahiptir. Yani bir ülkedeki hizmetlerin tek bir merkeze bağlı kamusal kuruluşlarca yerine getirilmesidir (Özer ve Önen, 2017: 227).

Söz konusu merkezden yönetim ilkesinin tek başına uygulanma ihtimali söz konusu değildir (Karakılçık, 2016: 19). Çünkü neredeyse hiçbir ülkede tüm kararlar tek merkezden alınıp uygulanamaz. Diğer taraftan, alınan kararların merkezde ya da çevrede bulunma oranı yönetim hakkında onun merkeziyetçi mi yoksa adem-i merkeziyetçi mi olduğunun göstergelerindedir (Nohutçu, 2015b: 57).

Devletin tek bir tüzel kişilik olarak görünmesi, kamusal hizmetlerin bakanlıklar şeklinde örgütlenmesi, gelir ve giderlerin merkezde toplanması, planlamanın merkezde yapılması, merkeze bağlı hiyerarşik taşra biriminin olması ve idarenin bütünlüğü ilkesi merkezden yönetimin temel özellikleri olarak değerlendirilmektedir (Gözler, 2018: 32).

²² Türkiye’de söz konusu kavram idarenin yönetsel ilkeleri arasında yer almakta ve bu ilkeye 1982 Anayasası’nın 123. maddesinin 2. fıkrasında ayrıca yer verilmektedir. Buna göre; ‘*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*’ denilmektedir.

Merkezden yönetim tek başına uygulaması imkânsız ve gerçek dışı bir yöntem olsa da hizmette tek örneğin sağlanması, uzmanlaşmayı özendirilmesi, kaynakların tek elde toplanarak daha akılcı dağılması, birtakım kamusal hizmetlerin daha etkin sunulması ve eşgüdümü artırıcı nitelikte olması nedeniyle de avantajlı yönleri sahiptir (Keleş, 2012: 27-28).

2.3.2. Yerinden Yönetim

Merkezden yönetim anlayışının tersi ve aynı zamanda tamamlayıcı ilkesidir. Yerinden yönetim kavramının bir diğer adı adem-i merkeziyettir (*decentralization*) (Keleş, 2012: 23). Merkezisizleştirme ya da desantralizasyon şeklinde de ifade edilebilecek olan kavram, yönetsel fonksiyona ilişkin bazı yetkilerin merkezi birimler dışına dağıtılması (Arıkboğa, 2018: 3) şeklinde de tanımlanabilir. Bir diğer tanımlamaya göre yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerinin bir bölümünün merkezi idare dışındaki otoritelere aktarılmasıdır (Kömürcüoğlu, 2018: 163).

Yerel yöneticilerin sistemden kaynaklı sorunlar nedeniyle yerel halkın hoşnutluğundan ziyade, merkezi idarecilerin isteklerine cevap aramaya çalışmaları söz konusu yönetim anlayışının olumsuz yönünü ortaya koyarken; hizmet sunumunda pratiklik, yerel sorunlara yerel çözüm olanakları sağlama ve iş birliği alanlarında sağladığı düşünülen kazanımlar da olumlu yönlerini ortaya koymaktadır (Keleş, 2012: 28).

Yerinden yönetim kavramı uygulama açısından: siyasal yerinden yönetim ve merkezden yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır²³ (Nohutçu, 2015b: 60). Türkiye’de uygulama şansı bulan yerel yönetimlerin, 1982 Anayasası uyarınca idari yerinden yönetim anlayışına dayandığı açıktır. Çünkü siyasi ve yargısal nitelikli ve aynı zamanda idari bütünlüğü zedeleyici hiçbir oluşum söz konusu dahi değildir.

²³ Literatürde söz konusu ayrım benimsenmiş olsa da Arıkboğa (2018: 4-8) bu ayrımın sorunlu olduğunu, uluslararası arenada tam anlamıyla karşılık bulmadığı ve bununla birlikte bazı olumsuz algılara sebebiyet verdiğini belirtmiştir. Ancak söz konusu çalışmanın bilimselliğini kabul etmekle birlikte bu doktora tezi hakim literatür sınıflandırmasını kabul etmiştir.

2.3.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Federal yapılanma içerisinde merkezi idarenin elinde bulundurduğu yasama ve yürütme gücü ve bunlara bağlı egemenlik ve otoritenin il, cumhuriyet, kanton veya eyalet gibi yerel yönetim birimleriyle paylaşılmasıdır (Nohutçu, 2015b: 60). Siyasi yerinden yönetim, erklerin tek merkezde kullanılması anlayışının tersine yerel yönetimlere, yargı ve yasama alanında birtakım egemenlik yetkilerinin kullanımının önünü açmaktadır. Siyasi adem-i merkeziyet olarak da adlandırılan söz konusu yönetim anlayışı, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel yönetim birimlerine tanınan ya yarı özerk ya da özerk statüye dayanmaktadır (Keleş, 2012: 113).

2.3.2.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim

Yönetimsel yerinden yönetim, erklerin tümünün paylaşılmasını değil yalnızca yürütme yetkisinin paylaşımını ifade etmektedir (Arıkboğa, 2018: 6; Keleş, 2012: 25). Yani yasama ve yargı güçleri merkezi yönetimde toplanmaktadır. Bu yüzden yerinden yönetimler, yer aldığı ülkelerin yönetim yapılarında köklü dönüşümler gerçekleştirilmeden yeniden tasarlanma şansına sahiptir. Ancak yerel yönetimlerin de merkezi yönetim unsurları arasında karşılıklı etkileşim halinde oldukları düşünüldüğünde söz konusu iddia tartışmalı bir hal almaktadır.

Yönetimsel yerinden yönetim; yer yönünden yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet yönünden yerinden yönetim (kamu kurumları) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Nohutçu, 2015b: 61). Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, coğrafi anlamda geniş hizmet anlamında dar bir alanı temsil etmektedir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, birinci durumun aksine, hizmet bakımından çok sayıda kamusal görevi içinde barındıran bir yapıya sahip olmasına rağmen bu hizmetlerin sunumu belirli coğrafya ile sınırlandırılmış yapıları temsil etmektedir.

2.3.2.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Aslında yönetimsel anlamda her toplumun tarihi kendi yerel yönetimlerinin tarihi olarak değerlendirilmelidir ve bununla birlikte yerel yönetimlerin modern anlamda

günümüzdeki yapısına kavuşması 18-19. yy. civarında olmuştur (Karakılçık, 2016: 36-37).

Yer yönünden yerinden yönetim, mahalli idareler ya da mahalli adem-i merkeziyet (Keleş, 2012: 25) şeklinde de adlandırılmaktadır. Mahalli kavramı, söz konusu kamusal hizmetlerin yerelliğini vurgulamaktadır. Yerel yönetimler dünya gündemindeki güncelliğini sürekli olarak korumayı başarabilen ve aynı zamanda demokrasi uygulamalarının beşiği kabul edilen bir karaktere sahiptir (Parlak ve Doğan, 2018: 100). Yerel birimlerin birleşip devleti oluşturduğu anlayışı ve yönetsel yapılanma içerisindeki vazgeçilmez konumları söz konusu yönetim kademelerinin önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler; '*mahalli müşterek ihtiyaçlar*' kavramıyla netlik kazanmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim veya mahalli idareler, söz konusu mahalli nitelikteki kamusal hizmet sunumundan sorumlu idari birimlerdir. Yerinden yönetim birimleri yönetim biçimlerine göre farklılık göstermektedir.

Türkiye'de yerel yönetim/mahalli idare birimleri; köy, il özel idaresi ve belediye şeklinde sayılıp sınırlandırılmıştır. Mahalli veya yerel idarelerin/yönetimlerin, yönetsel özerklikleri olduğu ve bu kapsamda, sınırlı sayıda kamusal görevleri yerine getirirken merkezi yönetimden ayrı tüzel kişilikleri ve mal varlıkları olduğu kabul edilmektedir (Keleş, 2012: 25).

2.3.2.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri, kamu kurumları olarak da adlandırılmaktadır. Hizmetsel yerinden yönetimler, ülkenin genelinde tek bir kamu hizmetinin sunumundan sorumludur (Nohutçu, 2015b: 182). Yani hizmet sunumu açısından sınırlı, mekân/coğrafya bakımından geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bu bakımdan, kamu kurumları, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren alanlarda devlet tüzel kişiliği dışında, söz konusu hizmetleri yerine getirmek amacıyla kendilerine tüzel kişilik verilen kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Doğan, 2018: 267).

2.4. Özerklik, Vesayet ve Yerel Özerklik-İdari Vesayet İlişkisi

Türk hukukunda yerel yönetimlerin özellikleri; coğrafi alan, tüzel kişilik, sınırlı sayı prensibi, yerel seçilmiş organlar ve personel, mahalli (müşterek) kamu hizmeti ile vesayet denetimi ve özerklik başlıkları altında toplanmaktadır (Kozanoğlu, 2015: 58-63). Özerklik, yerinden yönetimin ana ilkelerinden birisi olmakla birlikte yalnızca yerel yönetimler için öngörülmüş bir düzenleme değildir (Karakılçık, 2016: 48). Vesayet ise hukukilik denetimi şeklinde merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde tanınmış bir yönetsel denetim yetkisidir (Önen ve Eken, 2016: 218)²⁴.

Bu bölümde yerel yönetimlerle içselleştiği düşünülen, özerklik ve vesayet kavramları hakkında açıklamalarda bulunulmuş, ayrıca yerel özerklik ve idari vesayetten bahsedilmiştir. Sırasıyla özerklik, yerel özerklik kavramları ve türleri incelenmiş, vesayet kavramı detaylı olarak analiz edilmiştir. Kavramsal ve tarihsel gelişimi incelenen vesayet terimi daha sonra idari denetim içerisindeki yeriyle ele alınmıştır. Son alt başlıkta ise, idari vesayet ve yerel özerklik kavramları arasında var olan ters orantılı ilişki üzerinde durulmuştur. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde yerel özerklik ve idari vesayet kavramlarının terazinin iki ayrı ucunda yer aldığı düşünülmektedir.

2.4.1. Özerklik ve Yerel Özerklik Kavramı

Türkçe bir kelime olan özerkliğin ('öz' ve 'erk' kelimelerin birleşmesiyle oluşmuştur) epistemolojik analizi sonucu Yunanca kökenli 'autonomy' ('autos²⁵' ve 'nomos' sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur) sözcüğü ile kullanıldığı görülmektedir (Parlak, 2011: 603).

Özerklik, belirli bir yasal düzenin sınırları içerisinde, herhangi bir topluluk, kurum ya da kuruluşun kendi kendini yönetme hakkı olarak tanımlanmıştır (Önsal, 2017: 379).

²⁴ Ancak idari vesayet yetkisinin kanun koyucunun takdirinde bulunan bir konu olduğu ve bu maksatla vesayet yetkisini yerindelik denetimi şeklinde genişletmesinin hukuksal anlamda mümkün olduğu ve son olarak konuya ilişkin Anayasa Mahkemesinin 2010 tarihli bir kararı (AYM, 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30) söz konusu olduğu belirtilmelidir (Gündüz, 2015: 74). Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında hâkim literatüre uygun olarak idari vesayete ilişkin, hukukilik denetimi şeklinde gerçekleştirildiği ifadesine yer verilmeye devam edilecektir.

²⁵ 'Autos' sözcüğü Türkçe'de; 'ben', 'kendi' anlamlarından kullanılmaktadır. Diğer taraftan 'nomos' ise; 'yasa' ya da onun yabancı dil kökenli eş anlamlısı 'kanun' sözcüklerine karşılık gelmektedir.

Demokrasi kavramıyla yakın ilişki içerisinde bulunan özerklik kavramı, sadece yerel yönetimleri ilgilendiren bir kavram değildir (Arıkboğa, 2015: 12); ancak yerel özerklik yerinden yönetimlerin ana ilkelerinden birisidir (Karakılçık, 2016: 48). Arıkboğa (2015: 19) bu durumu, '*kimin veya neyin özerkliği*' şeklinde sorunsallaştırmıştır. Çünkü özerkliğin kim için (yerel topluluklar veya hizmet birimleri) düzenlendiği ve özerkliğin türü (idari/mali özerklik veya siyasi özerklik) bahsedilen özerkliğin karakteristik özelliklerini ortaya koymaktadır. Bazı hizmetler ve bu hizmetin sunumuyla görevli ve yetkili kılınmış birimlere tanınan özerklik ancak idari ve mali anlamda söz konusu olmaktadır; yerel topluluklara ilişkin özerklik ise söz konusu birimlerin niteliğine göre siyasi özerkliği de içerebilmektedir (Arıkboğa, 2015: 21). Örneğin üniter yapılanmaya sahip bir devlette, yerel yönetimlerin özerkliği idari ve mali alanla sınırlı kalırken, diğer yerel topluluk birimleri olan federe devletler veya özerk bölgeler için bu sınır siyasi özerlikle aşılmaktadır (Arıkboğa, 2015: 21). Özetle, özerklik kavramı tek başına çok geniş anlam ihtiva etmekte ve doğru kullanımı için söz konusu özerkliğin türü ve öznesi birlikte değerlendirilmelidir.

Diğer taraftan yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmasının, kendi görevlerini yapabilme yetisinin ve tüzel kişilik sahibi olmalarının doğal sonucu olarak değerlendirilmektedir (Keleş, 2012: 54). Her ne kadar Türkiye'de, 1982 Anayasası'nda doğrudan doğruya kavramsal olarak yerel yönetimlere ilişkin özerklik²⁶ ifadesi yer almasa da özerkliğin unsurları arasında değerlendirilecek birtakım hususlara değinilmiştir. Yerel özerklik kavramı, Türkiye tarafından da benimsenen AYYÖŞ çerçevesinde, Keleş (2012: 56-59)'in de belirttiği üzere, beş başlık üzerinde değerlendirilebilir. Sırasıyla kavramsal açıdan yerel özerklik; mali (akçal) kaynaklar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkileri, yerel yönetimlerin diğer yerel yönetim birimleriyle iş birliği yapma hakkı ve son olarak yerel yönetimlerin ilgili yasalarca kendilerine tanınmış haklarını kullanırken ortaya çıkacak hukuksuzluklarda yargısal güvenceye sahip olmaları şeklinde tanımlanmaktadır.

²⁶ 1982 Anayasası'nda yalnızca iki maddede özerklik ifadesine yer verilmiştir. İlki, ilgili anayasanın 130. maddesinde yer alan bilimsel özerklik ifadesidir ve yine ilgili madde uyarınca üniversitelere tanınmıştır. Diğer özerklik ifadesi ise bahsedilen anayasanın 133. maddesinde haber ajanslarına ilişkin düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi, yerel yönetimlere atfen doğrudan doğruya yerel özerklik ifadesini benimsememiş olmasına rağmen, söz konusu beş başlık hakkında yerel özerkliğe uygun çeşitli düzenlemelere yer vermektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ilk fıkrası, yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçimle işbaşına gelmelerine ilişkin düzenlemeye yer vermiştir. Yine aynı madde metninin ikinci fıkrası, yerinden yönetim ilkesinin benimsendiğini ifade etmiş, özünde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini kabul etmiştir. Diğer taraftan ilgili maddenin son fıkrasında yer alan; '*bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*' ifadesiyle mali özerkliğe vurgu yapılmıştır. Dördüncü ve beşinci fıkralarda, AYYÖŞ hükümleriyle benimsenen yerel özerkliğe uygun olarak, seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların ve kaybetmelerin denetiminin yargı yolu ile olacağına güvencesi verilmiştir.

Anayasal metinde, yerel özerkliğe ilişkin eleştirilebilecek düzenlemenin başında, vesayet denetimine ilişkin ilgili yasanın beşinci fıkrasında yer alan; '*toplum yararının korunması*' ve '*mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması*' ifadelerindeki muğlaklık gelmektedir. Bu durum yönetsek özerklik ve idari vesayet in karşıt iki kavramlar şeklinde (Gündüz, 2015: 66) terazinin iki ayrı ucunda yer almasının doğal sonucu olarak bir tarafta meydana gelen ağırlığın diğer tarafı etkisizleştirilmesi şeklinde yorumlanmaktadır.

Anayasal düzeyde, 'ilkesel anlamda' belirlenmiş olan yerel özerklik kavramına, 2000'li yılların başında yasalaşan yerel yönetim ile ilgili düzenlemelerde doğrudan yer verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁷'nin 3. maddesinde, belediyelerin tanımı yapılırken; '*idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*' ifadesine yer verilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda²⁸ (3. madde) benzer şekilde; '*il halkının mahalli müşterek niteliğindeki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder*' denilmiştir. Bu doğrultuda il özel idarelerinin de belediyeler gibi idari ve mali özerkliğe sahip olduklarının doğrudan kanunla kabul edildiği belirtilmelidir.

²⁷ Belediye Kanunu, Kanun Numarası: 5393 Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2005, Resmi Gazete: Tarih: 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874, Tertip: 5 Cilt: 44

²⁸ İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22 Şubat 2005, Resmi Gazete: Tarih: 4 Mart 2005 Sayı: 25745, Tertip: 5 Cilt: 44

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, mahalli idareler arasında sayılan köy yönetimleri için benzer bir düzenleme söz konusu değildir. 442 sayılı Köy Kanunu'nda²⁹, nüfusu iki binden aşağı olan ve cami, mektep, otlak, yaylak gibi orta malları bulunan yerlere köy denilmektedir (442 sayılı Köy Kanunu, 1. ve 2. madde).

Yerel yönetimlerde özerklik, idari ve mali alanla sınırlandırılmıştır (Erdoğan, 2019a: 48). Türkiye'de mahalli idareler devlet şekli anlamına gelen siyasi özerkliğe sahip değildirler (Kozanoğlu, 2015: 63). Çünkü siyasi özerklik, asgari de olsa özerklik tanınan birimin kendi kendini yönetmesini, yasama ve yürütme erklerinin kalıcı olarak merkezi idareyle paylaşılmasını ifade etmektedir (Öztop, 2018: 192) ve self determinasyon ilkesinden beslenmektedir (Arıkboğa, 2015: 20). Oysa Türkiye tekçi (üniter) bir yönetim yapısına sahiptir. Söz konusu yönetsel anlayış 1982 Anayasası'nın ilgili maddelerinde; '*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*' (3. madde), '*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*' (123. madde) ve '*mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi*' (127. madde) ifadeleriyle düzenlenerek, tekçi yapıya vurgu yapılmıştır. Zaten siyasi yerinden yönetimler genellikle (siyasi adem-i merkeziyet) federal devletlerde söz konusu olmaktadır (Keleş, 2012: 112). Burada bahsedilen özerklik, yani tekçi yapıya uygun olan özerklik, Karakılçık (2016: 49) tarafından, '*self government*' (*yerel özerklik derecesinde kendi kendini yönetme*) şeklinde tanımlanmıştır. Yani yerel yönetimlere tanınan özerklik, yerel halkın çıkarları doğrultusunda yerel kamusal nitelikteki hizmetlerin idari ve mali yetkiler çerçevesinde yerel birimlerce yerine getirilmesidir. AYYÖŞ metninde (madde 3/1) bu durum; *özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı* şeklinde tanımlanmıştır.

Özerklik kavramının da diğer tüm kavramlarda olduğu gibi, zaman içerisinde değişip gelişen bir yapıya sahip olduğu belirtilebilir³⁰ (Karakılçık, 2016: 49). Bu yüzden tarihsel süreç içerisinde devletlerin değişen koşullar içerisinde özerklik kavramına ilişkin bakış açılarında farklılıklar görülebilecektir. Bununla birlikte konuya ilişkin

²⁹ Köy Kanunu, Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18 Mart 1924 Resmi Gazete Tarih: 7 Nisan 1924, Sayı: 68 Tertip: 3 Cilt: 5 Sayfa: 33

³⁰ Bu duruma, yakın dönemde ortaya çıkan düzenleyici ve denetleyici kurumların varlığı örnek gösterilebilir (Arıkboğa, 2015: 19).

gerçekleştirilen çalışmalarda özerkliğin türü bakımından da birtakım karışıklıklarının yaşanması söz konusu bakış açılarını değiştiren bir başka önemli durumdur. Özellikle siyasal özerkliğe yönelik uygulamalarda kimi zaman yerel yönetimlerin siyasal işlevinin erk paylaşımı savaşına varabilecek düzeye eriştiği bilinmekte, bu durum, siyasal erki ele geçirmenin bir ön basamağı³¹ olarak değerlendirilebilmektedir (Keleş, 2012: 114). Bağımsızlığa giden süreç içerisinde bir ön aşama olarak algılanan özerklik kavramı, esasen farklı tanımlanmaktadır. Bu yüzden Arıkboğa (2015: 44-45)'nın ifadesiyle, özerklik tartışmalarında körler dövüşü sahnesini andıran bir tartışma ortamı doğabilmektedir.

2.4.2. Vesayet Kavramı ve Gelişimi

Vesayet etimolojik anlamda Arapça kökenli vasi (*waşi*)³² kelimesinden türetilmiş bir kavramdır. Özellikle özel hukuk anlamında, vesayet kavramının ilk izlerini Roma Hukuku'nda yer alan aile içi düzenlemelerde bulmak mümkündür. Roma hukukunda aile babası (*pater familias*) kavramı vardır ve diğer aile bireyleri onun gözetimi altındadır. Bununla birlikte Roma Hukuku'nda doğrudan kayyımlık ve vesayet kavramlarının düzenlenmesi söz konusudur. Günümüz özel hukuk düzenlemelerinin de etkilendiği kavramlar iki farklı koruma ilişkisini düzenlemektedir. Roma'da, ergenlik yaşına (14) kadar olan küçükler ve kadınlara vasi (*tutor*) tayin edilmektedir. Söz konusu vasiler, küçüklerin hem kişisel ilişkilerini hem de mamelek ilişkilerini yürütürken; kadınların hukuki işlemlerinin geçerli olmalarını sağlamaktadır (Çelebican, 2014: 216-217). Kayyımlık ise Oniki Levha Kanunları'nda, akıl hastaları ve müsrifler için öngörülmüştür ve aynı zamanda M. Ö. 190 yılından itibaren söz konusu kişilerle (akıl hastası ve müsrifler) birlikte 25 yaşını doldurmamış olanlara da kayyım atanmaktadır (Çelebican, 2014: 217). Yani tarihsel anlamda oldukça köklü geçmişe sahip uygulamalardır. Ancak burada yer verilen vasilik ve kayyımlık özel hukukta

³¹ Çalışma metninde bahsedilen iddianın veya görüşün somut anlamda en önemli örneklerinden birinin Paris Komünü olduğu belirtilebilir. Paris Komünü, 18 Mart 1871'de ortaya çıkan, 28 Mayıs 1871'de sona eren ilk işçi hükümeti olarak bilinen (Budak, 2018: 141) dünya sosyalist hareketinin bir parçası ve hatta Rusya'da Ekim Devrim'ini hazırlayan (Keleş, 2012: 114) önemli bir sosyal gelişmedir.

³² Türk Medeni Kanunu'nun (TMK) 413. maddesine göre vasi, vesayet makamı olan sulh hukuk mahkemesi tarafından atanan kişidir. Özel hukuktaki vesayet daireleri asliye hukuk mahkemesi ve sulh hukuk mahkemeleridir (Koç, 2005: 103). Vasi, kısıtlılar ve velayet altında olmayan küçüklerin (TMK 404-405) mal varlıklarını, hukuki haklarını kullanmalarına vesile olan kişidir.

düzenlenmiş olan türlerdir. Çalışmanın konusu esasen yönetsel birimler arasında yer alan vesayet türüdür.

Vesayet kavramı, Türk hukukunda hem özel hukuk literatüründe hem de idare hukuku literatüründe farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Ancak her iki hukuk alanında da kamusal ağırlığı ön planda olan ve korumacı devlet müdahalelerini içeren bir durum söz konusudur.

Genel olarak vesayet kavramını özel hukukta; *velâyet altında bulunmayan küçüklerin ve istisnai olarak, velâyet altına alınmamış bazı erginlerin korunması amacıyla kabul edilen bir hukukî kurum* (Koç, 2005: 99) şeklinde tanımlamak mümkündür. Diğer taraftan vesayet kavramı, çeşitleri, vesayeti gerektiren durumlar, vasinin atanması, yetkileri ile kayımlık ve yasal danışmanlık TMK'nın üçüncü bölümünde (396-494) ele alınmıştır (Ayan ve Ayan, 2015: 46). Bununla birlikte, özel hukuk alanında vesayet ikiye ayrılmaktadır. İlki kamu vesayeti ikinci ise özel vesayettir. Türk Medeni Kanunu'na göre asıl olan kamu vesayeti iken istisnai olan tür özel vesayettir (Kayran, 2012: 12). TMK 397 ve 398. maddelerde her iki kurum da ayrı ayrı düzenlenmektedir. Kamu vesayeti, vesayet makamı ve denetim makamından oluşan vesayet daireleri tarafından yürütülürken (TMK, 397. madde); özel vesayette işlerin sürdürülmesi gerektiği takdirde vesayet istisnai olarak bir aileye verilmektedir (TMK, 398. madde). Çalışmanın temelinde yer alan vesayet türü 'idari vesayet' olduğundan, özel hukukta yer alan vesayete ilişkin açıklamalar yukarıdaki kısım ile sınırlandırılmıştır.

2.4.3. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet kavramının ortaya çıkışının, yerel yönetimlerin kuruluş tarihi kadar eski olduğu belirtilmektedir (Erdoğan, 2019: 51). Ancak bu kabul yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız var olmadıkları iddiasını da beraberinde getirmektedir. Bu yüzden bu tartışma sahasına girmeden, merkezi idare ve yerel yönetimlerin olduğu her yerde bir şekilde söz konusu denetim türünün varlığını kabul ederek vesayet kavramının tarihsel gelişiminin çok eski tarihlere dayandığını belirtmek gerekmektedir.

Vesayet denetimi ya da idari vesayet, yönetim birimlerinin yasalar çerçevesinde sınırlı denetimdir (Ünal, 2014: 522). Daha açık bir ifadeyle vesayet denetimi; devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idare tarafından hizmet yönünden ve coğrafi

yerinden yönetim birimlerinin organları ve işlemleri üzerinde uygulanan hukukilik denetimidir (Nohutçu, 2015b: 65-68).

İdari vesayet yetkisi, Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 3, 123 ve 127. maddeleriyle ilişki içerisindedir. İdari özerklik uygulamasının ters fonksiyonu olarak değerlendirilen (Nohutçu, 2015b: 66) vesayet yetkisi, diğer taraftan idarenin bütünlüğü ilkesinin de doğal sonucu (Karakılçık, 2016: 24) olarak değerlendirilmektedir. Anayasanın 3. ve 123. maddeleri, idarenin bütünlüğüne ve birliğine işaret etmektedir. Aynı zamanda 127. maddeye göre; *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 merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet yetkisi kurabileceğinden bahsedilmiştir.

Yukarıdaki tanımlarla birlikte idari vesayet, günümüzde yalnızca merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini genişletecek şekilde kullanımlara açıktır. Yerel düzeyde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileri bu duruma örnek olarak gösterilebilmektedir. Diğer taraftan sıklıkla dile getirilen bürokratik vesayet, askeri vesayet gibi kavramlar da söz konusudur. Ancak bu çalışmada, idari vesayetten kast edilen çoğunlukla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu denetim türüdür.

İdari vesayet gerek mahkeme kararlarında gerek 1982 Anayasası'nın ilgili hükmü gereğince merkezi idareye tanınmış bir yetkidir. 18 Ocak 2007 tarihli kararında³³ Anayasa Mahkemesi idari vesayeti; *... 'idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. ...1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idari vesayet olarak somutlaşmıştır...* şeklinde tanımlamaktadır. Danıştay 8. Dairesi'nin bu konuyla ilgili vermiş olduğu bir kararında³⁴ ise, *'... idari vesayet merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir...*' şeklinde tanımlanmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde ise, *'merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin*

³³ Anayasa Mahkemesi, Tarih: 18 Ocak 2007, Esas: 2005/32, Karar: 2007/3

³⁴ Danıştay 8. Dairesi, Tarih: 5 Mart 2010, Esas: 2008/4976, Karar: 2010/1108

idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir' ifadesine yer verilmiştir.

Yargı kararları ve anayasanın ilgili hükmü uyarınca, idari vesayetten bahsedilebilmesi için, merkezi yönetim ve yerel yönetim aktörleri (yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları) arasında cereyan eden bir ilişkinin varlığı şarttır. Yani mahkeme kararları ışığında hukuki anlamda, yerel yönetim birimleri arasında veya başkaca türden bir idari vesayet söz konusu olamaz. Vesayet denetimi hiyerarşik denetimden farklı olarak farklı tüzel kişilikler arasında uygulanmaktadır³⁵.

2.4.4. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet İlişkisi

Özerklik, kamu tüzel kişilerinin, anayasa ve kanunlarla çizilmiş sınırlar içerisinde, üstlenmiş oldukları hizmetlerin gerektirdiği mali imkânlarla, ayrı bir karar organı ve bütçeye sahip olması şeklinde tanımlanmaktadır (Arıkboğa, 2004: 51). Ancak bu tanım daha çok siyasi özerklik dışında idari anlamda özerkliğe karşılık gelmektedir. Oysa özerklik; siyasi ve idari özerklik şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Siyasi özerklik, bir devletin sınırları içerisinde belirli bir ülke, bölge ya da yöreye içişlerinde serbestlik tanınmasıdır (Parlak, 2011: 603). Zaten üniter bir devlet yapılanmasında bu durumdan bahsedilmesi dahi çok güçtür. Çünkü üniter devletin teklik özelliği söz konusu durumla çelişki yaratmaktadır. Bu yüzden üniter devletlerde uygulanan özerklikten kast edilen idari ve mali özerkliktir. Bu doğrultuda idari ve mali özerklikten bahsedilebilmesi için; organların seçimle iş başına gelmesi, kendi kendilerine karar alabilmeleri, bu kararları kendi personelleri eliyle yürütebilmeleri, tüm bunları gerçekleştirirken kendi bütçesini oluşturabilmeleri gerekmektedir (Parlak, 2011: 603).

³⁵ Bu anlamda hiyerarşik denetimden ayrılan vesayet denetimi aynı zamanda daha dar kapsamlı olarak uygulanma şansı bulmaktadır. Bu durumun Türk idari teşkilatlanması içerisindeki yeni istisnası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yönetsel düzene dâhil edilen Cumhurbaşkanlığı Ofisleri olmuştur. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre ofisler kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. Ancak ofisler aynı zamanda hiyerarşik denetime tabi olarak faaliyet göstermektedirler. Bununla birlikte yeni istisna kavramının kullanımı tesadüf değildir. Çünkü Türkiye'de yönetim düzeninde kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlara rastlanılmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, Cumhurbaşkanına idari vesayetin kapsamını aşan, açık şekilde hiyerarşi yetkisi olarak değerlendirilen bazı yetkilerin verildiği iddia edilmektedir (Ocak, 2019: 189).

Vesayet kavramı yerel yönetimler üzerinde bir denetim biçimi olarak ele alındığından yerel yönetimlerin hareket serbestilerini hukuksal anlamda kısıtlayıcı bir karaktere de sahiptir. Bu anlamda değerlendirildiğinde, vesayet ve özerklik arasında bir ilişki söz konusudur. Ters orantılı olarak tanımlanabilecek olan bu ilişkide, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi arttıkça özerklik daralmakta; vesayet denetimi azaldıkça da özerklik artmaktadır (Küçük, 2018: 37 ve Gündüz, 2015: 66). Bu anlamda idari vesayet ve özerklik birbiriyle etkileşim halinde olan iki kavramdır (Kozanoğlu, 2015: 144).

Anayasa Mahkemesi, idari vesayet yetkisine ilişkin kararında şu hususlara dikkat çekmiştir. Buna göre 2011 tarihli bir kararında³⁶; ‘...Yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa’nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır’ şeklinde bir ifadeye yer vermiştir. Yani terazinin iki farklı ucu benzetmesine uygun bir şekilde vesayet yetkisinin kullanılmasında özerkliği gözetmenin önemine vurgu yapılarak, özerklik-vesayet ilişkisinin ‘dengeli’ bir yapıda kurgulanması gerektiğinden bahsedilmiştir.

Yerel yönetimler mahalli müşterek niteliğindeki hizmetleri yerine getirirken yerel seçmenlerce işbaşına getirilen yerel yöneticiler bir taraftan özerklik ilkesi ile merkezi idareden ayrı iş yapma özgürlüğüne kavuşmakta; diğer taraftan vesayet yetkisi ile merkezi idare tarafından idarenin bütünlüğü anlayışına uygun hareket edecek bir düzen tesis edilmektedir. Bu yüzden vesayet ve özerklik ölçeğin iki ucunda yer alan ve birbirine ters anlamda bağımlı iki değişken olarak değerlendirilmelidir. Bu durum matematik biliminde yer alan ters orantı durumuna yakındır. Vesayetin kademeli olarak artırılması ve en yoğun haliyle yerel yönetim birimleri üzerinde uygulanma çabası özerkliğin fiilen uygulanmama sorununu beraberinde getirebilecekken; vesayetin tamamen kaldırılması yönetsel anlamda başıbozuk bir yapılanma ile sonuçlanacaktır.

³⁶ Anayasa Mahkemesi, Tarih: 03 Kasım 2011, Esas Numarası: 2011/11, Karar: 2011/151

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye'ye özgü yeni hükümet etme sistemine değinmeden önce Türkiye'de başkanlık sisteminin siyasi tarihine değinilmiş; daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği yenilikler ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne özgü kurumsal yapılardan bahsedilmiştir.

Türk siyasi tarihinde Özal Dönemi ve Demirel Dönemi'ne kadar uzanan³⁷ (Çağlıyan İçener, 2015: 318) başkanlık söylemlerinin esasen cumhuriyetinin ilanından itibaren süregelen bir tartışma alanı olduğu belirtilmektedir (Gül, 2018b, 123). Bununla birlikte söz konusu modelin Türkiye'ye uyarlanmasındaki en büyük etken Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın siyasi kararlığı ve oy oranlarına bağlı olan siyasi gücüdür. Her ne kadar aynı sistemden bahsediliyormuş gibi görünse de üç liderin de benzer yönetim anlayışından bahsettiğini iddia etmek güçtür.

23 Ekim 1988 tarihli Milliyet Gazetesi'nin sekizinci sayfasında, Demirel'in başkanlık modeline geçiş için formül sunduğu anlaşılmakta ve söz konusu sistem içerisinde yetki konusunda temkinli bir yaklaşım içerisinde olduğu görülmektedir. Aynı gazetede, eski Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in müşaviri tarafından yapılan açıklamada, '*henüz başkanlık modeline geçmek için erken olduğu*' belirtilmiştir. Hatta Alparslan Türkeş'in, Dokuz Işık isimli eserinde³⁸ ve 1969 tarihli Milli Nizam Programı'nda da başkanlık sistemine yer verildiği bilinmektedir³⁹ (Yayman, 2016: 282-287). Ancak önerilen, istenilen sistem değişiklikleri tamamen birbirinin aynısı değildir. Sisteme ilişkin son değişiklik talebi ise 2012 yılından itibaren Türkiye'de tek başında iktidar

³⁷ Özal bu konudaki en önemli açıklamalarından birisini 1992 yılında, TÜSİAD tarafından yayınlanan 'Görüş' adlı dergide dile getirmiş, özetle, Türkiye'nin atılım yapabilmesi ve gelişmiş ülkeler düzeyine yükselebilmesi için başkanlık sisteminin şart olduğunu belirtmiştir (Görüş, 1992: 12-24 akt. Gönenç, 2005: 2).

³⁸ ...Milli devletin yürütme gücünün başının ikiye bölünmesi otoriteyi zayıflatma bakımından son derece mahzurludur (Yayman, 2016: 287).

³⁹ 1969 Milli Nizam Programı (ss.10) Esas Gaye başlığı 'a' bendi: *icrai organın daha kudretli olması süratli çalışabilmesi için Reis-i Cumhuriyet'in tek dereceli olarak (halk tarafından) seçilmesi ve icrai organ düzeninin başkanlık (presidentielle) sistemine göre tanzimi* zaruri düzenlemeler arasında gösterilmiştir. (<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/801>) erişim tarihi: 13.09.2019

olma şansını elde eden AK Parti'den gelmiş ve muhalefet partilerinden MHP söz konusu sistem için gerekli olan anayasa değişikliği için destek teklifinde bulunmuştur⁴⁰.

Türkiye'de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (başkanlık sistemine) resmi olarak 2017 yılında geçilmiş olsa da Yayman (2016: 276-279)'a göre; anayasa değişiklikleri uzun bir dönüşüm serüvenin yeni kodudur ve aynı zamanda ona göre cumhuriyet yıllarının ilk dönemleri (1923-1950) fiili başkanlık sisteminin uygulandığı yıllar olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu dönemde, Yayman (2016: 276-279) Atatürk ile İnönü'nün başkan gibi davrandığını ifade etmiştir. Türkiye'de yaşanan bu gelişmeler ışığında Anayasada değişiklik yapan 6771 sayılı ve 21 Ocak 2017 tarihli kanunlarla ve 16 Nisan 2017 tarihli halk oylamasıyla birlikte resmi olarak Türkiye Cumhuriyeti yeni hükümet etme sistemiyle yönetilmeye başlamıştır.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Getirdiği Yenilikler

2017 yılında, Türkiye'de, hükümet sistemi alanında değişikliğe gidilmiş ve 2014 yılından itibaren kısmen ya da fiilen uygulanmakta olan sistem değişikliği, halk oylaması sonucunda resmîyet kazanmıştır. 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6771 sayılı anayasa değişikliği teklifini⁴¹ içeren kanun, yine 1982 Anayasası çerçevesinde halk oylamasına götürülmüştür. Dönemin Anayasa Komisyonu'nca kabul edilen kanun teklifi, 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen oylama sonucunda meclis genel kurulunda kabul edilmiş, söz konusu kabulün ve halkoylamasının ardından Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne resmi olarak geçmiştir. Söz konusu kanunun genel gerekçesi, vesayet odakları tarafından hazırlanmış ve darbelere zemin hazırladığı düşünülen, devleti değil halkı sınırlayan zihniyetin ürünü olduğu iddia edilen anayasanın ortadan kaldırılması/değiştirilmesi ve yönetimde istikrarın hâkim kılınmak istenmesi şeklinde özetlenebilir (2/1504 Esas Sayılı Teklif, 2016-2017, 10).

Yeni sistem sadece yürütme alanında değil, diğer alanlarda da önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 6771 sayılı kanunla birlikte meydana gelen değişikliklerin başında yasama üyelerinin sayısının 600'e çıkarılması (2. madde),

⁴⁰ 'Bahçeli'den başkanlık sistemi çıkışı' https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ, haber tarihi: 11 Ekim 2016 tarihli haber

⁴¹ 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2/1504 Esas Numaralı Teklif

Hakimler ve Savcılar Kurulunun yeniden düzenlenmesi (14. madde), bütçenin hazırlanılması süreci (15. madde) ve meclis denetim yollarından gensorunun kaldırılmış olması (6. madde) gelmektedir. Denetim yolları olarak yeni sistemde sözlü soru usulü terk edilmiştir. Yazılı soru, meclis araştırması meclis soruşturması ve genel görüşme usulleri benimsenmiş olmakla birlikte bu usuller cumhurbaşkanına hiçbir şekilde uygulanamamaktadır. Başkanlık sisteminin doğal sonucu olarak yeni sistemde yasama ve yürütme kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Cumhurbaşkanının parlamento tarafından denetimi 1982 Anayasası'nın 105. maddesinde de ayrıca düzenlenmiştir. Önceki anayasal düzenlemede parlamenter sistemin bir gereği olarak cumhurbaşkanına tanınan sorumsuzluk ilkesiyle bağlantılı bir şekilde, cumhurbaşkanına karşı sadece vatana ihanet suçlaması yönlendirilebilmekteyken, 105. maddede yapılan yeni düzenlemelerle, '*bir suç işlediği iddiası*' ile cumhurbaşkanı aleyhine soruşturma açılmasına karar verilebilmektedir (Gül 2018: 244). İddia edilen bütün suçların denetim yetkisine alınması ve soruşturma açmak için parlamento sayısının dörtte üçünün yerine üçte ikisinin reyinin aranması, cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamını genişleten ve yargılama konusunda hukukilik algısını artıran bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Alkan, 2018b: 54-55 ve Gül, 2018: 244).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanı iki türlü seçimle halk tarafından seçilmektedir ve aynı zamanda partisiyle ilişkisini/ilişliğini kesmek zorunda da değildir. Yeni sistemde, cumhurbaşkanı etrafında şekillenen yeni bir yönetsel örgütlenme söz konusudur. Ayrıca kararname çıkarma yetkisine sahip olan cumhurbaşkanlığı makamı, idari kararların yanında ki bu kararların tali (türev) nitelikte olduğu kabul edilir, asli yetkiler de kullanabilmektedir⁴². Daha önce Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararname⁴³ yetkisi yeni dönemde bir anlamda

⁴² Asli-tali tartışmaları genellikle anayasa kavramsallaştırmalarında karşılaşılan bir durumdur. Anayasa değişim sürecinde anayasayı yapan iktidarın nitelik ve statüsüne göre asli mi yoksa türev mi olduğu belirlenmektedir. Anayasa yapma konusunda asli kuruculuk, hukuksal boşluk olan durumlarda anayasaları ilk kez ya da bütünüyle yapmakken; tali kuruculuk, mevcut anayasayı yine aynı anayasa ve diğer mevzuatta yer alan kural ve usullere bağlı olarak değiştirmektir (Nohutçu, 2015a: 6). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde sözü edilen asli ya da tali nitelik ise, kanunlarla bağlı olmadan anayasada belirtilen sınırlamalar içerisinde kararname çıkarılıp çıkarılmayacağına bağlı olarak şekillenmektedir. Bu anlamda literatürde söz konusu kararnamelerinin asli nitelikte olduğuna dair yaygın bir kanaat söz konusudur (İba ve Söyler, 2019: 203).

⁴³ 6771 sayılı kanununun 16. maddesi ile mülga haline gelen 1982 Anayasası'nın 91. maddesi, 'kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme' başlığı ile düzenlenmiştir. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnası olarak değerlendirilen KHK'lar, TBMM tarafından söz konusu

‘cumhurbaşkanlığı kararnamesi’ adıyla kararname çıkarma yetkisini cumhurbaşkanlığına devretmektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği⁴⁴ tartışmalarını besleyebilecek olan bu durum, yürütme makamına belirli şartlar altında asli düzenleme gücü vermektedir.

Yeni sistemin merkez teşkilatında, ofis ve politika kurulları temelinde bir örgütlenme söz konusudur. Siyasi kimliğinden görece uzaklaşan bakanların politika belirleme işlevi politika kurullarına taşınarak yürütme anlayışı yeni sisteme uyumlu hale getirilmiştir. Bununla birlikte bakanlık sayısı 16’ya düşürülmüş, birçok kamu kurum ve kuruluşu Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu ilgili kurum ve kuruluşlardır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 37. madde). Sayıları 10 olan bağlı kuruluşlara 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun da eklenmesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların sayısı yeniden 11 olmuştur (Turan, 2018: 64).

Parlamente hükümet sisteminin uygulandığı dönemde, müsteşarlık adı altında örgütlenen söz konusu bağlı kuruluşlar, yeni sistemde ‘başkanlık’ adı altında yeniden örgütlenmiştir. Savunma Sanayi Başkanlığı bu duruma örnek gösterilebilir. Diğer taraftan yeni sistemde düzenlenme sansı bulan bir diğer özgün yapılanma da Türkiye Varlık Fonu’dur. İlgili fon Cumhurbaşkanlığına bağlıdır.

Bu doğrultuda cumhurbaşkanlığı makamı ve kamu yönetimi merkezi örgütü yeniden yapılandırılmıştır. Tablo 3. 1.’de, yeni sistemde cumhurbaşkanlığı teşkilat şeması detaylı bir şekilde gösterilmiştir.

dönemde belirli şart ve kısıtlamalar halinde verilmiş sınırlı düzenleyici işlem yapma yetkisi şeklinde tanımlanabilir.

⁴⁴ Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi 1982 Anayasası’nın 7. maddesinde düzenlenmiş, söz konusu yetki Türk milleti adına TBMM’ye verilmiştir. Türk yönetim düzeni içerisinde cumhuriyet dönemi esas alındığında 1961 Anayasası’nın 1971 tarihindeki düzenlemelerle yer bulan KHK uygulaması esasen daha evvel 1876 Kanun-i Esasi metinlerinde de işlenmiştir (Arıkan, 2011: 72-73). 1876 Kanun-i Esasi’nin 30. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

Madde 36 (1876 Kanun-i Esas-i): Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyeyi halelden vikaye için bir zarureti mübremeye zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanunu Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere heyeti vükelâ tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar ba iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir

Tablo 3. 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

Cumhurbaşkanı			
Cumhurbaşkanı Yardımcıları			
İdari İşler Başkanlığı		-Özel Kalem Müdürlüğü	
		-Başdanışman ve Danışmanlar	
		-Özel Temsilci	
Politika Kurulları	Ofisler	Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Bakanlıklar
1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	1. Dijital Dönüşüm Ofisi	1. Devlet Arşivleri Başkanlığı	1. Adalet Bakanlığı
2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	2. Finans Ofisi	2. Devlet Denetleme Kurulu	2. İçişleri Bakanlığı
3. Ekonomi Politikaları Kurulu	3. İnsan Kaynakları Ofisi	3. Diyanet İşleri Başkanlığı	3. Milli Savunma Bakanlığı
4. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	4. Yatırım Ofisi	4. İletişim Başkanlığı	4. Milli Eğitim Bakanlığı
5. Hukuk Politikaları Kurulu		5. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	5. Sağlık Bakanlığı
6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu		6. Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı	6. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu		7. Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı	7. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
8. Sosyal Politikalar Kurulu		8. Savunma Sanayi Bakanlığı	8. Kültür ve Turizm Bakanlığı
9. Yerel Yönetimler Politika Kurulu		9. Strateji ve Bütçe Başkanlığı	9. Gençlik ve Spor Bakanlığı
		10. Türkiye Varlık Fonu	10. Hazine ve Maliye Bakanlığı
		11. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	11. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
			12. Dışişleri Bakanlığı
			13. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
			14. Tarım ve Orman Bakanlığı
			15. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
			16. Ticaret Bakanlığı

Kaynak: Lamba (2018: 54)

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Özgü Kurumsal Yapılar

Türkiye köklü parlamenter geleneğini 2017 yılında meydana gelen anayasa değişiklikleri ve buna bağlı referandum sonucunda terk etmiştir. Parlamenter sistemle birlikte Başbakanlık Kurumu, Bakanlar Kurulu ve tarafsız ve sorumsuz Cumhurbaşkanlığı uygulaması da yönetim sisteminden kaldırılmıştır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, Politika Kurulları ve Ofisler yeni yönetme düzeninin merkezi kurumları olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü tek başlı yönetim sistemiyle birlikte yeni yönetsel yapı içerisinde yer bulan politika kurulları, ofisler ve cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları cumhurbaşkanına politika önerileri sunacak ve karar alma mekanizmalarında ilgi alanlarında danışma meclisi gibi görevlerde bulunacaklar ve aynı zamanda çeşitli görevler üstlenerek cumhurbaşkanına yardımcı

olacaklardır. Diğer taraftan bakanlıkların yeni konumu, müsteşarlık makamının kaldırılması sistemin idari anlamda en üst noktası sayılan idari işler başkanlığını yönetsel mekanizma içerisinde mühim bir pozisyon elde etmesine neden olmuştur. Hatta bu makam, ABD uygulamasındaki başkana en yakın isimlerden, ‘*Beyaz Saray Sekreteri*’ne benzetilmiştir (Ömürgönülşen, 2009: 323 akt. Lamba, 2018: 54). Bu doğrultuda, ilgili bölümde; cumhurbaşkanı yardımcılığı, idari işler başkanlığı, ofisler ve politika kurulları başta olmak üzere eski sistemde var olmakla birlikte ciddi niteliksel dönüşüm yaşadığı düşünülen Devlet Denetleme Kurulu’na yer verilmiştir.

3.2.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı

Yürütmenin başı konumundaki cumhurbaşkanının, yardımcısının olması durumu başkanlık modelinin tipik ve doğal bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. Olağanüstü durumlar için alternatifler üretmek, tek başlı bir yönetsel sistemde rasyonel bir davranış olarak değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanı yardımcısının en önemli görevlerinden bir tanesi seçilmemiş olsa dahi yeni sistem içerisinde cumhurbaşkanına vekâlet edecek olması ve ona ait yetkileri kullanabilecek olmasıdır. Nitekim ABD’de de başkan yardımcısının (*vice President*) senato müzakerelerine başkanlık etmek ve başkanın görevini icra edememesi durumunda yerine geçmek şeklinde iki temel görevi vardır (Relyea, 2010: 327). Ancak diğer taraftan ABD modelinde başkan yardımcısının politika yapım sürecinin etkili aktörlerinden birisi olduğu tartışılmaktadır (Cohen, 2001: 142). Başkan yardımcılığı uygulaması başkanlık modellerinde farklı şekillerde uygulanmaktaysa da en tipik örnekleri seçilmiş yardımcı ve atanmış yardımcı modelleridir (Alkan, 2018b: 71-73). Türkiye söz konusu sistemde ABD uygulamasının aksine atanmış yardımcılık modelini benimsemiştir. Söz konusu atama yetkisi 1982 Anayasanın 106. maddesi çerçevesinde cumhurbaşkanına verilmiştir. İlgili madde metnine göre, cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra cumhurbaşkanı bir ya da daha fazla yardımcı atayabilmektedir. Başkan yardımcılığı uygulamasının ABD örneğinde, başkan yardımcısı tek kişi olarak belirlenmiştir.

Başkan yardımcılığı uygulamasının ABD ayağında, seçilmiş bir yardımcının, başkanın yerine geçmesi demokrasinin uygulanması bakımından sorun teşkil

etmemektedir (Yıldız, 2018: 514). Ancak yardımcılık uygulamasının Türkiye ayağında atanmış bir yardımcı söz konusudur. Yardımcılar seçilmemiş olsalar dahi parlamento içerisinde de atanmaları mümkün olduğundan seçilmiş-atanmış tartışmalarına söz konusu yöntem uygulanarak son verilebilir (Alkan, 2018b: 75). Bununla birlikte ABD başkanlık uygulamasında başkan yardımcısının ölüm veya istifası sonrası başkan yardımcılığına başkan tarafından atama yapılmaktadır (Yıldız, 2018: 517). Yani olağandışı durumlarda ABD’de de atanmış başkan yardımcılığı görülebilmektedir.⁴⁵ Türkiye’de aynı durumda birden fazla yardımcı bulunması durumunda söz konusu makama hangi yardımcının vekâlet edeceği konusu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle⁴⁶ çözülmüştür. İlgili kararnamenin 18. maddesinde, böyle bir durumda en yaşlı yardımcının cumhurbaşkanına vekâlet edeceği belirtilmiştir.

Aynı kararnamenin 17. maddesinde yardımcıların cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının da tıpkı bakanlar gibi siyasi ve cezai sorumlulukları söz konusudur (Parlak ve Doğan, 2018: 15). Anayasa, yardımcının/yardımcıların görevleriyle ilgili suçlarında meclise denetim yetkisi vermekle birlikte, görevi dışındaki suçlardan dolayı dokunulmazlıkların işletilmesi taraftarı olmuştur.

3.2.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

İdari İşler Başkanlığı, yeni sistemin yönetsel düzene dâhil ettiği kurumlardandır. Önceki sistemde en yüksek devlet memurluğu unvanına sahip olan Başbakanlık Müsteşarı’nın yerini yeni sistemde İdari İşler Başkanı almaktadır. Eski sisteminin başbakanlık müsteşarıyla benzeşen idari işler başkanının ABD uygulamasındaki beyaz saray sekreterine benzediği söylenebilir (Lamba, 2018: 54).

İdari İşler Başkanlığı; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve 2019 yılında 30651 sayılı kararnameyle başkanlığın

⁴⁵ Gerald Ford, Spiro Agnew (seçilmiş başkan yardımcısı) yerine başkan yardımcılığına atanmış ardından dönemin ABD başkanı Richard Nixon’ın istifası sonrası hiçbir şekilde seçilmemiş olmasına rağmen 1974-1977 döneminde ABD’de başkanlık yapmıştır.

⁴⁶ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 10.07.2018, Sayı: 30474

bünyesine dâhil edilen Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğünden meydana gelmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 5 ve 6. madde).

İdari İşler Başkanlığı'nın görevleri, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, cumhurbaşkanı ve mevzuatla verilen görevleri yapmak ve bütün birimlerin faaliyetlerini işlemlerini hesaplarını denetlemek şeklinde sıralanmaktadır. Bununla birlikte, TBMM ile olan münasebetlerin yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması, devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin edecek çalışmalar yapmak, yapılan çalışmaların kamuoyu üzerinde bıraktığı etkiyi izlemek ve değerlendirmek gibi oldukça önemli sayılabilecek olan yetkilere sahiptir. İdari İşler Başkanı aynı zamanda söz konusu işlemlerin cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülüp yürütülmediği konusunda Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Ofis uygulaması Türk yönetim sistemine ilk kez Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle dâhil edilmiştir. Yatırım Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Finans Ofisi ve Dijital Dönüşüm Ofisi olarak belirlenen ofisler aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır (Ocak, 2019: 169). Söz konusu ofisler 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yönetim sistemine⁴⁷ dâhil edilmişlerdir. Ofisler, ilgili kararnamenin 19. bölümünün 7. kısmında 525-536. maddeler arasında düzenlenmiştir. Aşağıda, ilgili mevzuattaki sıralama gözetilerek Ofisler hakkında birtakım bilgilere yer verilmiştir.

527. madde Dijital Dönüşüm Ofisinin yetkilerini dört madde halinde sıralamıştır, Buna göre; kamuda dijital dönüşümü koordine etmek, milli teknolojinin gelişimi açısından projeler gerçekleştirmek, siber güvenliği artırıcı faaliyetlerde bulunmak ve yapay zekâ uygulamalarına öncelik vererek büyük veri analizleri yapmak Dijital Dönüşüm Ofis'inin görevleri arasındadır.

527. maddenin ikinci fıkrasında ulusal ve uluslararası finans konusunda analizler yapmak, finans piyasasında Türkiye'nin konumunu rapor haline getirmek, finansman

⁴⁷ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 30474, Tarih: 10.07.2018

anlamında Türkiye’yi zenginleştirmek ve dış finansmanı ülkeye çekmek ve son olarak İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek görevleri de Finans Ofisi’ne verilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında İnsan Kaynakları Ofisi’nin yetkileri sıralanmıştır. Türkiye’nin insan kaynaklarına ilişkin dökümleri çıkartmak, insan kaynaklarını genel vizyonuna uygun hale getirmek, kamuda modern insan kaynakları yönetimlerini uygulamaya dönük projeler yapmak, kamuda liyakat ve etkinliği artırıcı faaliyetlerde bulunmak ve verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlaması yapmakla görevlendirilmiştir.

Yatırım Ofisleri Türkiye’ye yatırım yapılmasını artırıcı ve özendirici faaliyetlerde bulunmak, yatırım konusundaki tanıtıcı faaliyetlerde koordinatör rolü üstlenmek, yatırımcıların karşılaşılabilecekleri problemlere ilgili kuruluşlarla iletişim halinde çözümler getirmek ve yatırım ortamındaki sorunlara öneriler getirmek görevlerini üstlenmişlerdir. Son olarak beşinci fıkrada sayılan görev maddelerinin yanında ofislere ayrıca Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yapma görevi de eklenmiştir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 527-536. maddeler).

3.2.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Yönetmelikte yerini alan yeni kurumlardan bir diğeri de politika kurulları olmuştur. Politika Kurulları kendi görev alanlarıyla ilgili olarak kamu kurum kuruluşlarına bilgi vermek, sivil toplum ve özel sektör temsilcileri, bakanlıklar, kamu kurumları ile diğeri ilgililerin katılımıyla uygulanan politikalarla ilgili cumhurbaşkanına rapor sunmak gibi görev ve yetkilerle donatılmışlardır (Akıncı, 2018: 2138-2139). Söz konusu kurullar kamu politikalarının belirlenme sürecinde ana aktör haline gelen cumhurbaşkanının (Akman, 2019: 39) politika geliştirme sürecindeki en önemli yardımcılarıdır. Çünkü 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dördüncü kısmının birinci bölümünün 22. maddesinde; kurulların genel görevleri, politika önerileri geliştirmek ve cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında da gerekli çalışmaları yapmak şeklinde sıralanmıştır. Kararnameye göre önerilen politikalar hakkında uygun olanları belirleme yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir ve kurullar genel anlamda cumhurbaşkanınca uygun görülmeyen konularda politika geliştirememektedir. Bu

durum, politika belirleme konusunda merkeziyetçi anlayışı artıran bir ortamın doğmasına neden olmuştur.

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu şeklinde dokuz adet yeni politika kurulu meydana getirilmiştir. Cumhurbaşkanı, ilgili kararnamenin 21. maddesine göre, söz konusu kuruluşların başkanıdır. En az üç kişiden oluşan kurul üyeleri doğrudan cumhurbaşkanınca atanmakta ve üyelere bir tanesi başkanvekili olarak belirlenmektedir.

3.2.5. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu

DDK, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla anayasal düzeyde tanınmış/düzenlenmiş bir denetim organıdır (1982 Anayasası, 108. madde).

Parlamente sistem döneminde DDK'yı düzenleyen 2443⁴⁸ sayılı kanunun 2018 değişikliklerinin ardından hemen hemen tüm maddeleri mülga haline gelmiştir. Yeni sistemde DDK'ya ilişkin genel düzenlemeler 1982 Anayasası'nın 108. maddesi ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁴⁹ ile düzenlenmektedir.

Bu doğrultuda ilgili mevzuata göre DDK, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapmaktadır. Yalnızca yargı organları, DDK'nın denetim sahası dışında yer almaktadır. Bu amaçlarla görev yapacak olan DDK başkan ve üyeleri, cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve DDK'nın

⁴⁸ Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2443, Kabul Tarihi: 1 Nisan 1981, Resmi Gazete: Tarih: 3 Nisan 1981, Sayı: 17299, Düstur: Tertip: 5 Cilt: 20 Sayfa: 242

⁴⁹ Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete Tarih: 15 Temmuz 2018, Sayı: 30479

işleyişi, üyelerinin görev süreleri ve özlük işleri ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir (1982 Anayasası, 108. madde).

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre (10. madde); *'kurul başkanı ve üyeleri, yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kimseler arasından Cumhurbaşkanınca'* atanmaktadır. Kurul sekiz üye ve bir başkandan teşekkül etmektedir.

Yeni sistemde kurulun denetimler sırasında her türlü bilgi ve belgeyi isteme, gerekli birimlerle yazışma, denetleme faaliyetlerine yardımcı olunması maksadıyla kurum ve kuruluşların her kademe ve rütbedeki personelini görevlendirme ve gerektiğinde grup başkanı marifetiyle görevden uzaklaştırma yetkisi vardır (5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 5. ve 6. maddeler).

Raporlar esasen gizlilik ilkesi temelinde hazırlanmakta ve raporların yayımlanıp yayımlanmayacağı kurulda kararlaştırılmaktadır (18. madde).

Çalışmanın bu bölümünde DDK'ya yer verilmiş olmasının en önemli nedeni ilgili kurulun yeni sistemde niteliksel anlamda ciddi dönüşüm geçirdiği ve bunun neticesinde etkili bir denetim mekanizması haline gelmiş olmasıdır. Bu tez içerisinde 5. bölüm içerisinde yer alan Tablo 5. 2.'de yeni sistem ve eski sistemde DDK'nın yeni yapısı detaylı olarak tablo halinde sunulmuştur.

3.2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Özgü Diğer Mekanizmalar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan kendine özgü sistemde, ön plana çıkan yeni kurumların başında; Ofisler, Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanı Yardımcılığı kurumları/makamları gelmektedir. Ancak yeni sistemde kanun hükmünde kararnameleri ikame eden cumhurbaşkanlığı kararnameleri, sekreterlik tarzında yeniden şekillenen ve meclis yerine sadece cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlıkların getirilmesi de diğer önemli değişikliklerdir. Diğer taraftan parlamenter sistemde, cumhurbaşkanının veto yetkisinin bulunmadığı bütçe kanunu, yeni sistemde de konusal anlamda kendisine özel bir yer edinmiştir.

Bu doğrultuda, çalışmanın izleyen alt bölümlerinde sırasıyla; cumhurbaşkanlığı kararnamesi, bakanlıklar, bütçe yapma yetkisi ve sürecine yer verilmiştir.

3.2.6.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yeni sistemde yürütme erkine tanınan yeni yetkilerden birisidir. Özünde cumhurbaşkanlığı kararnameleri, parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu'na tanınmış olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yürütmenin tek temsilcisi haline gelen cumhurbaşkanlığı makamına aktarılmış halidir. Asli düzenleme yetkisini içerisinde barındıran kararnameler, aynı zamanda yasama ve yürütme erklerinin sınırında konumlandırılmıştır. Ancak bu yetkiyi sistemin doğal bir sonucu olarak değerlendirmek (Alkan, 2018b: 39) mümkün olduğu gibi söz konusu yetkiyi, yasama-yürütme dengesini başkan lehine bozan yeni bir durum (Aksoylu Ürger, 2018: 137) olarak değerlendiren görüşler de mevcuttur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birlikte normlar hiyerarşisinde yeni bir düzen tesis edilmiştir. Tüzüklerin ve kanun hükmünde kararnamelerin tarihi hukuk kısmındaki yerini alması ve kararnamelerin sisteme dâhil edilmesiyle, normlar hiyerarşisi yeniden düzenlenmiştir. Kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki yeri, ancak ikili bir ayrımın gerçekleştirilmesiyle mümkündür. Çünkü olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu bilinmekle birlikte, olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir tanımlama yapılmamış ve çatışma kuralı benimsenmiştir (Aslan, 2019: 145). Söz konusu kurala göre aynı konuda kanun çıkarılması durumunda kararnamenin yürürlükten kalkacağı ve kararname ile kanun arasında farklı hükümler söz konusu olursa kanun hükmünün uygulanacağı belirtilmektedir (1982 Anayasası, 104. madde).

Cumhurbaşkanlığının olağan dönemde kararname kullanma yetkisi konu unsuru bakımından iki şekilde sınırlandırılmıştır (Özdemir, 2018: 129). Bu sınırlandırmaların ilki olağan dönemde, temel haklar, kişi hak ve ödevler ile siyasi hak ve ödevlere ilişkindir. Yani olağan dönem kararnamesiyle cumhurbaşkanı söz konusu alanlarda kararnameyle düzenleme gerçekleştirmez.

Ancak olağanüstü dönemde söz konusu kararnamelere ilişkin sınır ortadan kalkmaktadır. Aynı zamanda olağanüstü dönemde ortaya konulan kararnameler 'kanun hükmünde' değerlendirilmektedir. Konu bakımından ikinci düzenlemenin münhasıran kararnameyle düzenlenecek alanların sayılarak tüketilmesi gösterilmekte ve yetki ve konu sınırına maruz kalan kararnamelerin anayasaya şekil ve esas bakımından

uygunluğunun Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı belirtilmektedir (Özdemir, 2018: 129-130).

3.2.6.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bakanlıklar

Sasani⁵⁰-İslam modelinin ürünü divan uygulamasını ikame eden bakanlık uygulaması, merkeziyetçi devlet yönetiminin örgütlenme biçimi olarak Osmanlı Devleti'nden itibaren uygulanmakta ve Türk yönetim tarihi içerisinde yaklaşık 200 yıllık bir birikimi temsil etmektedir (Dik, 2017: 35). Devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan bakanlıklar doğrudan kamu hizmetleri sunum anlayışında iş bölümünü temsil eden yapılar olarak konumlanmaktadır. Yeni sistem söz konusu anlayışın bir devamı olarak bakanlık uygulamasını devam ettirse de bu alanda önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bakanlıklar, yeni sistemde politika belirleme yetkilerinin büyük bir bölümünü yeni aktörlerle paylaşmak durumundadır (Akman, 2019: 39). Eski sistemde yürütme yetkisi aslen Bakanlar Kurulu'na aitken, yeni sistemde bu yetki yürütmenin tek ve sorumlu kanadı cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır.

Önceki sistem olan parlamenter sistem döneminde, 1982 Anayasası'nın 109. maddesinin mülga edilmiş halinde, bakanların başbakan tarafından seçilip, cumhurbaşkanı tarafından atandığı bilinmektedir. Yeni sistemde bakanlar, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve meclis yerine sadece cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır. Zaten Latin Amerika tipi başkanlık sistemlerinde genel kural başkanın yasamaya gerek duymadan istediği şekilde bakanları (*secretary*) atayabilmesi şeklindedir (Bulmer, 2017: 23). Bu anlamda bakanlıkların siyasi anlamda güç kaybına uğradığı belirtilmelidir. Benzer şekilde başkanlık sisteminin Türkiye uygulaması sayılabilecek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanların atamalarında Cumhurbaşkanının yetkilerini kısıtlayan Senato benzeri bir yapılanmanın söz konusu değildir (Öztürk, 2018: 235 akt. Lamba, 2018: 68). Cumhurbaşkanı ve bakanlar arasındaki hiyerarşik ilişki yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nı çok daha güçlü bir hale getirmekte ve bakanlıklar eski kimliklerinden uzaklaşarak Cumhurbaşkanı'na bağlı, ona karşı sorumlu birer birim haline gelmektedir (Lamba, 2018: 68).

⁵⁰ M.S 224 ve 651 yılları arasında İran'da egemenlik kurmuş bir İran Hanedanlığı'dır. Arap İslam Devleti'ne eyalet yönetimi, tımar, askeri örgütlenme gibi konularda ilham kaynağı olmuşlardır (Parlak, 2011: 675). Devlet yönetimi alanında önemli bilgi ve tekniklere sahiptirler.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlıkların yapısı, görevleri ve sayısı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. kısmında yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistemde bakanlıkların sayısı 16 olarak belirlenmiştir. Söz konusu kararnameye göre sekretarya tarzında idari sorumluluğu siyasi sorumluluğun önünde ve eski sistemden farklı olarak hizmet birimleri şeklinde örgütlenen⁵¹ (Lamba, 2018: 71) bakanlıklar şu şekilde belirlenmiştir: Adalet, İçişleri, Milli Savunma, Milli Eğitim, Sağlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Şehircilik, Kültür ve Turizm, Gençlik ve Spor, Hazine ve Maliye, Ulaştırma ve Altyapı, Dışişleri, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji ile Ticaret Bakanlığı.

Sayı ve sorumluluklarının niteliği değişen bakanlıkların aynı zamanda, teşkilat yapılanmalarında ve birimlerinde de birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bilindiği üzere 703 sayılı KHK'nın 41. maddesi kapsamında bakanlıklar bünyesi altında uzun süredir teşkilat şeması içerisinde ikinci sırada yer alan 3046 sayılı kanunun 22. maddesinde düzenlenmiş olan müsteşarlık kurumuna yeni sistemde son verilmiştir.

Bu anlamda, yeni sistemde müsteşarlık ve bakan yardımcılığı ikilemine bakan yardımcılığı tercih edilerek son verilmiştir. Önceki sistemde bakanlık teşkilatının önemli makamlarından müsteşarlar, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un 2. maddesine göre müşterek kararname ile atanmaktayken; yeni sistemde bakan yardımcıları doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, 'ortak hükümler' başlığı altında bakanlıkların teşkilat şemaları, hiyerarşik kademeleri düzenlenmektedir. Aynı başlık altında; 503, 504 ve 505. maddeler ise sırasıyla, bakanlara, bakan yardımcılıkların ve bakan müşavirliklerine yönelik hükümler içermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlar, bakanlık hizmetlerini; *mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak* yürütmekle görevlendirilmiş ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir (503. madde). Bakan yardımcılıkları ise; ilgili mevzuatta, bakanların yardımcısı olup, onun emrinde faaliyet gösteren, teftiş kurulu hariç ilgili olduğu bakanlığın kuruluşlarına emir verme yetkisine

⁵¹ 703 sayılı KHK'nın geçici 8. maddesine göre; yeni sistemle birlikte yürürlükten kaldırılan danışma kurulu, koordinasyon kurulu, değerlendirme komitesi ve benzer adlar altında yapısı ve görevleri düzenlenmiş olan kurul, komisyon, komite, çalışma grubu ve benzeri birimlerin politika belirleme yetkileri politika kurullarına aktarılmış ve bakanlıklar yalnızca icracı birimler haline getirilmiştir.

sahip olan makamdır. Bakan yardımcıları bakana karşı sorumludur (504. madde). Bakan müşavirlikleri ise sayısı 15'ten fazla olmamak üzere bakanlara bağlı olarak çalışan, görev süresi ilgili bulunduğu bakanın görev süresiyle birlikte sona eren, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakana danışmanlık yapan bakanlık çalışanlarıdır (505. madde ve 657 sayılı DMK, 61/A maddesi).

3.2.6.3. Cumhurbaşkanının Bütçe Yapma Yetkisi ve Süreci

6771 sayılı kanunla anayasanın 161. maddesinde meydana gelen değişiklikler sonrası bütçe yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'ndan Cumhurbaşkanına devredilmiştir. 2017 değişiklikleri ile 162, 163 ve 164. maddeler mülga halini almıştır. İlgili madde metinlerinde düzenlenen konulara 161. madde altında yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk haline göre, bütçe kanun tasarısı ve raporu Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmakta ve mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulmaktadır. Mülga 162. maddeye göre süreç, bütçe komisyonunun ilgili rapor ve tasarımı incelemesiyle devam etmektedir. 40 kişiden oluşan komisyon, yapısı itibarıyla meclisin tüm üyelerine yer vermeye çalışan demokratik yapısıyla dikkat çekmektedir. Aynı kanuna göre meclis üyelerinin bütçe kanun tasarısına ilişkin değişiklik önermeleri söz konusu olmaktadır.

Parlamente sistem uygulamalarında yasama ve yürütmenin iç içe olmasının doğal sonucu olarak kriz oluşturma potansiyeli düşük olan bütçe faaliyetleri, başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeyi denetim yollarından birisi haline gelebilmektedir (Alkan, 2018a: 147-148). Yeni sistem bütçe konusunda Türkiye'de parlamente sistemden kalan uygulamalara son vermiş ve ilgili maddeleri ilga etmiştir. Bütçe konusunda meclisten onay alınamaması halinde yeni sistemde yaşanması muhtemel bütçe krizlerini aşmak adına faydacı bir formül ortaya konulmuştur. Çünkü bu durumda 2017 değişiklikleri sonrasında, anayasanın 161. maddesinin 4. fıkrasına göre, eğer bütçe kanunu süresi içerisinde yerine konulamazsa geçici bütçe devreye girmektedir. Geçici bütçe kanunu da devreye giremezse geçen yılın bütçesi değerlendirilerek artırılarak uygulamaya konulmaktadır. Söz konusu madde, bütçe konusunda yaşanabilecek muhtemel krizlerin önüne geçebilecek rasyonel bir düzenleme olmasının yanı sıra, bütçe konusunda meclisin yetkilerini minimize etme özelliğine de sahiptir. Bu

yönüyle değerlendirildiğinde bütçe sürecinde katılım unsurunun devre dışı kaldığı ve meclis üyelerinin ödeneklere ve tasarıya ilişkin görüşlerinin ortadan kaldırıldığı görülmektedir.

Mali saydamlık ve bütçe sürecine katılım konusunda hâlihazırda gelişmiş ülkelerin gerisinde kalan Türkiye (Koç, 2017: 468) yeni yasal düzenlemelerle birlikte bu konudaki eleştirilere olumsuz anlamda katkı sağlamaktadır. Ancak diğer taraftan söz konusu düzenlemeyle birlikte siyasal istikrarsızlığa neden olabilecek bütçe krizinin ortadan kalktığı yönünde görüşler de söz konusudur⁵² (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 937). Son olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yeni sistemin mali anlamda en önemli kurumsal yansımalarından birisini meydana getirdiği belirtilmelidir. Söz konusu kurul yeni sistemin bütçe sürecinde aktif rol almaktadır.

⁵² Akçakaya ve Özdemir (2018: 937), bütçe krizine ilişkin parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi karşılaştırmasında, yeni sistemin kriz yaratma potansiyelini daha düşük görerek avantajlı bir yapıya sahip olduğunu iddia etmişlerdir. Bununla birlikte, Türkiye'de, 1965 ve 1970 yıllarında hazırlanan bütçe tasarıları TBMM Genel Kurulu'nda onaylanmamış ve istifalarını Cumhurbaşkanına sunan bu hükümetlerin yerine, yaşanan yeni bütçe krizi sonucu yeni hükümetler kurulmuştur (Uluatam, 2003: 140 akt. Akçakaya ve Özdemir, 2018: 937). Bu durum yeni düzenlemenin gerekliliğine katkı sağlamaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE, MERKEZ-YEREL İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL ANALİZİ

Yerel yönetim örneklerine modern emsallerinden tamamen farklı olsa da ilk olarak Roma şehir devletlerinde rastlanıldığı belirtilebilir. ‘*Municipium*’ modeli olarak adlandırılan model her ne kadar birtakım ayrıcalıklarla donatılmış olsa da merkezi idarenin yoğun adli, idari ve mali denetimi altında özerk ve tüzel kişiliği haiz olmaktan çok uzak bir görüntü sergilemektedir (Oktay, 2008: 121). Binlerce yıl öncesinde Osmanlı Devleti⁵³’ne ilham kaynağı olacak Roma İmparatorluğu’nda dahi yerel yönetimler yoğun merkezi baskı altında örgütlenme şansı bulmaktadır (Tuncer, 2018: 2).

Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin tarihsel analizinin gerçekleştirilmesi, devletin yerel yönetimlere yüklemiş olduğu misyonu anlamak adına elzemdir (Kömürcüoğlu, 2018: 160).

Modern yerel yönetimler ile direkt olarak ilişki kurmak zor olsa da komün yönetim geleneğinden itibaren mahalli idareler; katılım, eşitlik, özgürlük ve temsil gibi kavramları yaşatan kurumlar olarak değerlendirilmiştir (Görmez, 2000: 81).

Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerinin tarihsel analizi yapılırken, modernleşme ve batılılaşma kavramları da göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü Türkiye’de, ‘yönetim’; siyasete yansıyan modernleşme hareketini savunanlar ve ona direnenler arasındaki mücadelelerden dolayı olarak etkilenmiştir (Erbay ve Akgün, 2017: 12). Bununla birlikte Türkiye’de, merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine yetki aktarımı, merkezin otorite kurma çabasıyla açıklanmakta ve Osmanlı yönetiminden miras kalan bölünme tehditlerinin izini taşımaktadır. Bu sebeple merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, yerel yönetimlerde yaşanan tarihsel kalıttan ve dönüşüm mücadelesinden payını almıştır. Benzer şekilde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkileme potansiyeline sahip bir diğer siyasal husus da hükümet etme biçiminin kendisidir. Tartışmalı bir alan

⁵³ Çalışmada Osmanlı döneminden bahsedilirken, bilinçli bir şekilde ‘imparatorluk’ tabiri kullanılmamış ve ‘devlet’ söylemi tercih edilmiştir. Çünkü Osmanlı arşivlerinden anlaşılan, Osmanlıların kendilerine hiçbir zaman imparatorluk demedikleri, aksine resmi kayıtlarda, ‘Devlet-i Aliyye-i Osmaniye’ (Ulu Osmanlı Devleti) veya ‘Devlet-i Seniyye’ (parlak, güzel, hoş devlet) kavramlarını kullandıkları bilinmektedir (Maksudoğlu, 1993: 103-104). Ancak bu döneme ilişkin literatürde imparatorluk tabirinin kullanıldığı akademik yayınlar da söz konusudur (Köktaş, 2016 ve Ortaylı, 2012).

olsa da hükümet etme modellerine göre yerel yönetimlerin özerkliği konusunda ve vesayet ilişkisinde yeni bir form alma söz konusu olabilmektedir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde söz konusu tartışmaya yönelik bulgulara yer verilmiştir.

Siyasal sistem tartışmaları tarihsel birikimden azade gerçekleştirilemez. Çünkü herhangi bir siyasal sistemin şekillenmesi tarihsel birikimler sonucu ortaya çıkmaktadır. Örneğin; parlamenter sistemin ortaya çıkışı ve Osmanlı Devleti'nin bekası dönemselsel olarak çakıştığından, bu durum ilgili sisteme yönelik kaygıları beslemiştir (Gül, 2018a: 20). Yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkileri Osmanlı yönetim anlayışına bağlı reformlarla şekillenen Türkiye'de, yerelleşme kültürü de benzer şekilde Osmanlı dönemindeki reform ve uygulamalarla açıklığa kavuşturulabilir. Bu noktada belirtilmesi gereken ilginç bir husus da Osmanlı döneminde modern belediyeçilik ve yerelleşme adına atılan ilk tohumların paradoks oluşturacak şekilde merkeziyetçilik adımlarının atıldığı döneme rastlamış olmasıdır. Yani söz konusu dönemde merkeziyetçilik ve yerelciliğin iç içeliği söz konusu olmuş; yerel yönetimlerin oluşumu merkeziyetçilik anlayışının çıkarları ölçüsünde ve yine merkeziyetçiliğin ayrılmaz bir parçası olarak desteklenmiştir (Ortaylı, 2018: 29; Erbay ve Akgün, 2017: 52).

Dönemin merkeziyetçilik anlayışı ise, içsel ve dışsal birtakım nedenlerle şekillenmiştir. Dışsal nedenler arasında Batı ülkelerinin baskısı yer alırken; içsel nedenlerin başında kaybolan devlet otoritesi ve toprak kayıplarına bağlı yönetim sisteminin dağılması belirgin bir rol almıştır. Bu yüzden, 1900'lü yıllarda ve özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde şekillenen yerel yönetim sistemi, tabandan gelen bir halk inisiyatifi ya da girişimi olmaktan çok, Batılı ülkelerin Osmanlı Devleti üzerindeki etkisi ve merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gelişmiştir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış gerekçesinden de anlaşıldığı üzere, Osmanlı Devleti'nde, merkezi yönetimin yerel yönetimlerle yetki ve kaynak paylaşımı ve özerklikleri söz konusu olmamıştır (Kara, 2016: 250).

Hatta o dönemde meydana getirilmeye çalışılan yerel yönetim kurumlarının, yerelleşme gayesinden ziyade, araçsallığı ön plana çıkmaktadır. Yani söz konusu kuruluşlar merkezin taşıyıcı kontrolünde birer araç vazifesi görmüşlerdir (Kömürcüoğlu, 2018: 160). Bu durum Çukurçayır (2011: 147 akt. Kömürcüoğlu, 2018: 160) tarafından, '*merkezileşmeye katkıda bulunacak yerelleşme*' şeklinde ifade edilmektedir

Türkiye’de modernleşme serüvenine benzer şekilde yerelleşme serüveninin de yukarıdan aşağıya yönlü bir demokrasi hareketiyle gerçekleştirildiği belirtilebilir. Oysa Avrupa’da yaklaşık 600 yıllık geçmişe sahip olduğu düşünülen yerel yönetim birimleri,⁵⁴ burjuvazi varlığı ve kent değerleriyle eşdeğer gelişim çizgisi içerisinde, yerelden ulusala doğru ilerleme göstermiş ve modern Avrupa demokrasisinin temelini oluşturmuştur (Parlak, 2014: 18).

Çalışmanın yapısına uygun olarak, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri hükümet sistemleri ve diğer önemli yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınmıştır. Bu amaçla, tarihsel süreçler ele alınırken ve dönemsel kategoriler oluşturulurken, hükümet sistemlerinde meydana gelen değişim tarihleri ve yasal düzenlemeler ölçüt alınmıştır. Bu amaçla, hükümet sisteminde meydana gelen değişimler ve diğer önemli mevzuat üzerinden, merkez-yerel ilişkileri arasında kırılma yaşanıp yaşanmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

4.1. Tanzimat Sonrası Dönemde Merkez-Yerel İlişkileri

Osmanlı’da yerel yönetimlerin oluşumu, modern anlamda Tanzimat sonrası döneme denk gelmektedir. Hatta Tanzimat’a kadar Osmanlı şehir ve eyaletlerin hiçbirinde kurumsallaşmış mahalli idare kavramından söz edilememektedir (Ortaylı, 2018: 12-13)⁵⁵. Bu durum Osmanlı yönetiminde kentlere hizmet vermenin Tanzimat’tan sonra öğrenildiği anlamına da gelmemelidir (Ortaylı, 2018: 7). Söz konusu döneme kadar Osmanlı idari yapısı içerisinde yerel yönetim birimleri arasında en önemli oluşumların başında kadılık kurumu gelmektedir. Kadı, Osmanlı devlet düzeni içerisinde yargısal işlevlerinin yanında idari nitelikte ve beledi nitelikte birtakım sorumlulukları da bünyesinde toplayan bir yapıya sahiptir (Oktay, 2008: 128). Söz konusu yetkilerde kadının bugünkü anlamda belediye kolluk hizmetlerince gerçekleştirilen esnafın denetimi ve narh⁵⁶ işleriyle de meşgul olduğu bilinmektedir

⁵⁴ Söz konusu tarihsel geçmiş, Roma İmparatorluğu’nda yer alan municipium’lar dâhil edildiğinde çok daha gerilere götürülebilir.

⁵⁵ Osmanlı’da bu konuda yaşanan istisnalar; Yunanistan Hydra Adası armatörlerinin sahip olduğu Quasi Communal (belediye benzeri yönetim birimi) ve Sisam emareti örnekleridir (Ortaylı, 2018: 13).

⁵⁶ Farsça kökenli bir kelimedir. Tüketiciyi korumak amacıyla, özellikle temel ihtiyaç maddeleri için resmi makamlarca belirlenen ve her yerde geçerli olan fiyat şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 2020). Osmanlı dönemindeki haliyle narh uygulaması, devletin ekonomiye müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir (Köktaş, 2016: 228). Narh uygulaması hakkında daha detaylı bilgi için Altuğ Murat Köktaş’ın; ‘Osmanlı

(Keleş, 2012: 157). Merkezi yönetim tarafından yetiştirilip taşraya gönderilen kadılar atamayla iş başına gelen birer yargıç, belediye başkanı ve güvenlik amiri gibi davranma yetkisine sahiptir.

Sanayi Devrimi'ne bağlı olarak artan üretim ve ulaşım olanakları, özellikle bazı şehirlerin ticari hacimlerinin artmasına ve bu duruma bağlı birtakım kentsel ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Osmanlı yönetimi de söz konusu iktisadi değişimden etkilenmiş ve dış ticaretin 19. yüzyılda artışıyla beraber, İstanbul başta olmak üzere o dönemde sahip olunan diğer önemli liman şehirlerinde (İskenderiye, Beyrut, İzmir, Selanik) birtakım iktisadi, sosyal ve fiziki dönüşümler yaşanmıştır (Oktay, 2008: 134). Döneme ilişkin farklı politik kaygılar (azınlık isyanları başta olmak üzere) da Osmanlı yönetsel anlayışına tesir etmiştir.

Tanzimat reformları da dâhil olmak üzere, şehremaneti uygulamasına giden süreçte merkez-yerel ilişkileri ele alınırken söz konusu iktisadi gelişmeler ve siyasi zorunluluklar göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu özellikleriyle ele alındığında tanzimat reformları öncesi idari yapıda tam anlamıyla bir merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinden bahsetmek güçleşmektedir. Kurumsallaşmamış yerel birimler ve merkezi yönetimin söz konusu alandaki sıkı yönetsel tedbirleri, bu durumun en önemli gerekçelerindedir.

4.1.1. 1839-1864 Döneminde Merkez-Yerel İlişkileri

19. yüzyıl, Osmanlı tarihinde önemli sayılabilecek hukuksal, siyasal ve sosyal gelişmelerin olduğu bir tarihsel dönemdir. Söz konusu dönemde yaşanmış önemli gelişmelerden birisi de 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Gülhane-i Hatt-ı Hümayunu (Tanzimat Fermanı)'dur. Söz konusu fermanı diğer padişah beratlarından ayıran temel özellik, Osmanlı tebaalarının eşitliği vurgusu ve fermanın tüm tebaaya hitap etmesidir (Ortaylı, 2018: 16). Söz konusu ferman ile birlikte Osmanlı yöneticilerinin, 'bir taşla iki kuş vurma' hevesiyle hareket ettikleri belirtilmelidir. Bu amaçla, Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'ndeki etnik unsurların siyasal katılımı ve giderek bu bölgelere 'adem-i

İmparatorluğunda Piyasa Düzenlenmesi 1500-1700 İstanbul Kadı Sicillerinde Narh Uygulamaları' adlı eserin, III. Bölümünde yer alan; 'Osmanlı İmparatorluğunda Fiyat- Düzenlemesi: Narh Sistemi' bölümüne bakınız.

merkeziyetçi' özerk statüler tanınması yönünde yaptıkları baskıları hafifletme işlevi göreceken; hem de merkezi idarenin yerelde kaybolan otoritesini yeniden tesis ederek egemenliğini sağlamlaştıracaktır (Ersoy, 1989: 45).

Bu durum aynı zamanda yeni bir düzen demektir. Merkezi yönetim ve modern anlamda yeni yeni şekillenen yerel yönetim ilişkileri de bu değişimden kaçınılmaz bir şekilde etkilenmiştir. Seçim kurumu bu dönemde ortaya çıkmış (Ortaylı, 2018: 20) ve kurumsal açıdan 'muhasıllık meclisleriyle' somutlaşmıştır. Bu meclislerin yerelleşmeye katkısı, yerel halkın dar tabanlı seçim faaliyetiyle de olsa idari karar alıcı mekanizmalarda bulunabilmesi şeklinde olmuştur.

Tanzimat Fermanı'ndan yaklaşık üç yıl evvel yerel yönetimlerde etkili olan vakıfların Evkaf Nezareti'nin kurulmasıyla güç kaybı yaşaması (Oktay, 2008: 135), yerel yönetim alanında merkezi yönetimin bakanlıklar eliyle güç kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Tanzimat Dönemi'nde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin daha sağlıklı okunabilmesi adına özellikle kadılar, muhtesipler ve vakıfları ilgilendiren konularda ihdas edilen bakanlıklarla söz konusu ilişkiyi birlikte değerlendirmek adeta zorunlu bir hal almaktadır. Öyle ki, İhtisap Bakanlığı (*İhtisab Nezareti*), muhtesiplerin etkisini ortadan kaldırmakta, Evkaf Nezareti'yle birlikte vakıflar etkisizleşmekte ve Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla da kadıların denetim yetkisi bir hayli azalmaktadır (Ersoy, 1989: 46). Bu durum özellikle 19. yüzyılda, Osmanlı geleneksel yönetim yapısında, yerel yönetimler alanında süregelen anlayışının dönüşüme uğramasına neden olmuştur (Çiçek, 2014: 56-57).

Kırım Savaşı'nda ortaya çıkan şehrin altyapısal sorunu ve liman şehirlerinin iktisadi sebeplerle uğramış olduğu dönüşüm süreci, 1855 yılında İstanbul'da Şehremaneti uygulamasının devreye girmesiyle sonuçlanmıştır (Erbay ve Akgün, 2017: 53). Bu durumu söz konusu dönemde baş gösteren politik, iktisadi ve sosyal baskılara karşı merkezi idarenin göstermiş olduğu veya göstermek zorunda kaldığı bir refleks olarak değerlendirmek mümkündür. Bununla birlikte bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler ilişkisi ve günümüz yerelleşme kavramlarıyla değerlendirildiğinde önemli sonuçları olan bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Çünkü İstanbul Şehremaneti kurulurken İhtisap Bakanlığı kaldırılmıştır; bu durumun en önemli gerekçesi ise, yerel sorunların çözümünde İhtisap Bakanlığı'nın yetersiz kalmış

olmasıdır (Ersoy, 1989: 46). Diğer taraftan şehremaneti uygulamasını, modern anlamda belediye yönetimine geçiş sürecindeki iradelerin ilk örneklerinden birisi olarak değerlendirmek gerekmektedir (Oktay, 2008: 136).

Söz konusu kurulun belirtilen dönemde yer alan uygulamasına göre, kurulda merkezi yönetim tarafından atanan bir 'şehremini' söz konusudur ve bunun dışında örgütte 12 kişilik bir 'kent kurulu' yer almaktadır (Keleş, 2012: 158). Diğer taraftan şehremininin başkanlık ettiği kurulda, iki başkan yardımcısı kurulun doğal üyesi olarak görev yapmakta ve diğer 12 kurul üyesi şehrin (İstanbul), saygın (*muteber*) ve güvenilir (*mutemet*) kişilerinden olmak şartıyla atama yoluyla belirlenmektedir (Keleş, 2012: 158).

Şehremaneti uygulaması, bahsedilen dönemde her ne kadar modern belediye anlayışının kurumsal ilk iradeleri arasında gösterilse de klasik uygulamalar ile modern sayılan uygulamalar arasında sıkışıp kalmış bir görünüm sergilemektedir. Aynı zamanda yerel nitelikli hizmetlerin sadece bir kısmının söz konusu örgütçe üstlenmiş olması, mali olanakların yetersizliği ve merkezi hükümetin bağlı birimi olması belediye görevleri bulunan kuruluşun çözüm üretme yeteneğini ortadan kaldırmaktadır (Oktay, 2008: 137).

Organik ve işlevsel anlamda merkezi yönetime sıkı sıkıya bağlı bir görünüm sergileyen Şehremaneti kurumu, uygulandığı dönemde yerleşme söylemlerinden oldukça uzak bir görünüm sergilemektedir. Yani şehremaneti uygulamasının mali ve idari açıdan merkeze bağımlı bir görüntü sergilenmesi, klasik uygulamalara benzer şekilde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde nitelikli kırılmaların ya da dönüşümlerin yaşanmasına engel olmuştur. Ortaylı (2012: 190 akt. Erbay ve Akgün, 2017: 53)'nın ifadesiyle; Şehremininin ve memurların doğrudan doğruya Meclis-i Valayı Ahkâm-ı Adliye'ye bağlı olmaları nedeniyle belediye yönetimi daha en başından merkezi yönetimin gölgesi altında kalmıştır. Çünkü mutlak irade sahibi padişahça ataması onaylanan Şehremini, Bab-ı Ali tarafından atanmaktadır (Yörükoğlu, 2009: 9).

1855 yılında, İstanbul'da kurulan Şehremaneti modelinin temel organları, Şehremaneti Nizâmname Lâyihası'nda, sırasıyla; şehremini ve şehir meclisi şeklinde sıralanmıştır.

Bu gelişmelerin ardından, 1857 yılında, Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye adı altında batılı anlamda ilk belediye kurulmuş, İstanbul Şehremaneti koordinasyonu sağlama vazifesi yapmıştır (Sunay, 2002: 116). Bu durumun en önemli gerekçelerinden birisi Şehremaneti uygulamasının istenilen sonuçları verememiş olmasıdır (Erbay ve Akgün, 2017: 54). Spesifik belediyeciliğin İstanbul ölçeğinde daraltılıp Galata-Beyoğlu bölgesinde uygulanması, elbette tesadüf bir gelişme olarak değerlendirilmemelidir. Yabancı uyruklu vatandaşların ağırlıklı olarak yaşadığı bölge aynı zamanda İstanbul'un ticaret bölgesidir (Bozkurt, 2007: 3). Altıncı Daire-i Belediyenin başında hükümet tarafından atanmış bir daire müdürü ve yine üyeleri merkezi hükümet tarafından seçilip atanan yedi kişiden teşekkül eden⁵⁷ bir Daire-i Belediye Meclisi yer almaktadır (Keleş, 2012: 158-159). Yani Osmanlı adına ilk belediye örneklerinden sayılabilecek söz konusu kurumun başkan ve meclis üyeleri Bab-ı Ali tarafından tayin edilmişlerdir (Kömürcüoğlu, 2008: 161; Ersoy, 1989: 46).

Altıncı Daire-i Belediye uygulamasında da merkezi yönetimin yerel yönetimlere bakış açısı Tanzimat Dönemi sonrasının genel bakış açısı olan araçsalci yaklaşımdan farklı değildir ve bu dönemde yerel yönetimler merkezi idarenin bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir (Kömürcüoğlu, 2018: 161).

O dönemde yaşanan tüm gelişmelerle birlikte, 1858 yılında, arazi egemenliği üzerinde gerçekleştirilen reform çalışmaları da merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin şekillenmesinde dikkate alınması gereken değişikliklerdendir. 1858 yılında çıkarılan Arazi Kanunnamesi, Osmanlı yönetiminin klasik toprak düzenlemesinin terk edilmesiyle sonuçlanmış ve iltizam modeli ve bu modele bağlı mülk edinme/zenginlik sürecinin önü açılarak yerel düzeyde güçlü ayanların ortaya çıkmasına neden olmuş ve yerel baskı gruplarının etkisizliği ortadan kalkmıştır (Sunay, 2002: 117). Bir başka deyişle 1858 Arazi Yasası'yla birlikte 17. yüzyıldan itibaren ayanlar tarafından gasp edildiği düşünülen topraklar üzerinde mülkiyet hakkı güvenceye bağlanmış ve miri toprakların özel mülkiyete dönüştürülmesi süreci kolaylaştırılmıştır (Akad, Vural Dinçkol ve Bulut, 2018: 361). Söz konusu dönemde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkiler bütüncül yaklaşımla değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin

⁵⁷ Söz konusu yedi kişiden birisi olmak için, birtakım özel şartlar belirlenmiştir. En az 10 yıldan beri İstanbul'da oturmak ve 100.000 kuruşluk bir taşınmaza sahip olmak söz konusu aranan şartlardandır (Keleş, 2012: 159).

güçlenmesi adına birtakım fırsatlar, tarihsel gelişmeler yaşanırken; diğer taraftan merkeziyetçiliği güçlendirmek adına söz konusu adımların atıldığına tanık olunmaktadır.

4.1.2. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri 'nin Merkez-Yerel İlişkisine Etkisi

Sultan 2. Mahmut döneminde (1808-1839) gerçekleştirilen modernleşme çabaları, Sultan Abdülmecid (1839-1861) ve Sultan Abdülaziz döneminde (1861-1876) de devam etmiş ve Osmanlı egemenliğinde yer alan devlet arazilerinin yeniden yapılandırılarak, eyalet temelli yönetsel anlayıştan, vilayet temelli anlayışa geçiş yönünde birtakım değişimler gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde söz konusu nizamnameler sadece merkezi yönetimin örgütlenme düzenini değiştirmekle kalmamış, aynı zamanda yerel yönetimlere, özellikle belediyelere yönelik birtakım yeniliklerin aracı/aracısı da olmuştur. Her ne kadar söz konusu düzenlemeler taşra örgütlenmesi ve yerel yönetim birimlerine modern bir görünüm kazandırsa da temel gayenin yerelleşmeci adımlar atmak ya da merkezden yerele bir güç ya yetki aktarımı olmadığı/olamayacağı açıktır.

Özellikle 1860'lı yıllarda yaşanan Lübnan olayları ve bu isyan olaylarına bağlı olarak dış güçlerin de dâhil olduğu 1861 tarihli Lübnan Nizamnamesi'nde yer alan düzenlemelerden çekinen Osmanlı idarecilerinin, diğer sorunlu bölgeler için (özellikle Balkanlar) olası dış müdahalenin önüne geçmek istemesi ve Müslüman olmayan yönetilen sınıfların hoşnutsuzluğunu ortadan kaldırma çabası ilgili düzenlemelerin ardında yatan ana gerekçeler olarak değerlendirilebilir (Gençoğlu, 2011: 32-34).

Toprak üzerinde egemenliğin dağılımı dolaylı olarak yerel yönetimleri de şekillendirmektedir. Taşra yönetim düzeninde uygulama şansı bulan mütesellim uygulaması dahi merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde niteliksel dönüşümlere neden olabilmekte ve merkezi idarenin taşra yönetimi üzerindeki etkisini kırabilmektedir (Gençoğlu, 2011: 30). Çünkü merkezi yönetimin özellikle 17. yüzyıldan itibaren Avrupa devletleriyle girişilen askeri mücadelelere kaynak arama çabası sonucu⁵⁸ (Özkaya, 1978: 667-668) iltizam sistemini yaygınlaştırması, o dönemde

⁵⁸ Özellikle 17. yüzyıldan itibaren yaşanan uzun savaşlar ve yöre eşraflarından istenen mali ve askeri yardımlar ayanlık geleneğini pekiştirmiş ve söz konusu yerel güç unsurlarını merkezi yönetim karşısında söz sahibi kılmıştır (Özkaya, 1978: 667). Bu konuda detaylı bilgi için Yücel Özkaya (1978)'nin; '*Yüzyılım*

Osmanlı yönetiminin güçlü figürlerinden olan vezirlerin idare etmeleri gereken araziler üzerinde kendilerinin bulunması yerine, mütesellimleri⁵⁹ görevlendirmesi, yerel olanın ön plana çıkmasına neden olmuştur. Hatta Osmanlı yönetiminde önemli etkileri olan ayanların da mütesellimlik, mültezimlik gibi uygulamalar sonucunda ortaya çıktığı (Yılmaz ve Yasa, 2009: 178) kabul edilmektedir. Mutafoieva (1977: 163)'a göre, ayanlık denilen beledi kurul, merkezi hükümete ve paşalara bağımsızlık savunmasında dahi bulunabilecek bir güce erişmiştir. Birtakım yabancı araştırmacılara göre (Thierry, 1835 ve Wsserd, 1882) Avrupa feodalizmi neyse Osmanlı yönetimindeki ayanlar da bu bakımdan aynı anlama gelmektedir (Mutafoieva, 1965: 164).

Söz konusu dönem içerisinde çıkarılan 1869 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Altıncı Daire-i Belediye uygulaması tüm İstanbul'a yayılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur (Keleş, 2012: 159). Söz konusu örgütte, 14 daire üzerinden şekillenen uygulamada yer alan daire başkanları doğrudan merkezi hükümet tarafından daire başkanlığına atanmaktadır (Keleş, 2012: 159). Yerel yönetim örneklerinin ilk uygulamalarından sayılacak düzenlemelerden, gerek Altıncı Daire-i Belediye uygulaması, gerek 1869 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, oluşum sürecinde merkezîyetçi karakterin ön planda olduğu düzenlemelerdir.

Yine aynı dönemde merkezi yetkililerin özellikle büyük yerleşim yerlerinin idaresini yerel birimlere vermek istemediği açıktır (Ortaylı, 2018: 35). Bu durum belediyeleşme sürecinin gerçek anlamda yerelleşme taleplerinin sonucunu yansıtmadığını, aksine merkezileşme sürecinin bir parçası olduğunun da açık göstergesidir. Ancak, 1871 İdare-i Umumiye Vilayat Nizamnamesi'yle; illerde belediyelerin kurulmasının öngörülmesi ile belediyelerin tüm illerde fiilen olmasa da yasal düzeyde örgütlenmesinin önü açılmaktadır. Bu anlamda 1871 tarihli nizamnameye göre; başkan, başkan yardımcısı ve diğer altı üyeden oluşacak belediye meclisi, vali, kaymakam ve mutasarrıfın bulunduğu her yerleşim birimlerinde zorunlu olarak kurulmak durumundadır (Coşkun vd., 2018: 91). Yerel yönetim birimlerinin kurumsallaşması adına ilgili düzenleme önem taşımaktadır.

İlk Yarısında Yerli Ailelerin Ayanlıkların Ele Geçirilmesi ve Büyük Hanedanlıkların Kuruluşu' isimli eserine bakınız.

⁵⁹ Osmanlı Devleti'nde vali vekili olarak bilinen mütesellimler, görevi kendisine verilen vezirler tarafından görevlendirilmişler ve memuriyetleri de hükümet tarafından onaylanmıştır (Çadırcı, 1970: 287-296 akt. Yılmaz ve Asya: 2009: 180).

4.2. Anayasal Monarşi Dönemi'nde Merkez-Yerel İlişkileri (1876-1920)

Türkiye'nin siyasal, sosyal ve çalışma açısından önem arz eden yönetsel yapı ve kurumlarının isabetli ve doğru analiz edilmesi için son dönem Osmanlı modernleşmesinin de iyi anlaşılması gerekmektedir (Ortaylı, 2012: 13-37). Bu bakımdan, hükümet sistemlerine bağlı olarak şekillenme potansiyeline sahip merkez-yerel ilişkilerinde, günümüz olgularını değerlendirebilmek adına çalışmanın anayasal monarşi dönemini de içine alması çalışmanın tutarlılığı adına faydalı olacaktır.

Anayasal monarşi döneminden önce Osmanlı Devleti uygulamalarının 17-19. yüzyılları aracı kurumlar ortaya çıkarması, bir tür adem-i merkezileşme olgusu meydana getirse de özellikle 3. Selim ve 2. Mahmut reformlarıyla birlikte yeniden merkezin yerel üzerinde bir güç yoğunlaşmasına gittiği belirtilmektedir (Findley, 2011: 23-31; akt. Erbay ve Akgün, 2017: 20). Bununla birlikte 1842 düzenlemelerinden evvel Osmanlı yönetsel düzeni içerisinde kurumsal bir yerel yönetim olgusuna da rastlanılmamaktadır (Erbay ve Akgün, 2017: 44).

1876 yılı gerek yönetim bilimi gerek siyaset bilimi tartışmaları açısından önemli bir kırılmayı işaret etmektedir. Despotik bir hükümet etme biçimi ile anılan dönemde ilginç bir şekilde modernleşme ve yerelleşme adına da önemli adımlar atılmıştır. Kısa süren yürürlük macerasına rağmen, 1876 yılında başlayan Kanun-i Esasi dönemi, yerel yönetimlere ilişkin iki temel ve çok önemli ilke öngörmektedir. Bunlar; 'Tefrik-i Vezai' ve 'Tevsii Mezuniyet' ilkeleridir. 1876 Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde ilgili ilkeler şu şekilde düzenlenmişlerdir:

'Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nızamı mahsus ile tâyin kılınacaktır.'

Tevsii Mezuniyet, günümüz yetki genişliği ilkesinin anayasal anlamda düzenlenmiş ilk halidir. 1876 Kanun-i Esasi'de; 'vilayetlerin idarelerinin, yetki genişliğine uygun şekilde yönetilmesi gerektiği' düzenleme altına alınmaktadır. Bu anlayış, günümüze değin süregelen ve Türkiye'de uygulanan son anayasa metninde de yerini almıştır. 1982 Anayasası'nda yetki genişliği açıklanmamıştır; ancak, '*illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*' ifadesi kullanılmıştır (126. madde). Bununla birlikte merkezi yönetime ait olan yetkinin herhangi bir hizmeti ifa eden memura tanınması yetki genişliği şeklinde tanımlanabilir (Ak, 2015: 149). Yetki göçerimi,

özeksizleştirim (*deconcentration*) veya adem-i temerküz (*bir yerde toplanmama*) olarak da adlandırılan yetki genişliği ilkesi, merkeziyetçiliğin yumuşatılmış halidir ve katı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak amacıyla kullanılmaktadır (Nohutçu, 2019: 24). Söz konusu ilkeler etrafında, Prens Sebahattin ve Hüseyin Cahit önderliğinde; üzerinde yoğunlaşılacak adem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi⁶⁰ adına, fakat il yönetimi temelinde, ilerleyen tartışmalar yaşanmıştır (Güler, 2000: 14-15). Tefrik-i Vezaif ilkesi, 1911-1912 yasama yılında sunulan taslak metinde ifade edilmektedir (Güler, 2000: 17-18):

“Tevsii mezuniyet ancak memurun hakkında kabili tekliftir. Tefriki Vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefriki Vezaif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezai fi ehemmiyetlerine göre aksanı müteaddiyeye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksanı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir”

Diğer taraftan Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi doğrudan doğruya belediyelere ilişkin hükümler içermektedir. Yani bu dönemde, Osmanlı yönetsel idaresi içerisinde belediye yönetimlerine anayasal düzeyde yer verilmiştir. Söz konusu madde, anayasa metninin ilk halinde şu şekilde düzenlenmiştir (1876 Kanun-i Esasi 112. madde):

“Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclisleriyle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezai fi ve azasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tayin kılınacaktır”

İlgili anayasa metninden anlaşıldığı kadarıyla, Saadet Kapısı (Dersaadet) olarak nitelenen İstanbul'da ve taşralarda seçimle meydana getirilecek ve daireleri, seçimle belirlenmiş olan bu meclislerce yönetilecek bir yapı öngörülmüştür. Mezkûr anayasa metninin devamında, söz konusu dairelerin de oluşumu ve görevleri ile üyelerinin seçiminin de özel seçim kanunlarıyla belirleneceği belirtilmektedir. 1876 Kanun-i Esasi'de yer alan; 'kanun-u mahsus' ifadesi ise; 1877 yılında, yani anayasal düzene geçişin ertesi yılında, Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayat Belediye Kanunu ile somutlaştırılmıştır (Coşkun vd., 2018: 90).

⁶⁰ Güler'e (2000: 15-29) göre adem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kavramları üzerinde durulmalı ve yerel yönetimler alanında yaşanan kavramsal kaynaklı iletişim güçlüğüne dikkat edilmelidir. Bu konuda adem-i merkeziyetçiliğin, merkeziyetçilik anlayışını dışlayan bir yapıya sahipken, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ise merkeziyetçiliğin kabul edilmesiyle birlikte yönetsel iyileştirme amaçlamadığı iddia edilebilir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için Güler'in (2000), *Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Adem-i Merkeziyetçilik Mi?* isimli eserine bakınız.

Bu dönemde atılmış bir diğer önemli adımın da yerel yönetimler üzerinde güçlü yetkilere ve vesayete sahip merkezin taşra uzantıları olan valiler ve diğer taşra yöneticilerin denetimine ilişkin oluşturulan ‘umumi müfettişlikler’ olduğu belirtilmelidir (Erbay ve Akgün, 2017: 58).

Genel anlamda 19. yüzyıl Osmanlısında, belediyeler, yöneticiler tarafından merkezi idare örgütü dışında bir yerde konumlandırılmamıştır (Ortaylı, 2018: 33). Taşrada merkezi yönetimin elini valiler aracılığıyla/marifetiyle güçlendiren 1864 ve 1871 tarihli düzenlemeler de mezkûr iddiayı güçlendirecek tarzda bu tarihlerde yürürlükte kalmaya devam etmiştir (Erbay ve Akgün, 2017: 57). Ortaylı (2018: 22)’nin ifadesine göre, bu dönemde valilerce tayin edilmiş milletvekillerine dahi rastlanmaktadır.

Kanun gereğince, halk yerel meclisi seçmesine seçecektir ancak seçilenler arasından o dönemin belediye başkanı saray (Bab-ı Ali) tarafından atanacaktır (Ersoy, 1989: 46). Sonuç olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri açısından değerlendirildiğinde, ilk anayasa sonrası yerel yönetim alanında önemli gelişmelerin yaşandığı, günümüze kadar tesir etmiş, özerklik ve yerelleşme akımı tarafından benimsenen, yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkeleri kabul edilmiştir. Ancak diğer taraftan, eski uygulamalardan ve vesayetçi tavırdan da vazgeçilmeyerek, yerel yönetimler üzerindeki merkezi güç ve otorite devam etmiştir.

4.2.1. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu

Birçok alanda Batı yeniliklerini takip etmeye başlayan Osmanlı idarecileri, belediyeleşme sürecinin hızlı bir şekilde yaşandığı 19. yüzyılda, önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmuşlardır. Söz konusu dönemde, payitaht için farklı yönetsel normların benimsendiği görülmektedir. Galata ve Beyoğlu semtlerinde kurulan altıncı dairenin ardından, 1877 yılında iki yeni düzenleme daha gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmelerde en dikkat çeken ayrıntı, sadece İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu yasalaşırken, diğer yerleşim birimleri için Vilayet (Vilayetler) Belediye Kanunu uygulamasının kabul edilmesidir (Elban, 2018: 1592). Dersaadet Belediye Kanunu, belediyeciliğin modernleşmesi adına ortaya konulan önemli düzenlemelerden birisidir

(Özkan, 2014: 246). Vilayet Belediye Kanunu da Dersaadet Belediye Kanunu gibi 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesine dayanılarak çıkartılmış düzenlemelerdendir.

Vilayet Belediye Kanunu'na göre, o dönemde belediye meclisi de oluşturulmuştur ve belirli dönem için seçilen meclisin başkanının uygulamada o yerin taşra temsilcileri olan mülki amirlerce seçildiği bilinmektedir (Erbay ve Akgün, 2017: 59). Ayrıca Dersaadet Belediye Kanunu'yla birlikte, daha önce (1868 düzenlemesi) 14 bölgede kurulması planlanan belediyelerin sayısı İstanbul için 20'ye çıkarılmaktadır (Özkan, 2014: 247 ve Keleş, 2012: 159).

1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu, Ortaylı (2018: 191)'ya göre belediyelere tüzel kişilik kazandırmaktadır. Ancak söz konusu yasal düzenlemede doğrudan doğruya tüzel kişilikten bahsedilmemiştir. Bu çıkarım ilgili kanunun üçüncü maddesinde yer alan meclisin belediye aleyhine açılan davalarda savunma görevinden hareketle oluşturulmuştur. Çünkü hukuken, kişilik tanınan kurumlar mahkemelerde taraf ve dava ehliyetlerine sahiptirler (Çağlayan, 2016: 375). Bu anlamda Ortaylı'nın tespiti yerindedir ve bu dönemde belediyelerin hükmi şahıs niteliklerini bünyelerinde barındırmaya başladıkları gözlenmektedir.

1877 tarihli söz konusu kanunun yerel yönetimlere ve bilhassa belediyelere ilişkin düzenlemelerinin döneminin ötesinde olduğu kanısına varılabilir. Bu durumun en önemli gerekçeleri, 1877 tarihli düzenlemeyle birlikte, belediyelere önceki dönemlerde verilenlerden daha fazla sayıda görevin verilmesidir. Ancak kurumsal altyapısı tam olarak yerleşmemiş belediyelerin söz konusu görevleri icra etmesi neredeyse imkânsızdır. Özellikle önceki dönemlerde, merkezi yönetime ait olan nüfus tahriri ve emlak tahriri gibi birtakım görevleri yüklenen belediyeler, bu görevleri yerine getirememiş, söz konusu işlevler yine merkezi idarece üstlenilmek durumunda kalmıştır (Ortaylı, 2018: 192).

Vilayet Kanunu'yla birlikte yerel yönetimlerin hukuki statüleri, organlarının yapısı ve işbaşına gelme şekli ile işlevleri konusunda birçok alanda yenilik meydana gelmiştir. İlk söz konusu düzenlemelerle birlikte, İstanbul ve taşra vilayetlerine yönelik beledi yönetim anlayışının birbirinden farklı olarak algılandığını göstermektedir. Bu ayrım organik anlamda Cemiyet-i Belediye ile kendisini göstermekte, söz konusu organ yalnızca taşrada yer alan belediye örgütlerinde yer

almaktadır (Ortaylı, 2018: 193). Söz konusu organ, merkez-yerel ilişkilerinin niteliğini saptamada önemli bir rol üstlenmiştir. Öyle ki, Cemiyet-i Belediye ile merkezi hükümet, taşrada yer alan belediyeler üzerinde mutlak vesayet düzeni kurmakta ve birtakım alanlarda (özellikle mali) yerel birimler merkezi yönetimin kontrolü altına girmektedir (Ortaylı, 2018: 193). Diğer taraftan belediye meclis üyelerinin Türkçe konuşmak zorunda olmaları ve belediye reisinin merkezi hükümet tarafından atanması (Ortaylı, 2018: 192-193), diğer merkezîyetçi düzenlemeler olarak değerlendirilmektedir. Ancak Ortaylı (2018: 194)'nın belirttiği gibi, demokrasi açısından belki de en önemli getirilerinden birisi söz konusu kanunun öngördüğü seçim sisteminin tek dereceli sistemi benimsemesi ve gizli oy açık sayım ilkelerinin uygulanmış olmasıdır.

İstanbul ve taşra yerel yönetimlerine ilişkin bir diğer ayırım da mali konulara ilişkindir. İstanbul, öz gelir elde bakımından taşra yönetimlerine göre daha geniş yetkilerle donatılmıştır (Ortaylı, 2018: 195). Söz konusu ikili yönetim anlayışı bir kenara bırakılacak olursa, mali anlamda yerel yönetimlerin güçsüzlüğü ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı denetimi bu dönemde de etkisini sürdürmüştür ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde; hükümet sisteminde yaşanan demokratikleşmenin yerel yönetimlere kısmen yansıdığı görülmüştür.

4.2.2. 1909 Anayasa Değişikliklerinin Merkez-Yerel İlişisine Etkileri

1876 yılında uygulamaya konulan Osmanlı 1876 Kanun-i Esasi'sinin, ilk uygulaması oldukça kısa sürmüştür. Rusya ve Osmanlı Devleti'nin savaş hali gerekçe gösterilerek, iki yıl sonra (1878) anayasa askıya alınmış, Jön Türkler'in devamı sayılan İttihat ve Terakki mensuplarının baskıları sonucu 1908 yılında da ikinci meşrutiyet ilan edilerek tekrar anayasal düzene geçilmiştir (Akçay, 2017: 43).

1909 yılında gerçekleştirilen birtakım değişiklikler, siyaset literatürüne 2. Meşrutiyet Dönemi'nin başlangıç yılları olarak geçmiştir. Akçay (2017: 43)'a göre her ne kadar 1909 yılında gerçekleştirilen eylemler anayasa değişikliği olarak adlandırılrsa da aslında ortaya çıkan yeni bir anayasadır.

Bu dönem, yürütme gücünü tek başına elinde tutan padişahın yetkilerinin de gerçek anlamda sınırlandırıldığı bir dönemdir. Başlı başına bu değişim dahi merkez-

yerel ilişkilerini etkileme potansiyeline sahip görünmektedir. Ayrıca bu dönemde belediyelerin resmi olarak tüzel kişilik kazandığı unutulmamalıdır (Erbay ve Akgün, 2017: 64). Diğer taraftan aynı dönemde belediyeler tüzel kişilik kazanmalarına bağlı olarak daha güçlü teşkilat yapısına kavuşmalarına rağmen önceki dönemlerden daha güçlü bir şekilde siyasi baskı altında faaliyete zorlanmıştır (Ortaylı, 2018: 25).

Öncelikle değişen seçim sistemiyle birlikte yerel eşrafın, mecliste temsil etkisinin arttığı belirtilmelidir (Erbay ve Akgün, 2017: 62). Bu durum yerel yönetimin merkez-yerel ilişkilerinde dolaylı da olsa temsil kabiliyetini artırması bakımından ön plana çıktığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bu durum bir kez daha merkeziyetçi elitler ve yerel seçkinler arasındaki mutualist ilişkinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Çünkü Findley (2011: 195 akt. Erbay ve Akgün, 2017: 62)'e göre bu şekilde merkezdeki elit grup ve bunun çevredeki karşılığı olan eşraf arasındaki etkileşime dayalı eski siyaset kalıbı da yenilenmektedir.

4.2.3. 1912 Tarihli Geçici Belediye Yasası'nın Merkez-Yerel İlişisine Etkisi

1912 yılında uygulanmaya başlayan; 'Muvakkat (geçici) Belediye Yasası' ile İstanbul'da, belediye dairelerinin yerine şubeler, Şehremaneti Meclisi'nin yerine de encümen kurumu getirilmiş ve bunun sonucunda da merkeziyetçi anlayış devam etmiştir (Keleş, 2012: 159-160 akt. Erbay ve Akgün, 2017: 60).

1912 değişiklikleri sonrası ortaya çıkan Geçici Belediye Yasası, 1876 Kanun-i, Esasi düzeninde yer alan/uygulanan, adem-i merkeziyetçi yapıyı daha merkeziyetçi bir yapıya evirdiği yönünde eleştirilere maruz kalmıştır (Ergin, 1987a: 131 akt. Şinik vd., 2016: 3). Söz konusu iddianın en önemli gerekçeleri; belediye sayılarındaki azalma ve şubeye çevrilen birimlerin başındaki yöneticilerin atama usulü ile iş başına gelmeleridir. Çünkü geçmiş dönem uygulamalarından olan; seçilmiş belediye meclisi ve bu meclis içerisinde reis atama usulü terk edilmiş, İstanbul şehremaneti de dokuz şubeden oluşan tek yapılı bir daireye çevrilmiştir ve bununla birlikte her şubenin başında merkezi yönetim tarafından maaş ödenen müdürler yer almıştır (Ergin, 1987: 131 akt. Şinik vd., 2016: 3). Söz konusu Geçici Yerel Yönetimler Yasası, yerel düzeyde merkeziyetçiliğin yeniden tesisi adına önemli hükümler içermektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim

ilişkileri bağlamında hâlihazırda eleştirilere konu olan yerel yönetimlerin gelişim süreci söz konusu uygulamalarla iyice derinleşmiştir.

4.2.4. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun Muvakkatı

1913 yılı savaş sebebiyle ertelenen yerel seçimlerin gerçekleştirildiği yıl olma özelliğine sahiptir. Çünkü ilk Cemiyet-i Umûmiye-i Belediye seçimleri bu yıl gerçekleştirilebilmiştir (Özkan, 2014: 249). Ancak, seçimlerle birlikte, 1913 düzenlemesinin yerel yönetimler alanında ortaya koymuş olduğu en önemli düzenlemenin, il özel idarelerine ilişkin düzenleme olduğu belirtilmelidir.

1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun Muvakkatı (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun Düzenlemesi); yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerine yer verse de valileri güçlendiren birtakım düzenlemelerle birlikte merkezi idarenin daha ön planda olduğu bir düzenleme olarak iddia edilmektedir (Çadırcı, 2007: 221-222). Bununla birlikte yine söz konusu döneme rastlayan; ‘‘Rüsüm-u Belediye Kanunu’’ ile yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirici adımlar atılmış ve yine aynı kanun çerçevesinde belediye meclislerine birtakım vergileri koyma yetkisi verilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 11 akt. Erbay ve Akgün, 2017: 63).

4.3. Meclis Hükümeti Döneminde Merkez-Yerel İlişkisi (1920-1923)

Meclis hükümeti sistemi, hükümet etme modeli anlamında önemli bir kırılma dönemini temsil etmektedir. Yüzyıllar boyunca uygulanma şansı bulmuş ve monarşi (padişahlık) üzerine inşa edilmiş Osmanlı yönetim anlayışı, söz konusu değişlikle büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Egemenliğin ve mutlak otoritenin sahibi padişah iken; bu dönemde egemenlik bilâ kaydü şart (kayıtsız şartsız) millete verilmiş ve halkın iktidarına dayanan yeni bir düzen kurulmuştur (Şinik vd., 2016: 4). 1921 Anayasası’nda yer alan hükümlerde, bu durum açıkça gözlenmektedir. 1921 Anayasası’nın ilk maddesi; egemenliğin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu vurgusunu yapmıştır. İlgili anayasa metninde, 1923 değişiklikleriyle, *devletin şekli hükümeti cumhuriyettir* ifadesi eklenmiştir. Metnin özgün halinde ikinci madde; *İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*

denilerek, yürütme ve yasama yetkisi meclis üzerinde birleştirilerek meclis hükümeti sisteminin anayasal düzeyde benimsendiğini göstermiştir.

Söz konusu dönemin karakteristik özelliği merkeziyetçi yönetim anlayışını ikinci plana iterken, halkın katılımını ve yönetsel düzene dâhil edilmesiyle birlikte yerel yönetimleri daha ön plana yerleştirmektedir. Çünkü 1921 Anayasası'nın vilayet başlıklı 11. maddesinde vilayetlerin, tüzel kişiliklerinden ve özerkliklerinden bahsedilmektedir. 1921 Anayasası'nın 11. maddesinin özgün hali, aşağıdaki şekilde düzenlenmiş ve özerklik ve tüzel kişiliğin yanında vilayetlere geniş yetkiler verilmiştir:

“Vilâyet, mahallî umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili siyaset, şer'i, adlî ve askerî umur, beynelmîlel iktisadî münasebat ve hükümetin umumi tekâlifî ve menafîi birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafla ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dâhilindedir.”

Vilayet temelinde gerçekleşen yerelleşme yaklaşımı, 1921 Anayasası'nın 13. maddesinde de ‘vilayet şurası’ uygulamasıyla pekiştirilmiştir.

“Vilâyet şûrası, azâsı meyanında icrâ âmiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra selâhiyeti daimi olan bu heyete aittir”

Söz konusu düzenlemeye göre; vilayete ilişkin yürütme yetkisi, şura aracılığıyla yerele devredilmektedir. Ancak söz konusu düzenlemelerin yerel yönetim birimleri aracılığıyla değil, vilayet temelinde ilerlediğine dikkat edilmelidir.

Bu dönemi takip eden yıllarda, kamu yönetimi alanında yerelleşme ile demokratikleşme eş anlamlı bir hüviyete bürünecektir.

Meclis hükümeti uygulaması Osmanlı yönetsel geleneğinden yeni ulus devlete (Türkiye) geçiş sürecinin temsili olmuştur. Genellikle kriz ve olağanüstü dönemlerde uygulama şansı bulan sistem (Turan, 1991: 459), söz konusu durumun doğal bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. Egemenliğin kayıtsız ve şartsız ulusa ait olduğu inancına uygun olarak, yeni devletin meşruiyet temeli ulus iradesine, yani BMM'nin iradesine dayandırılmıştır (Özdemir, 2018: 115).

İlk kez Fransa'da demokratik bir yönetim biçimi olarak düşünülen meclis hükümeti sistemi (Turan, 1991: 454-455), kuvvetlerin (yasama, yürütme ve yargı erkleri) yasama organında birleştiği kuvvetler birliği sistemleri sınıfında

değerlendirilmekte ve kuvvetlerin yürütme organında toplanmış modeline göre kısmen daha demokratik bir sistem olarak adlandırılmaktadır (Gül, 2018a: 39-41). Meclis hükümeti sistemi konvansiyonel sistem olarak da adlandırılmaktadır (Turan, 1991: 453).

Meclis hükümeti sistemi, yeni düzenin tesisinde ve bu düzene geçişte bir araç olarak değerlendirilmiş, diğer yandan Osmanlı monarşik düzeninin yıkılmasında hukuksal rol oynamış ve yine söz konusu sistemle savaş yönetiminin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Turan, 1991: 459). Bu hususta belirtilmesi gereken bir diğer konu, bahsi geçen dönemde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin de yeniden tasarlanmış olmasıdır. Ancak bu tasarım 1921 Anayasası'nda kendisini göstermiş olsa da alt düzeyde uygun kanun tasarılarının yasalaşamaması sonucunda pratikte pek başarılı olamamıştır (Erbay ve Akgün, 2017: 66).

Söz konusu dönemde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri mali açıdan ele alındığında, 1921 yılında yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasına yönelik birtakım çabalar göze çarpmaktadır. Konjonktürel bakış açısına uygun olarak, 1921 Anayasası'nın izinde yasal düzenlemelerle mahalli idareler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu gelişim, yetki kullanımı ve mali olanaklar açısından kendisini göstermiştir. Yerel yönetimlere ait olduğu düşünülen gelirlerin doğrudan doğruya bu birimlere aktarılacağı, ağnam, temettü, emlak ve savaş gelirlerinin *küsuratı munzamlarının* vergisinin mahalli idarelere aktarılması ve söz konusu yerel meclis üyelerinin de ödeneklerinin artırılması kabul edilmiştir (Çakan, 2006: 51 akt. Şinik vd., 2016: 5).

Bahsedilen dönemde, halkın egemenliğine yapılan vurgu bugünkü şekliyle il özel idaresi olarak bilinen Vilayet Hususi İdarelerinde o denli güçlü uygulanmıştır ki meclisçe atanan valinin görev ve yetkileri minimize edilerek neredeyse bütün salahiyyet seçimle işbaşına gelen yerel organlara verilmiştir (Şinik vd., 2016: 5)⁶¹.

⁶¹ Temel olarak üç organdan teşekkül eden vilayetin yönetim yapısı, başkan (reis), idare heyeti ve vilayet şurası ile şekillenmektedir. Vilayet Şurası doğrudan 1921 Anayasası'nın 11., 12. ve 13. maddelerinde belirtildiği üzere seçmenler tarafından seçilen müntahaplardan (seçilmişlerden) meydana gelirken, üyeler arasında (azalar meyanında) yürütmenin başı (icra amiri) bir başkan (reis) ile farklı şubelerde görev yapan (muhtelif şubabatı idareye memur) memurlardan oluşan bir idare heyeti belirlenmektedir. Yani, tüzel kişilik tanınan ve özerklik verilen Vilayet Hususi İdareleri'nde, hemen hemen bütün yetkiler intihap usulüyle (seçimle) işbaşı yapan organlara verilmiştir. Bununla birlikte valiler yalnızca genel- mahalli görevler arasında bir çekişme meydana geldiğinde olaya müdahil olacak, diğer taraftan Umumi müfettişler de "mahalli idarelere ait vazaif ve mukareratı murakabe" edeceklerdir (Şinik, Yılmaz Uçar ve Dik, 2016: 5).

Meclis hükümeti döneminde, yerelleşme ve teşkilatlanma; 1921 Anayasası'nın, kendi metninin ruhuna uygun olarak âdem-i merkezîyetçi karakteriyle ön plana çıkmış, fakat bunu belediyeler üzerinden değil, nahiyeler ve il özel idareleri esas alınarak gerçekleştirmiş ve bu durumun doğal sonucu olarak halkın egemenliğinde vilayat şuraları, esas yapılar olarak ön plana çıkmıştır (Şinik vd., 2016: 6).

4.4. Tek Partili Parlamenter Rejimde Merkez-Yerel İlişkileri (1923-1946)

Türkiye'nin kuruluş serüvenini içerisine alan ve tek parti yılları olarak bilinen dönemde yaşanan yeni parti kurma çalışmaları, söz konusu dönemi Cumhuriyet tarihinde önemli izler bırakan dönemler arasına eklemiştir. Özellikle merkezileşmenin tırmanışa geçtiği yıllar olarak kabul edilecek dönemde gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bununla birlikte söz konusu dönemin sonlarına doğru ikinci paylaşım savaşının sonlanmasıyla ve çok partili sisteme geçişle birlikte Türkiye de demokratikleşme yönünde birtakım gelişmeler yaşanmıştır (Kaştan, 2006: 130)⁶².

Merkez-yerel ilişkileri bağlamında ele alındığında söz konusu dönemde yönetsel kurum/kuruluşlarla parti yönetiminin/örgütünün adeta bütünleştiği, seçim sonrası görevden uzaklaştırmalarla birlikte belediye seçimlerinin formalite haline geldiği, parti başkanlığıyla mülki amirliğin ve belediye reisliğinin aynı kişilerde toplandığı görülmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 300)⁶³. Tek partili dönemin ilk yıllarında yükselişe geçen merkezîyetçilik anlayışı dönemin son zamanlarına göre daha yumuşak sayılabilecek hükümler içermekteyken, parti-yönetim iç içeliğinin ardından merkezîyetçilik anlayışının daha sert bir şekilde uygulanmaya başladığı savunulabilir.

Tek partili yönetsel dönemin başlarında Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi'nde yer alan 4-30 Ocak (Kânunusani)) 1924 tarihli 'Cumhuriyet'in Büyükşehirleri Nasıl İdare

⁶² 19 Mayıs 1945 tarihli Gençlik Bayramı konuşmasında, İnönü şu ifadelerde bulunmuştur: "Memleketin siyaset ve fikir hayatında demokrasi prensipleri daha geniş ölçüde hüküm sürecektir". Bu beyanla birlikte demokratik bir yönetimden söz edilmiştir (Burçak, 1979: 47; Koçak, 1997: 134; Armaoğlu, 1984: 47-48, 399-402; İnönü, 1998: 159-194 akt. Kaştan, 2006: 130).

⁶³ 'Değişmez Genel Başkanlık', 'Millî Şef' uygulamaları ile parti devlet anlayışı (Cumhurbaşkanının parti başkanı, valilerin illerde parti başkanı olması) söz konusu dönemin sonlarına doğru içsel ve dışsal birtakım nedenlerle ortadan kaldırılmıştır. Bu anlayış çerçevesinde, seçimlere ilişkin aday belirleme süreçlerinde, merkezîyetçilikten yerele (taşraya) doğru kayılarak, açık tasnif ve gizli oy usulü benimsenmiş ve sandıklarda parti gözlemcilerinin yer almasını ve seçimlerin yargı denetiminde yapılmasını sağlamıştır (Kaştan, 2006: 138).

Olunacak?’ başlığı altında 179 maddelik kapsamlı bir Belediye Kanunu Layihasının hazırlandığı görülmektedir (Hâkimiyet-i Milliye-4, 30 Ocak 1924 akt. Şinik vd., 2016: 7). 1924 tarihli ve 1926 tarihli layihalar; Dersaadet ve Vilayet-i Belediye Kanunları, Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkati ve Ankara Şehremaneti Kanunu hükümlerini yürürlükten kaldırmayı planlamaktadır (Şinik vd., 2016: 9).

Söz konusu dönemde, günümüzde halen yürürlükte olan yerel yönetim birimlerinden köylere ilişkin 442 sayılı Köy Kanunu düzenlenmiştir. Köyler tarihsel açıdan modern belediye yönetimlerinden çok daha önce yönetim sisteminin temel unsurları arasındaki yerini almıştır. Ancak köylere tüzel kişilik tanıyan yasal düzenleme de 1924 yılında Cumhuriyetin ilk yıllarında meydana gelmiştir. Her ne kadar 1864 tarihli Vilayat Nizamnamesi’nde ve 1870 tarihli Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi’nde köy statüsüne değinilse de söz konusu düzenlemede (1870) köylere tüzel kişilik tanınmamıştır (Çiçek, 2014: 58-59).

Tek partili dönem her ne kadar yerelleşme isteğiyle birtakım gayretlerin yaşandığı bir dönem olsa da cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren merkeziyetçi karakterin daha da güçlendiği, kamusal mal ve hizmetlerinin de tamamen merkezi yönetimce gerçekleştirilme düzeyinin arttığı bir dönemdir (Görmez, 2000: 83). Ulus devletleşme süreci, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum/şartlar ve işgücü potansiyeli, söz konusu eğilim açısından kuşkusuz kayda değer gerekçelerdir. Ancak merkez-yerel ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde cumhuriyetin ilk yıllarında yerelleşme anlamında söylem ve uygulama bakımından bir ikilem yaşandığı ortadadır. Özellikle 1930 yılında gerçekleştirilen belediye seçimleri ve bu seçim sonucunda yaşanan olaylar merkezi yönetim ve merkezi yönetime yardımcı birimlerin yerel yönetimlere bakış açısını ortaya koymasından önemlidir.

Söz konusu dönem her ne kadar tek partili dönem olarak adlandırılrsa da 1930 tarihli belediye seçimlerine Cumhuriyet Halk Fırkası’nın yanında Serbest Cumhuriyet Fırkası da girmiştir. Ancak seçim sonrası gelişmeler üzerine Serbest Cumhuriyet Fırkası kapatılmış ve Danıştay tarafından Serbest Cumhuriyet Fırkası’nca kazanılan 22 belediye başkan ve meclis üyeliklerine Cumhuriyet Halk Fırkası üyeleri getirilmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 300).

Bahsedilen uygulama tek partili dönemde yerel yönetimleri güçlendirme adına atılan hukuki cılız adımları, merkeziyetçi yapı ekseninde ortadan kaldırmaktadır. Çünkü seçilmiş organların yargı birimlerince yerlerinden edilip yerlerine seçime katılan diğer parti mensuplarının yerleştirilmesi ne demokratikleşme anlayışıyla ne de katılımcılıkla bağdaşmamaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010: 300).

4.4.1. Ankara Şehremaneti Kanunu Çerçevesinde Merkez-Yerel İlişkileri

Ankara şehri, üzerinde planlama yapılması gereken ve toplumsal birtakım ihtiyaçlara cevap arayan bir şehir olmaktan öte yeni düzenin başkenti ilan edildikten sonra âdeta cumhuriyetin sembolü olmuştur. Öyle ki, Ankara yeni rejimi simgelediğinden bu şehrin imar başarısı rejimin de başarısı anlamına gelmektedir (Başa, 2012: 1). Bu sebeple, Ankara özelinde önemli bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasa, ‘Ankara Şehremaneti Kanunu’ olarak adlandırılmaktadır. Ankara Şehremaneti Kanunu, Hicri takvime göre 10 Recep 1342 (16 Şubat 1924) yılında 1/440 numaralı tezkere ile çıkarılmıştır. 14 madde halinde düzenlenmiştir.

Ankara Şehremaneti uygulaması esasen İstanbul uygulamasının yeni sürümü ve İstanbul’a tanınan ayrıcalığın Ankara’ya da tanınmış halidir (Başa, 2012: 1). Çünkü ilgili yasanın ikinci maddesinde; ‘*İstanbul şehremanetince tatbik edilmekte olan nizamât ve talimat ve mukarrerattan (kararlaştırılan şeyler) Ankara şehri ihtiyacatına uygun olanları cemiyeti umumiye-i belediyece tatbik olunur*’ ifadesi yer almaktadır. İlgili düzenlemenin 3. maddesi, cumhuriyet döneminin merkez-yerel ilişkilerine bakış açısını ortaya koymaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre; ‘*Ankara şehremini Dâhiliye Vekâleti tarafından nasbolunur*’ denilmektedir. Böylelikle, İstanbul Şehreminin yetkileriyle donatılan Ankara Şehremini, Dâhiliye (İçişleri) Vekâleti tarafından atanmaktadır. Ankara Şehremini, merkezi birimin yerel düzeydeki temsilcisi/vekili rolüne bürünmektedir. Diğer taraftan söz konusu kanunun yedinci, sekizinci ve onuncu maddesi, merkezi yönetim karakterinin ağır bastığı yönetsel düzenlemelerden oluşmaktadır. İlk, cemiyet-i umumiye-i belediye tarafından hazırlanan bütçenin Dâhiliye Vekâletince tatbik ve tetkik edileceği (10 günlük süre içerisinde) belirtilen kanunda (7. madde), fen, sağlık, muhasebe, tahrir ve hukuk müdürleri şehremanetinin bildirimini (inha) ile Dâhiliye Vekâletince atanıp görevden alınabileceği belirtilmektedir

(8. madde). Belediye çalışanlarının da 10. madde de belirtildiği üzere yetersiz mali kaynaklardan kaynaklanmakla birlikte maaşlarının ödenmesi konusunda merkezi idarenin ağırlığı söz konusudur.

Özetle dört yıl süre sonunda mevcut yapısıyla Ankara'nın imar sorunlarına çözüm olamayacağı anlaşılan yapıda; başkan ve meclis üyeleri merkezi idare tarafından atanan, belediyelerin kadrolarını ve çalışanların maaşlarını belirleme ile bütçe onay yetkisinin İçişleri Bakanı'nın elinde olduğu bir yerel yönetim tablosu söz konusudur (Ersoy, 1989: 47).

Ankara Şehremaneti Kanunu'nun olumlu yönlerinden birisi olarak değerlendirilebilecek hükmü ise, şehirde seçmen vasfına sahip ve o yörede oturan her ferdin oy kullanabilmesine ilişkin düzenlemedir (4. madde). Ancak kadınların belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını elde etmeleri söz konusu kanunla değil 1930 yılında gerçekleştirilebilmiştir.

Söz konusu duruma rağmen mezkûr layihanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde tartışma esnasında Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya tarafından kadınlarında da belediye düzeni içerisinde yerini alacağı anlaşılmaktadır.⁶⁴ Diğer taraftan kanun görüşmeleri gerçekleşirken, dönemin Kars vekili Ahmet B. Ağaoğlu söz konusu belediye layihasının önemi ve gerekliliği konusundaki tartışma götürmez fikirlerinin yanında, sözü edilen kanuna ilişkin birtakım eleştirilerde de bulunmuştur. Çalışmanın konusunu yakından ilgilendiren sözlerin merkez-yerel ilişkilerinin niteliğinin ortaya koyulması ve bu alanda tartışma sahası oluşturması bakımından ilgili eleştirilerin bir bölümüne yer vermekte fayda vardır. Ağaoğlu, belediyelerin sadece vazifeleri bakımından değil, aynı zamanda temsil ettiği değerler bakımından üstlenmiş oldukları demokrasi mektebi rolüne de özellikle dikkat çekerek şu ifadeleri kullanmıştır:

''Belediye teşkilâtı, yalnız ifa ettikleri vazife dolayısıyla değil, aynı zamanda da içtimâî ve siyasi bir terbiye mektebi olmak üzere telâkki edilmiştir.⁶⁵''

Ağaoğlu konuşmanın devamında, belediyelerin devlet adamı yetiştirme rolüne dikkat çekmekte ve söz konusu kanunu, dönemin yükselen değeri cumhuriyetçilik

⁶⁴ ...Türk kadını müşterek eseri olan bu Cumhuriyette elbette ve elbette, kendi evinin işlerinde olduğu gibi belediye işlerinde de temiz ve ciddî mevkiini alacaktır. (Bravo sesleri, Alkışlar) ... (Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, 17. Cilt Fihristi, 37. Birleşim, s. 24).

⁶⁵ TBMM Zabıt Ceridesi, 17. Cilt Fihristi, 37. Birleşim, s. 24

anlayışı ile hükümetçilik anlayışının çarpıştığını iddia etmektedir. Yani bu çok değerli ve gerekli görülen düzenlemenin gereksiz bir merkeziyetçi tavırla şekillenmesini eleştirmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, Ankara Şehremaneti uygulaması da yoğun merkeziyetçi tavır ve yaklaşımı nedeniyle eleştirilebilir. Hatta 1921 Anayasası'nda yer alan özerklik ifadeleri ve yerele yetki devredilmesi yönündeki kararlılıkla kıyas götürülemeyecek şekilde bir geriye dönüş söz konusudur. Sonuç olarak her uygulama ve mevzuat değişikliği sonrası yerelleşme adına pozitif birtakım gelişmeler gösterilse de yerelleşme adına sistematik şekilde bir ilerlemeden bahsetmek güçtür. İronik bir şekilde, Ankara ilinin imara ilişkin problemlerine yönelik çözüm arayışı, Ankara ve İstanbul Şehremaneti uygulamasına benzer şekilde, yoğun merkeziyetçi anlayış ile oluşturulmuş, Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nde aranmıştır. İmar Müdürlüğü'nün üyeleri o dönemde Bakanlar Kurulu (heyet-i vükela) tarafından atanmaktadır ve kurul üyeleri İçişleri Bakanı'na (*Dâhiliye Nazırı*) karşı sorumludur (Ersoy, 1989: 47). Yani aynı sorunlar daha önceden başarısız olmuş girişimler tekrar denenerek yeniden çözülmeye çalışılmıştır.

4.4.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Merkez-Yerel İlişkisi

Genel anlamda erken cumhuriyet yılları Osmanlı'dan miras kalan merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin genel karakterini bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu dönemde, merkezi idarenin medenileşme adına merkezi düzeyde benimsemiş olduğu ideolojisini topluma mal etmek adına belediyeleri araçsallaştırdığı görülmektedir (Kömürcüoğlu, 2018: 161). Yerel yönetimlere ilişkin yasa düzeyinde kısmen olumlu gelişmelerin yaşandığı bu dönemde, uygulamada sıklıkla vesayet ilişkisini aşan, hiyerarşi benzeri uygulamalara tanık olunmuştur. Bu duruma örnek olarak; İstanbul ve Ankara özelinde, belediye başkanlarının merkezi idare tarafından atamayla işbaşına getirilmeleri ile valilik ve belediye başkanlıklarının birleştirilmesi ve bu durumun doğal sonucu olarak özellikle iki büyük kent üzerinde merkezi idarenin kurmuş olduğu mutlak otorite gösterilebilmektedir (Ersoy, 1989: 47).

1580 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlerin günümüzde en önemli ayaklarından olan belediye birimlerine birinci maddeden hükmi şahsiyet (tüzel kişilik) hüviyeti vermiştir. Söz konusu maddede belediyeler; '*beldenin ve belde sakinlerinin*

mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir' denilerek belediyelerin sorumluluk konusu ve görev sahaları da belirtilmektedir. Günümüz uygulamasının en temel hali olarak değerlendirilebilecek şekilde, belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle mükellef kılınmıştır. Belediyelerin görev sahaları (belediyelerin sınırları) ise, mezkûr yasa metninin 4. maddesinde, 4 fıkra halinde belirtilmiştir. Kanun metninden anlaşıldığı üzere daha önce teferruatlı bir belediye sınır tarifi gerçekleştirilmeyen yerleşim yerleri söz konusudur⁶⁶. Ayrıca sınırların onaylanması ve sınır çekişmelerinde söz konusu kanunla merkezi idare birimlerine birtakım yetkiler verilmiştir. Buna göre; nüfusu 80 binden az olan yerleşim yerlerinde, sınırların onayı, vilayet idare heyeti tarafından verilirken; bu sayının üstünde sakine sahip olan yerleşim birimlerindeki sınır tasdikleri belediye meclis kararı, idare heyetinin oluru, valiliğin teklifi ve son olarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşmektedir (1580 sayılı Belediye Kanunu, 5. madde). Aynı kanun metninin 7. maddesine göre, belediye kurmak için; 2000 kişilik nüfus şartı ve valilik görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı oluru gerekmektedir. Daha sonra, devlet şurası kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla söz konusu yerleşim biriminde belde kurulabilir (1580 sayılı Belediye Kanunu, 7. madde).

Belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, 76 maddeden oluşan mahalli müşterek nitelikli işleri yerine getirmekle görevli kılınmışlardır. Liste usulü benimsenerek hazırlanmış olan maddeler belediyelerin gelirlerine göre sınıflandırılmıştır. 16. maddeye göre; 1-39, 41-44, 47-52, 56, 57, 74, 76'ncı fıkralarında belirtilen görevler tüm belediyeleri kapsarken; 40 ve 58 inci fıkralarında izah olunan vazife, geliri 50 bin liradan fazla belediyelerin gerçekleştirebileceği maddeler olarak belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle belediyelerin mali durumlarına göre görev üstlenmeleri ilkesi benimsenmiştir. Ancak bahsedilen dönemde, belediyelerin yetki ve mali imkân açısından zayıf olduğu fakat kendilerine yüklenen görevlerin, sahip oldukları yetki ve kaynaklar bakımından oldukça fazla olduğu belirtilmelidir (Kömürcüoğlu, 2018: 161).

⁶⁶1580 Sayılı Belediye Kanunu Birinci Fısı,

'Belediye sınırlarının tahdidı:

Madde 4- Bu kanunun hükümleri başlar başlamaz şimdiye kadar sınırı tahdit edilmemiş olan beldelerin sınırı aşağıda tarif edildiği şekilde çizilir''

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyeler; belediye meclisi, encümen ve belediye reisinden meydana gelmektedir. Aynı kanunun 19. maddesi, belde sakinlerinin medeni ihtiyaçlarının sunumu amacıyla belediyelere ter türlü teşebbüsü yürütme yetkisi vermiştir. 20. madde, belediye meclis üyelerinin seçimine ilişkindir. Söz konusu düzenlemeye göre, belediye meclis üyeleri seçme hakkına sahip (*intihap hakkını haiz*) hemşeriler tarafından doğrudan seçilmektedirler. Söz konusu kanunda, ilginç bir şekilde belediye reisi, doğrudan halk tarafından değil, meclis tarafından seçilmektedir. Bu durumu meclis hükümeti sisteminin etkisi altında okumak gerekmektedir. 'Reis intihabı' başlıklı 89. madde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“Belediye reisleri meclisten veya bu kanuna göre intihap olunmak hakkını haiz olmak üzere hemşeriler içinden veya hariçten dört sene için gizli rey ile aza adedi mürettebinin ekseriyeti ile meclis tarafından intihap olunur”

Vesayet yetkisinin kullanılması açısından değerlendirildiğinde söz konusu yasal düzenlemenin 92. maddesi önemlidir. İlgili madde hükmüne göre, belediye başkanlarının (reislerin) işten el çektirilmeleri şeklinde düzenlenen kanun metni; mahalli en büyük mülki amirinin uyarısına rağmen, geçerli bir nedeni olmaksızın yasal görevini yerine getirmekten geri duran (*ifadan istinkâf eden*) belediye başkanlarının, gerekli görüldüğü takdirde vali veya İçişleri Bakanlığı'nca görevden el çektirilmeleri mümkündür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında en önemli hüküm ve başlıkları şüphesiz 94. maddeden itibaren düzenlenmektedir. *Mansup Reisler* (memuriyete konulmuş, nasbolunmuş) başlığı altında düzenlenen maddeye göre belediye başkanlarının veya reislerinin göreve gelme durumunda ikili bir yapı öngörülmüştür. Yani tüm belediye reislerinin seçimle veya meclisçe işbaşına gelmesi şart değildir. Hatta Ankara Belediye Reisi 94. maddenin 'a' bendine göre İçişleri Bakanı'nın seçim (intihap) ve üst makama önerisi (inhasıyla) ve Cumhurbaşkanının onayıyla işbaşına gelmektedir. Bugün yerelleşme söylemine ve halkın katılımına çok zıt gibi görünen söz konusu durum, Ankara'ya verilen özel bir önemin göstergesi mi yoksa mahalli yöneticilere olan güvensizliğin bir problemi midir? Bu sorunun cevabı net olarak ortaya koyulmasa da kesin olan şey, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki anlayışının halen değişmemiş olmasıdır. Yine aynı maddenin 'b' bendinde, Bakanlar Kurulu'nca gerek görülmesi üzerine, bazı beldelerden

vilayet merkezi olanların belediye başkanları İçişleri Bakanlığı'na atanabilecektir. Valilerin de vilayet merkezi olmayan belediyelerde, belediye başkanlarını atama yetkisi bulunmaktadır. İlgili düzenlemenin 'd' bendinde, *'bu gibi belediyelerde ve Ankara'da reislik Dâhiliye Vekâletinin inhası ve Reiscumhurun tasdikile vali veya kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir'* denilerek, yerel yönetimler üzerindeki merkezi karakter iyice belirgin ve baskın hale getirilmiştir. Son olarak, 94. maddenin 'e' bendi, belediye meclisinde alınan kararların, vali ve İçişleri Bakanı onayı olmadan kesinleşemeyeceğine yönelik hükümler içermektedir. Şöyle ki, kaza, belediye meclislerinin vermiş olduğu kararlar vali tarafından, vilayet merkezinde yer alan meclis kararları da İçişleri Bakanı'nın onayına sunulmak ve söz konusu merkezi birimler tarafından onaylanmak zorundadır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun, 95. ve 96. maddeleri de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerini açıkça ortaya koyan hükümler içermektedir. Ankara ve İstanbul illerinde görevli belediye başkan yardımcıları, yine merkezi yönetim tarafından atanan belediye başkanlarının üst makama öneri yazılarıyla İçişleri Bakanlığı tarafından tayin edilmektedir. Benzer şekilde belediye şube müdürlerinin atamalarında dahi merkezi yönetim rol oynamaktadır.

Belediyelerin sınırlarının tespiti, sınır uyuşmazlıkların çözümü, sınırların onay şekli ve hangi yerleşim birimlerine belediye nitelik kazandırılacağına dair yasal düzenlemeler göz önüne alındığında, 1580 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin kurumsallaşması adına detaylı düzenlemeler içermekte ve küçümsenemeyecek düzeyde katkı sunmaktadır. Zaten söz konusu kanun metni 2000'li yılların başında gerçekleştirilen yasal düzenlemelere kadar belediyelerin yönetimi konusunda temel yasal düzenleme olarak yürürlükte kalmıştır.

Ancak 1580 sayılı kanunun en karakteristik özelliği, merkeziyetçi anlayışın yerleşme karşısında çok daha üstün tutulmasıdır. Ankara ilinin belediye başkanının (reisinin) merkezi yönetim birimlerince atanması ve bu görevin valilerce yerine getirilmesi, bu durumun tipik örnekleri arasındadır. Söz konusu uygulamalar zaten yerel yönetimlerin tanımıyla dahi uzlaşmamaktadır. Çünkü yerel yönetimler karar organlarının oluşumuna müdahil olunmaması gereken bağımsız kuruluşlardır (Görmez,

2000: 81). Ancak Türkiye'nin yerelleşememe süreci söz konusu temel ilkeleri dahi işlevsiz kılmıştır.

4.5. Çok Partili Parlamenter Rejimde Merkez-Yerel İlişkileri

Çok partili parlamenter rejimle birlikte Türk siyasi hayatında yeni bir döneme kapı aralanmıştır. Dönemsel olarak ortaya çıkan çok partili hayata geçiş denemeleri ve CHF/CHP dışındaki parti girişimleri başarısız olmuş ve girişimler sonuçsuz kalmıştır. 1925 yılında Terakkiperver Fıkra, 1930 yılında ise Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ve her iki firkada o dönemde halkın söz konusu duruma hazır olmadığı ve diğer toplumsal olayların varlığına bağlı olarak kapatılmışlardır (Akıncı ve Usta, 2015: 41). Bu yüzden gerçek anlamda çok partili hayat için 1950 seçimlerine kadar beklemek gerekmiştir.

1950 yılından, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin millet tarafından kabulüne kadar geçen sürecin ele alındığı bu dönem yerel yönetimler adına birçok kırılma başlıklarının atılmasına izin vermiştir. Bu dönemde, Menderes Belediyeciliği, Sosyal Demokrat Belediyeciliği, Yerel Yönetim Bakanlığı, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi kapsamında planlı dönem ve iki darbe anayasası ile kurulan rakamsal açıdan kısa fakat yaşananlar açısından çok uzun bir süreci ifade etmektedir.

Ancak bununla birlikte yerel yönetim alanında kapsamlı bir yerel yönetim reformu için 2000'li yılların başlangıcı beklenmek zorunda kalınmıştır. 1970'li yıllarda dile getirilen toplumcu belediyecilik ve 1990'lı yıllarda dile getirilen sosyal belediyecilik anlayışları ile 1963 yılında belediye başkanlarının doğrudan halk tarafında seçilmesi işlemi bir kenara bırakılacak olursa, 2000'li yılların başına kadar geçen sürede yerel yönetimler alanında ciddi manada yasal düzenlemenin gerçekleşmediği belirtilmelidir. Söz konusu dönemde yasalardan ziyade uygulama anlayışlarının şekillendirdiği bir aşama söz konusudur. Ancak yerel yönetimlere ilişkin farklı bakış açılarının değişmez ölçütlerinden birisinin Osmanlı döneminden miras kalan yerel yönetimlerin merkezi idarenin bir uzantısı olduğu anlayışı olduğu belirtilmelidir. Kömürcüoğlu (2018: 162)' na göre; bu dönemlerde 1913, 1924 ve 1930 tarihli yerel yönetim yasalarının halen yürürlükte olmalarının sebebi merkezi yönetimin yerel yönetimleri güçlendirmek istememesidir.

4.5.1. 1950-1960 Döneminde Merkez-Yerel İlişkileri

Türkiye’de çok partili parlamenter dönemde yerel yönetimler, kendisinden önceki dönemlerde ve devamında yer alan yeni sistemdeki dönemde benzer sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Özellikle idari özerklik, mali sorunlar ve tüzel kişilik ile ilgili sıkıntılar, Osmanlı mahalli idare geleneğinin bir sonucu olarak günümüze değin süregelmiştir (Ortaylı, 2018: 23).

Demokrat Parti’nin kurulmasıyla çok partili gelenek kalıcı hale gelmiş ve cumhuriyetin ilanından itibaren yönetimi elinde bulunduran kurucular, iktidarı yeni kurulan parti kadrolarına teslim etmiştir. Bu durum, kadronun değil yönetici ve destekleyenlerin yönetim anlayışlarında meydana gelen değişim olarak algılanmalıdır. Ancak söz konusu durum, merkezi yönetimin yerel yönetime bakışı ve duruşu bağlamında değerlendirildiğinde çok fazla yeniliğin yaşandığını söylemek güçtür. Çünkü Demokrat Parti döneminde de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetçi tavrı sürdürülmüştür (Görmez, 2000: 84). Oysa Demokrat Parti mahalli ihtiyaçların yerinden tedarik edilmesi, idari demokratikleşme ve küçük devlet anlayışlarını savunmuş ve bu yenilikleri/değişimi gerçekleştirmeyi vaat etmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 300).

Çok partili hayata geçiş ve sonraki yıllar, aynı zamanda kentleşme olgusunun da yükselişe geçtiği dönemlere denk gelmektedir. Büyüyen kentler beraberinde hızla sayısal ve nitelik bakımından artan ihtiyaçlar anlamına da gelmektedir. Bu minvalde yerel yönetimlerin önemi bir kat daha artmıştır.

Demokrat Parti döneminde başta İstanbul olmak üzere adeta şehirlerin yeniden tasarlandıkları iddia edilebilir. Çünkü bu dönemde, ‘Menderes Operasyonları’ şeklinde adlandırılan birtakım kentleşme faaliyetleri çerçevesinde ideolojik olarak İstanbul, Ankara karşısında yeniden ön plana çıkarılmaya çalışılmış ve 3,5 yıllık kısa bir zamanda yalnızca İstanbul imarı için o dönemde tüm belediye gelirlerinden daha fazla harcama yapılmıştır (Serter, 2020: 128, 134-135).

Söz konusu yoğun değişikliklere rağmen çok partili dönemin ilk yıllarında, Görmez (2000: 84)’e göre merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini değiştirecek nitelikte bir mevzuat değişikliği yaşanmamıştır. Köy Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu; 1913, 1924 ve 1930 tarihli düzenlemelerle devam etmiştir. Ayrıca

1950'li yıllar, merkezi yönetimlerce yerel yönetimlerin yetkilerinin bir kısmının ele alınmasıyla sonuçlanmıştır.

4.5.2. 1960-1982 Döneminde Merkez Yerel İlişkileri

1960'lı yıllar ve sonrası, aynı zamanda kalkınma anlamında planlı döneme denk gelmektedir⁶⁷. Planlamaların yanında özellikle yerel birimlerce kamu yönetiminin yapı ve işleyişine ilişkin reformlara da bu dönemden itibaren rastlamak mümkündür. Reform, aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin de yeniden biçimlenmesi anlamına gelmektedir. Çünkü devlet reformları yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim birimleri arasındaki iş bölümünü değiştirmeyi amaçlayan düzenlemeler üzerinden şekillenmektedir (Çiner, 2010: 168).

Söz konusu döneme ilişkin genel tablo, ikinci dünya savaşının küresel düzeyde meydana getirdiği yıkım ve ekonomik düzensizliğin doğal bir çıktısıdır. Türkiye'de gerek yeni küresel düzene uyum sağlamak, gerek halkın artan cevaplarına talep bulmak amacıyla birtakım planlar ve projeler hazırlanmaya başlamıştır. Planlı dönemde merkezi yönetimin ve mahalli idarelerin yeni bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliği ortaya konulmuş ve bu alanda çalışmalar yapılmıştır (Sevinç, 2014: 735).

4.5.2.1. 1961 Anayasası ve Merkez Yerel İlişkileri

1961 yılı, 1921 Teşkilat-ı Esasiye de dâhil edilirse, cumhuriyet tarihinin üçüncü anayasasının yürürlüğe girdiği tarih olarak kayda değer bir öneme sahiptir. 1961 Anayasası'nın yasalar karşısındaki üstünlüğünün anayasal yargı kolu (Anayasa Mahkemesi) meydana getirilerek pekiştirildiği dönemde, yerel yönetimlerin bahsi geçen anayasa hükümlerinin 112., 115. ve 116. maddelerinde düzenlediğini görülmektedir (Özer ve Önen, 2017: 324-325).

1961 Anayasası'nın 112. maddesi, idarenin yerinden yönetim ve merkezi yönetim esaslarına dayalı olarak bir bütün içerisinde yönetileceğini ortaya koymuştur. Aynı

⁶⁷ Türkiye, 1963 yılından itibaren kalkınma anlamında beşer yıllık planlar rehberliğinde faaliyette bulunmaya başlamıştır. Söz konusu kalkınma planlarında yer yer merkez yerel ilişkilerini etkileyecek sorun tespitleri ve önerilere yer verilmiştir. Bu anlamda ilk kalkınma planları 1963-1967 yılları arasında düzenlenirken, son kalkınma planı, 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı'dır (<http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>).

anayasanın 116. maddesi, mahalli idareleri; il, belediye veya köy ile sınırlandırmaktadır. Buna göre mahalli idareler/yerel yönetimler, söz konusu mahallerin/yerel yerleşim birimlerinin müşterek nitelikli ihtiyaçlarını görmek amacıyla karar organlarının seçimle işbaşına geldiği kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Yani 1961 Anayasası'yla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin kavramsal sınırlamalar anayasal düzeyde uygulama kapsamına alınmıştır. Bununla beraber, 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen hükümlerinin aksine, 1961 Anayasası'nda, vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Bu anlamda yerel yönetimler üzerinde yer alan vesayet yetkileri kısmen kaldırılmış ve seçilmiş organların organlık sıfatlarının kaybı yargı kararına bağlı olarak şekillendirilmiştir (Özmen, 2012: 174).

1961 Anayasası'ndan farklı olarak bu dönemde yasal anlamda söz konusu hükümet etme şekline bağlı olarak şekillendiği hissi uyandıran bir başka yasal değişiklik daha yaşanmıştır. 19 Temmuz 1963 tarihinde, hâlihazırdaki belediye kanununda değişikliğe gidilmiştir. 307 sayılı kanun ile parlamenter sistemin ruhuna uygun olarak gensoru usulü 61. maddeye eklenmiş ve belediye başkanlarının doğrudan seçimle iş başına gelmeleri sağlanmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61. maddesi 307 sayılı kanunun 3. maddesinde belirtilen hususların işlenmesi sonrası şu şekilde düzenlenmiştir:

“Belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecatı meclis üye tamsayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler.”

Aynı kanun metniyle birlikte gelen bir diğer önemli düzenleme, belediye başkanlarının seçimine ilişkindir. Söz konusu yasayla birlikte, belediye başkanları halk tarafından seçilmeye başlanmış, önceden uygulanan belediye başkanlarının belediye meclislerince seçilmesi uygulaması ve seçilen belediye başkanının cumhurbaşkanı veya vali tarafından onaylanması uygulamasına da son verilmiştir (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 74). Merkez-yerel ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde söz konusu değişikliğin yerel yönetimler lehine, idari, siyasi ve hukuki ilişki anlamında kırılma yaşatabilecek düzeyde olduğu belirtilmelidir.

İlgili dönemde, 1961 Anayasası ve diğer yasal düzenlemeler sonrasında, yerel yönetimler lehine kayda değer değişiklikler gözlemlenmiştir. 1961 Anayasası ile

birlikte, merkezi idare ve yerel idare ayrımı net bir şekilde vurgulanmıştır. Kamu tüzel kişiliği tanınarak organları genel oy ve tek dereceli seçimle belirlenir hale gelen yerel yönetimlerin, 1961 Anayasası'ndan itibaren merkezi idare ile olan ilişkileri kanunla belirlenmiş sınırlar içerisinde güvenceye alınmış ve son olarak görevleri ile orantılı mali kaynaklara sahip olması gerektiği fikri kabul görmüştür (Özmen, 2012: 174). Bu anlamda 1961 Anayasası'nın 116. maddesi yerel yönetimler adına dönemselsel koşullar göz önüne alındığında çok kapsamlı ve anayasal düzeyde bir düzenlemedir. İlgili madde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Merkezi yönetim ve yerel yönetim adına önemli idari, mali ve siyasi anlamda kırılmaların yaşandığı bir dönem söz konusudur. Ancak 1961 Anayasası'nda yer bulmuş olmasına rağmen bahsedilen ilkeler uygulamaya aktarılma konusunda pek başarılı olamamış, yerel yönetimler özellikle mali konularda sıkıntılar yaşamıştır (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 74).

4.5.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi⁶⁸, Türkiye açısından kendi içsel yönetsel problemlerinin bilimsel anlamda tartışıldığı bir proje olması nedeniyle elbette tarih sayfalarında yönetsel anlamdaki inceleme başlıklarından birisidir. Bununla birlikte, bu çalışma adına önemli olan kısım, söz konusu projede bütün bir merkezi idarenin ele alınmasıdır. Bahsi geçen dönemde yerinden yönetimlere yönelik en önemli çalışmanın MEHTAP olduğu söylenebilir (Kızıllıboğa Özaslan ve Alıcı, 2015: 355).

⁶⁸ MEHTAP; Devlet Planlama Teşkilatı'nın idari reform talebi üzerine TODAİE tarafından 1961 yılında meydana getirilen ve kendinden sonra hazırlanacak idari reformlara ilham kaynağı olan kapsamlı bir çalışmadır/projedir (Sevinç, 2014: 736-737).

Kavramsal açıdan reformu; *kamu sektöründeki yapı, süreç ve kalitenin geliştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bilinçli ve sistemli değişiklikler* (Gow, 2012 akt. Mamur Işıkcı, 2018: 169) şeklinde tanımlamak mümkündür. Elbette reformlar, özellikle idari reformlar (*administrative reforms*) kamu yönetiminin yapı ve işleyişindeki sorunlara çözüm aramaktadırlar. Ancak her idari reformun söylemi ve karakteri genel hatlarıyla benzerlik gösterse de esasen birbirinden oldukça farklı oldukları söylenebilir (Aalbu, Böhme ve Uhlin, 2008: 86-87). Bu anlamda MEHTAP, Türkiye için kendisinden sonra hazırlanacak olan idari reformlara ilham kaynağı olması bakımından ve yönetsel sorunlara yerel kuruluşlar üzerinden çözüm araması nedeniyle ayrı bir öneme sahiptir.

MEHTAP, Türkiye reformist karakteri içerisinde genel anlayışa uygun olarak girişimin merkezi idare tarafından başlatıldığı bir oluşuma sahiptir. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından söz konusu idari reformun gelişme yönlerini ve ilkelerini saptamak amacıyla; ‘merkezi hükümet örgütü’, ‘merkezi idarenin taşra örgütü’, ‘yerel yönetimler’ ve ‘kamu iktisadi teşebbüsleri’ inceleme alanlarını oluşturan dört temel unsur olarak ortaya konulmuştur (Özer ve Önen, 2017: 225). Bu rapora göre, Türkiye’de yer alan yönetsel sorunların; örgütlenme sorunu, merkezi idarenin görevlerini yerine getirmemesi ve yetersiz hizmet dağılımı olduğu belirtilebilir (Mamur Işıkcı, 2018: 173-174).

Söz konusu sorun başlıklarına yönelik bu dönemde; etkililik, verimlilik kavramları kullanılmaya başlanmış, kamusal israfın önlenerek yine kamu kaynaklarının kalkınmada kullanılması öngörülmüştür. Ancak MEHTAP kapsamında belirtilen çözüm önerileri yerine getirilmemiş (Mamur Işıkcı, 2018: 174) bu yüzden reform ismiyle adlandırılan çalışmalar teori düzeyinde kalmıştır.

4.5.2.3. Yerel Yönetim Bakanlığı’nın Merkez Yerel İlişkisine Etkisi

1970’li yıllara gelindiğinde, yerelleşme ve birimler arası görev dağılımı konusundaki tartışmalar devam etmiştir. Bu döneme rastlayan önemli kuruluşlardan birisi de Yerel Yönetimler Bakanlığı olmuştur. Söz konusu bakanlık, Ecevit Başbakanlığı’ndaki 42. Hükümet Dönemi’nde, Türkiye’nin idari teşkilatlanmasındaki

yerini almış ve 5 Ocak 1978-12 Kasım 1979 tarihleri arasında faaliyette bulunmuştur (Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015: 355).

05 Ocak 1978 tarihinde, Cumhuriyet Senatosu'nun 14'üncü birleşiminin 2. oturumunda, 'İşletmeler Bakanlığı' ve 'Yerel Yönetim Bakanlığı' adı altında iki bakanlığın kurulmasına karar verilmiştir. Yaklaşık 22 ay boyunca faaliyette bulunacak Yerel Yönetim Bakanlığı'na aynı toplantıda Mahmut Özdemir bakan olarak atanmıştır (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, c. 34, t. 17). Yerel yönetimler alanında yönetsel ve mali tıkanıklıkların giderilmesi, Yerel Yönetim Bakanlığı'nın önemli kuruluş gerekçelerinden birisi olarak değerlendirilmektedir (Keleş, 1998: 285 akt. Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 75).

Yerel Yönetim Bakanlığı uygulamasıyla, yerel yönetimler daha aktif hale gelmiş, yerel yönetimler arası birlikler oluşturulmuş, halkın yerel yönetimlerin önemi konusunda bilinç düzeyi artmış ve yerel yönetimlerin özerklikleri ve gelir kaynaklarının gelişmelerine katkı sağlanmıştır (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 75).

Yerel yönetimlere ilişkin görev, yetki, sorumluluk alanlarının bakanlık düzeyinde ele alınması elbette sorunları tek başına çözmemektedir. Ancak Türkiye uygulaması ele alındığında durum, ya İçişleri Bakanlığı kurumsal çatısı altına eklenme ya da bakanlık şeklinde örgütlenme sorunu olarak belirginleşmiştir. Bu durum yerel yönetimlerin iç işleri olarak merkezi idarenin bir parçası şeklinde algılanması doğal sonucu olarak da değerlendirilmesine kapı aralamaktadır. Çünkü 1979 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kaldırılmasının ardından yerel yönetimlere ilişkin birçok görev 3152 sayılı kanun çerçevesinde, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyette bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne aktarılmıştır (Özaslan ve Alıcı, 2015: 355).

4.5.2.4. 1982 Anayasası'nda Merkez Yerel İlişkileri

12 Eylül 1980 tarihinde Türkiye'de askeri güç, legal olmayan yollardan iktidarı ele geçirme çabasına girişmiş ve bu girişim sonucunda Türk siyasi hayatında darbe zincirine bir başka halka daha eklenmiştir. Ancak çalışmanın konusu darbenin kendisi ve onun siyasi etkilerinden ziyade, darbe sonrası yürürlüğe girecek olan 1982 Anayasası ile birlikte yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerin analiz edilmesidir. Bu amaçla

1982 Anayasası ve 1961 Anayasası karşılaştırması üzerinden yerel yönetimlere ilişkin anayasal düzeyde ne gibi değişikliklerin yaşandığı ortaya konulmuştur.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği için 1961 Anayasası'nın ilgili hükümleri tekrar açıklanmadan 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ve diğer ilgili hükümler çerçevesinde karşılaştırma yapılmıştır.

1982 Anayasası, yerel yönetimlere ilişkin önemli vesayet düzenlemeleri içermektedir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak İçişleri Bakanı'na ve merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet kurma yetkisi anayasal düzeyde tanınmıştır (1982 Anayasası, 127. madde). 1961 Anayasası'nda düzenlenen (116/3. madde); *'Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur'* hükmü 1982 Anayasası'nda aynen kabul edilmiştir (127/4. madde). Ancak söz konusu ifadenin peşinden; *'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 de anayasaya eklenerek İçişleri Bakanı'na yerel yönetim organ ve üyeleri üzerinde önemli bir vesayet yetkisi tanınmıştır. Diğer taraftan, *'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'* ifadesi benimsenerek merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde muğlak sayılabilecek kriterler üzerinden vesayet denetimi uygulamasına izin verilmiştir.

Yerel yönetimler üzerinde anayasal düzeyde kabul edilen bir diğer düzenleme ise yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına yönelik gerçekleştirilen düzenlemedir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin 4. fıkrası, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına ilişkin herhangi bir izin mekanizması öngörmemişken; 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 6. fıkrasında, *'Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları'* mümkündür. Bu yetki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kabulünün ardından yürütmenin tek kanadı haline gelen Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir.

Yalnızca 1961 Anayasası ile kıyaslandığında dahi merkez-yerel ilişkilerinde yerel anlamda birtakım kazanımların yitirildiği görülmektedir. Özellikle yerel yönetim organ ve üyeleri üzerinde merkezi idarenin siyasi gücünün arttığı, söz konusu denetim yetkilerinin yerel yönetimlerin idari ve hukuki anlamda özerkliklerine zarar verdikleri belirtilmelidir.

4.5.3. 1983-2017 Döneminde Merkez Yerel İlişkileri

1980 yılında Türkiye askeri bir darbe ile karşılaşmış ve demokratik kazanımların birçoğu ya tamamen terk edilmiş ya da askıya alınmıştır. Söz konusu dönem elbette uzun uzadıya tartışmalara sahne olacak denli geniştir. Ancak merkezi yönetim ve yerel yönetim başlığı altında değerlendirildiğinde döneme ilişkin önemli sayılabilecek gelişmelerin başında daha evvel 1961 Anayasası'nda yer almayan İçişleri Bakanı tarafından kullanılacak olan görevden uzaklaştırma yetkisi gelmektedir. Ersoy (1989: 47) tarafından eleştirilen bu düzenleme, 'partizanca uygulamalara açık ve amacı dışında kullanıma müsait bir düzenleme' olarak değerlendirilmiştir⁶⁹.

Önemli başlıklar arasında değerlendirilebilecek olan bir diğer gelişme, söz konusu dönemlere rastlayan kalkınma planlarında yer alan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerdir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) yer alan ifadelerde, yetki ve görev dağılımı konusunda aşırı merkezileşme vurgusu yapılarak, yerel yönetimlere üstü kapalı bir şekilde daha fazla yetki ve görev verilmesinin önemine değinilmiştir. Yani 1980'lerden itibaren yetki ve görev dağılımındaki sorun politika belirleyiciler tarafından fark edilmiştir. Bu durum sorunun Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren başladığı şeklinde algılanmamalıdır. Çünkü çalışmanın önceki bölümlerinde değinildiği üzere sorun çok daha köklü bir geçmişe dayanmaktadır. Bu anlayışla, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989); *merkezi hükümetin yükünü azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin fonksiyonlarının artırılacağı* belirtilmiştir (Acar ve Sevinç, 2005: 29). Daha sonra düzenlenecek olan kalkınma planlarında da benzer ifadelere rastlanmış olması, tespit edilen sorunlara yönelik çözüm getirici adımların atılmadığını ortaya koymaktadır. Örneğin; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma

⁶⁹ Bu konu hakkında yukarıdaki çekinceleri destekler nitelikte akademik çalışma söz konusudur. Bu konu hakkında daha detaylı bilgi için, Çelik (2005) tarafından kaleme alınan, 'Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma' adlı eserin ilgili bölümlerine bakınız (150-151).

Planı'nda (1990-1994) yer alan 'yetki devri' ifadesi ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005); 'merkezi yönetim üzerinde biriken görevlerin, taşra ve yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği' konusunda görüşler, bu savı desteklemektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde, söz konusu beş yıllık planların yerel yönetimler lehine önemli değişiklikler öngördüğü belirtilebilir. Özellikle merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş olan yetki ve görevlerin yerel ve taşra birimlerince yerine getirilmesine dair düşüncelerin, yerelleşme adına önemli adımlar olarak değerlendirilmesi mümkündür. Ancak bu hususta ayrıca belirtmekte fayda görülen durum ise, söz konusu planlama hükümlerinin pratikte ne ölçüde uygulandığıdır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllarını kapsayan döneme kadar, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini kökten değiştirecek bir uygulamanın veya çabanın ortaya koyulduğunu söylemek pek mümkün değildir. Zaten bu durumu birbiri ardına gelen kalkınma planlarında benzer sorunlara yönelik belirtilen ifadelerden anlamak mümkündür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulama dönemine rastlayan ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini kökten değiştirme potansiyeline sahip birtakım yasama çalışmaları söz konusudur. Bu çalışmalardan belki de üzerinde en çok çalışma yapılması ve tartışılması gereken yasama çalışmasının, yürürlüğe giremeyen bir düzenleme olması ilginç bir gelişmedir. Yürürlüğe girmeyen söz konusu yasa, literatürde Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) olarak bilinmektedir.

4.5.3.1. Anakent Düzenlemesi ve Merkez Yerel İlişkileri

Yerel yönetimlerin farklı nitelikte olmaları bu alanda farklı yönetsel gereklilikleri de beraberinde getirmiştir. Nüfus oranı, ekonomik durum, coğrafi şartlar bazı yerel birimlerin özel düzenlemelere tabi olması sonucunu doğurmaktadır. Osmanlı yönetsel geleneğinden itibaren söz konusu özel yönetim anlayışı yasa ve kurumlar düzeyinde gözlemlenmektedir. İstanbul'u diğer yönetsel birimlerden ayrı tutma kültürü, Cumhuriyet'in ilk yıllarında Ankara için uygulanmaya başlamıştır.

Ancak anakent ya da büyükşehir uygulaması yalnızca ideolojinin kente yansımalarının bir sonucu olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü Türkiye, küresel akıma uygun olarak hızlı kentleşme sürecine girmiş ve kentlerin dönemselsel koşullar içerisinde

kırsal alanlardan birtakım faktörler üzerinden daha çekici hale gelmesiyle birlikte kentsel anlamda yoğun göçlerle ve büyüyen kentlerle karşı karşıya kalmıştır. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren hızlı kentleşmenin sosyolojik sonuçları olmuş ve bu anlamda merkezi idare ve yerel yönetimler söz konusu sosyolojik problemi yasa ve uygulama çıktılarıyla gündemine almışlardır. Aynı dönem büyükşehir belediyeleri konusunda bir arayış içine girilmiştir (Arıkboğa, 2013: 51). Bu durum merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında bir zorunlu iş birliği algısı da uyandırmıştır.

Söz konusu ortamın bir sonucu olarak, özellikle bu alanda batı kaynaklı uygulamalardan esinlenilerek, Türkiye'de, 'büyükşehir', 'anakent' ya da 'metropol' olarak ifade edilen kavramların etrafında yeni fikirler ortaya atılmaya ve bu yönde bir değişikliğin gerçekleştirilmesi tartışılmaya başlanmıştır (Nadaroğlu, 1998:204 akt. Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 77).

Büyük yerleşim birimlerinde yer alan belediye örgütleri ile kentlerin hızla büyümesi benzer tartışmaların 1980 askeri darbesi sonrası ülke yönetimini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi kararlarına kadar sirayet ettiği gözlemlenmektedir. Milli Güvenlik Konseyi söz konusu dönemde 34 sayılı kararıyla⁷⁰; belediyelerin halka hizmet götürme noktasında yetersiz kaldıklarını, bu durumun en büyük nedeninin hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç olgusu olduğu belirtilmiştir (34 sayılı MGK Kararı, 1). Bu doğrultuda büyük yerleşim yerlerinin çevrelerinde kurulmuş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasının en kısa sürede bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (34 sayılı MGK Kararı, 2). Yani söz konusu kararla büyükşehir çevresinde bulunan küçük yerleşim birimlerinin tüzel kişiliklerine son vermek suretiyle ana belediyeye bağlanmaları hedeflenmektedir. Bu gelişme yasal anlamda anakent düzenlemesine giden yolda öncül bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. 34 sayılı MGK kararının ardından gerçekleştirilen 2561 sayılı yasal düzenleme⁷¹ de söz konusu süreçte bütünlüğü parçalardan birisi olarak anakent düzenlemesine giden süreçte önemli yasal başlıklar arasında yer almaktadır. Söz konusu yasayla birlikte; '*enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve*

⁷⁰ 34 Sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı, Yürütme ve İdare Bölümü, Resmi Gazete Tarih: 11 Aralık 1980, Sayı: 17187, Sayfa: 11

⁷¹ Kanun adı: 'Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun', Resmi Gazete Tarih: 8 Aralık 1981, Sayı: 17538

imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır' (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 77).

'Anakent' ya da 'büyükşehir' uygulamasının taşları söz konusu düzenlemelerle birer birer döşenirken, nihayet 1984 yılında üç büyük kent için özel bir yerel yönetim anlayışı 195 sayılı KHK⁷² ile kabul edilmiştir. Söz konusu KHK ile 'anabelediye' tabiri yerini 'büyükşehir' söylemine bırakmış ve büyükşehir tanımı söz konusu KHK'nın 3. maddesinde; *'Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade eder'* şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediye sistemini yeni bir çerçeveye oturtan söz konusu düzenlemenin ardından aynı yıl içerisinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu düzenlemesi gerçekleştirilmiştir (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 77). Söz konusu yerel yönetim düzenlemesinin genel gerekçesini büyük kentlerde gün geçtikçe etkisi artan ve aynı süreçte çözümü daha zor bir hale gelen kentsel sorunlar oluştururken; yasal dayanak ise 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan; *"... büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"* hükmüdür (Kızılboğa Özasan ve Alıcı, 2015: 357).

Büyükşehir uygulamasının merkez-yerel ilişkilerinde meydana getirdiği en önemli kırılma noktası, yerel düzeyde ilçe belediyeleri üzerinde yeni bir vesayet makamının doğmuş olmasıdır. Bu yorumun ana nedeni artık ilçe belediyelerinin kimi faaliyetlerinde büyükşehir belediyesinin de söz sahibi olması ve ihtilaf durumunda kanunun ilçe belediyelerinden ziyade büyükşehir belediyelerini söz konusu durumda daha ön planda tutması gösterilebilir. Örneğin 195 sayılı KHK'nın 24. maddesi ihtilaf durumuna ilişkin düzenlemelere yer vermektedir:

"İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyük şehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması halinde, büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir. Bu konuda büyük şehir belediye meclisince alınan karar ve tedbirler ilgili belediye veya belediyelerce derhal uygulanır."

Aynı düzenlemenin 20. maddesi ile belediyelerin bütçeleri üzerinde bir düzenleme gerçekleştirmiş ve ilçe belediye bütçeleri üzerinde büyükşehir belediye meclisine birtakım yetkiler tanımlanmıştır. İlgili düzenlemeye göre ilçe belediye bütçeleri önce

⁷² KHK adı: 'Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname', Resmi Gazete Tarih: 23 Mart 1984, Sayı: 18350

büyükşehir belediye meclisince aynen ve tadilen (değiştirilerek) kabul edilecek ve ardından vali tarafından onaylanmak suretiyle uygulanma şansı elde edebilecektir.

Benzer şekilde 3030 sayılı kanunda, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında ilçe belediyeleri arasında çıkacak olan ihtilaflarda zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama görevleri de sayılmış ve büyükşehir belediyelerine ihtilaf durumunda adeta hakem ve koordinatör rolü yüklenmiştir (3030 Sayılı Kanun, 6. madde, 'n' bendi).

Diğer taraftan ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclislerinin doğal üyeleri olmalarını, büyükşehir ve ilçe belediyesi arasındaki ilişkiyi daha karmaşık hale getiren bir düzenleme şeklinde yorumlamak da mümkündür. Özellikle farklı ideolojik düşüncelerden ve siyasi partilerden gelen belediye başkanları bu anlamda alınacak kararlar üzerinde etkili olabilmektedirler.

Büyükşehir belediyelerine ilişkin diğer önemli düzenlemeler sırasıyla 5216 ve 6360 sayılı kanunlarla birlikte yürürlüğe girmiştir. Her iki düzenleme de kronolojik çalışma içerisinde ilerleyen bölümlerde ele alındığından bu aşamada yalnızca söz konusu yasal düzenlemelere yer verilmiştir.

4.5.3.2. 2000'li Yıllarda Gerçekleşen Yerel Reformlar ve Merkez Yerel İlişkileri

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesayeti azaltıcı önlemler almak ve mali bakımdan bu yönetimleri güçlendirmek gibi temel amaçlarla (Özer, 2013: 105) 2000'li yılların ilk on yılında bir kısmı yasalaşma şansı bulan ve yerelde reform söylemlerine neden olan çok sayıda yasal düzenlemeye tanık olunmuştur. Yürürlüğe girip girmediğine bakılmaksızın; KYTKT, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu söz konusu düzenlemeler arasında önemli başlıklar olarak değerlendirilmektedir.

Çalışmanın devam eden bölümünde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde doğrudan etkili olduğu düşünülen ve söz konusu dönemde yürürlüğe giren yasal çalışmalardan bir kısmına yer verilmiştir.

4.5.3.2.1. 2000 Sonrası Yerel Yasalar

KYTKT, 2000’li yılların en önemli alt başlıklarındandır. 5227 sayılı kanun, ‘*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*’ ismiyle meclisten geçirilmiş fakat dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içerisinde belirtilen hedeflere uygun olarak yasalaştırma sürecine dâhil edilen ancak yasalaşamayan söz konusu kanun, ortaya çıktığı tarihten günümüze değin tartışılmaya devam etmiştir. Söz konusu kanun, kamusal alanı dönüştürme projesinin bir ayağı (Zengin, 2003: 193), reform dönemine hâkim olan düşünceyi yansıtan değerli bir belge (Karcı, 2019: 4) olarak değerlendirilmiştir. Diğer taraftan bir başka görüşe göre, yerel ve piyasa odaklı, katılım ve hesap verme eğilimli ve insan kaynaklarına önem veren bir karaktere sahip küresel liberal rüzgârın esintilerini taşıyan (Karakılçık, 2016: 265-266) bir metin olarak da tanımlanmıştır. Yasalaşamamış olsa dahi, KYTKT, Türkiye’nin yerelleşme tartışmalarında önemli bir konu başlığı olmaya devam etmiştir. Hatta KYTKT ile Türkiye’nin kamu yönetimine dâhil edilmeye çalışılan birçok yenilik ve yönetim anlayışı daha sonra farklı yasalar eliyle uygulama şansı bulmuştur⁷³. Yeni kamu işletmeciliğinin benimsemiş olduğu katılımcılık, âdem-i merkeziyetçilik, müşteri odaklılık-piyasa odaklılık ve amaçlara göre yönetim ilkelerinin izlerini KYTKT’de görmek mümkündür (Karakılçık, 2016: 266).

KYTKT’nin yerel yönetimler lehine barındırdığı en önemli düzenlemenin, mahalli idarelerin görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 8. maddesi olduğu belirtilebilir. Bu maddeye göre; ‘*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartından hareketle, niteliği gereği doğrudan merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gereken ve mahalli idarelere devredilmeyen görev ve sorumlulukların dışında kalan mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce yerine getirilmesi*’ anlayışı benimsenmektedir (Öztürk ve Demirkanoğlu, 2015: 131). 8. madde, yerel yönetimler alanında ilk yerel yönetimler uygulamasından günümüze süregelen bir anlayışı da sonlandırma amacı gütmektedir. Yerel yönetimlerin görevlerinin merkezi idare

⁷³ 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu KYTKT hakkında kanunun yasalaşamaması üzerine söz konusu yasanın izlerini ve getirmeye çalıştığı yenilikleri bünyesinde barındıran diğer yasal düzenlemelerdir (Karakılçık, 2016: 266).

karşısında sınırlı olması temeline dayanan ilkedden, yerel yönetimlerin merkezi idareyi ilgilendiren işler dışında kalan görevlerin tamamını üstlendikleri genel yetki ilkesine bir geçiş söz konusudur. Bu doğrultuda yasalaşma şansı bulamayan, KYTKT'nin 8. maddesi, gerçek anlamda, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde kırılma yaşatabilecek ve yerelleşme felsefesini somut olarak ortaya koyacak bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

KYTKT'nin beraberinde getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi de '*düzenleyici etki analizi*' kavramıdır. Söz konusu kavram, ilgili kanun metninin 5. maddesinin 'c' bendinde düzenlenmiştir. Zengin (2003: 203)'e göre, '*düzenleyici etki analizi*' kavramı, söylemi OECD tarafından ortaya atılmıştır; bununla birlikte çok geniş bir yetki alanına sahip olduğu için, söz konusu söyleme dayalı uygulamaların hem maliyeti artıracığı hem de aşırı merkezileşmeyi tetikleyebileceği düşünülmektedir. Zaten Zengin (2003: 198)'e göre, söz konusu tasarının yerel yönetimleri güçlendirme gibi bir derdi de yoktur. Çünkü yazara göre, 'yerelleşme' kavramıyla, 'yerel yönetimlerin güçlenmesi' aynı anlama gelmemektedir. KYTKT, merkezileşme ve yerelleşme ilişkisine adeta yeni sayılacak iki boyut kazandırmıştır. Bunlardan ilki, yerelleşme söylemi altında gizil merkezileşme dönemine geçiş; diğeri de uluslararası kuruluşlarca belirlenen politikaların iç yönetsel düzeni belirleme etkisinin çok daha ciddi bir şekilde hissedilmesidir. Bu tartışmalar, daha sonra yasalaşma şansı bulacak olan 6360 sayılı kanunla birlikte daha da derinleşme şansı elde edecektir.

KYTKT ve sonrasında yaşanan gelişmeler söylem ve uygulama çelişkilerine sahne olmuştur. Yerelleşme ve küreselleşme söylemleri, ulus devlet karşıtlığında paralel bir yükselişe geçmiştir.

Çok partili parlamenter rejimde, yerel yönetimlere ilişkin en önemli yasal metinler, 2000'li yılların başında yasalaşma şansı bulan; 1580 sayılı kanunun halefi olan 5393 (Belediye Kanunu) sayılı kanun, 3030⁷⁴ sayılı kanunu ikame eden 5216 (Büyükşehir Belediye Kanunu) sayılı kanun ve 1913 tarihli geçici kanunun yerine çıkartılan 3360 sayılı il özel idaresi kanununun halefi 5302 sayılı (İl Özel İdaresi Kanunu) kanundur. 5393 sayılı kanun, aynı konuda düzenlenmiş önceki kanun

⁷⁴ 3030 Sayılı Yasa (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) öncesi Büyükşehir Belediyeleri esasen 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: 373).

hükümlerine göre yerelleşme adına önemli değişiklikler içerse de bu değişim yeni bir merkez-yerel ilişkisi ortaya çıkarabilecek düzeyde olmamıştır (Çiner, 2013: 83). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun tek parti döneminin ruhunu yansıttığı ve bağımlı bir belediye anlayışını ortaya koyduğu belirtilmelidir (Karakılçık, 2016: 165). 5393 sayılı Belediye Kanunu ile aynı alanı düzenleyen önceki belediye kanununda (1580 sayılı kanun) yer alan belediye tanımına, '*idari ve mali özerkliğe sahip*' sözcüklerini de ekleyerek, özerklik konusuna vurgu yapılmıştır. Ancak 5393 sayılı kanunla birlikte yerel yönetimler alanında meydana gelen en önemli değişiklik, 'belediyelerin görev ve yükümlülükleri' alanında yaşanmıştır. Bu değişikliklerden bir kısmı ilgili yasa metninde 2012 yılında meydana getirilen değişikliklerle eklenmiş olsa da özellikle 14. ve 15. madde hükümleriyle birlikte, belediyelerin görev alanlarında emanet usulünün terk edilerek piyasa odaklı bir şekilde söz konusu kamusal hizmetlerin özel sektör eliyle ve sermayesiyle yapılmasının önündeki engeller kaldırılmıştır.

Aynı kanun metninin 14. maddesinde; '*belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir*' hükmünün eklenmiş olması ise, katılımcılık açısından olumlu bir gelişmedir. AYYÖŞ metninin 3. maddesinin 2. fıkrasına göre vatandaşların yerel yönetim işlerine doğrudan katılımı hiçbir şekilde engellenmemelidir. Çünkü yerel katılımı birlikte, yönetim ile halk arasındaki meydana gelen kopukluk ortadan kaldırılmakta, kolektif nitelikli kararların kabulünü kolaylaştırmasının doğal sonucu olarak da halkın yönetimle uzlaşmasını sağlamaktadır (Yıldırım vd., 2011: 510). 5393 sayılı kanun hükmünün anlamlı hale gelebilmesi, söz konusu ifadelerin madde metinlerinde yer alması değil, aktif bir şekilde kullanılıp kullanılmaması ile ilgili bir sorundur. İlgili kanun metni ne yazık ki uygulamada çok sık başvurulan bir kanun hükmü değildir. Ancak yerel katılıma ilişkin sorunlar yalnızca yönetim kaynaklı değildir. Genel anlamda halkın, sunulan hizmetlerin üretilmesi sürecinde aktif olmadığı ve bununla birlikte meclis toplantılarına karşı olan ilgisizlikleri ve hemşehrilik bilincinin gelişmemesi katılım sorununun ve ilgili kanun düzenlemelerinin uygulanamamasında vatandaş boyutunu temsil etmektedir (Yıldırım vd., 2011: 527-528).

AYYÖŞ hükümleriyle birlikte değerlendirildiğinde, hizmette yerellik⁷⁵ (*subsidiarite*) ilkesinin izlerini yeni düzenlemede (5393 sayılı Belediye Kanunu) doğrudan görmek mümkündür. 5393 sayılı kanunun, 14. maddesinde; '*belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*' ifadesine yer verilmiştir. AYYÖŞ metninin 4. maddesinin 3. fıkrasında ise; '*kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır*' ibaresi yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirmiş olduğu yenilikler; nüfus kriterine bağlı (50.000) olarak stratejik plan hazırlanması ve belediyeye yüklenen görevlerinin tek tek sayılması yerine genel bir çerçeve belirlenmesi şeklinde özetlenebilir. Diğer taraftan yeni düzenleme ile birlikte belediye meclisinin her ay toplanması öngörülmüş, ihtisas komisyonlarının kurulması kararlaştırılmış, encümen organında seçimle iş başına gelen kişiler lehine birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve son olarak yerel düzeyde katılımcılığın önemli kurumları olarak değerlendirilebilecek olan kent konseylerinin kurulması kararlaştırılmıştır (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018: 4-5).

Diğer taraftan, 5302 sayılı kanuna göre düzenlenen il özel idarelerinin, adeta merkezi yönetimin taşeronluğunu ya da hizmet yükleniciliğini yaptıkları iddia edilmiştir (Çiner, 2013: 84). 5302 sayılı kanunda, merkezi idarenin vesayet yetkileri, öncelikle meclisin kararlarının kesinleşmesi sürecinde kendisini göstermektedir. İlgili kanunun 15. maddesinde; '*valiye gönderilmeyen il genel meclis kararlarının kesinleşmeyeceği*' belirtilmiştir. Bu sebeple, aynı madde kapsamında il genel meclisleri, almış oldukları kararların tam metinlerini 15 gün içerisinde valiye bildirmek durumundadırlar. Valinin, bir hafta içerisinde hukuka aykırı gördüğü kararları yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine gönderme yetkisi de söz konusudur. Ancak il özel idaresini düzenleyen önceki kanun metninin aksine, seçilmişlerden teşekkül eden il genel meclisi kendi başkanını kendisi seçmektedir. Önceki uygulamada vali, il genel meclisinin de başkanı sıfatıyla hareket etmekte ve bu yetkileri kullanmaktaydı. 5302 sayılı kanunla birlikte, il genel meclisi başkanlığını vali yapmamakta, seçimle işbaşı yapmış olan üyelerin, kendi aralarından seçeceği kişi tarafından bu görev yerine getirilmektedir. Bu yüzden, 5302

⁷⁵ Keleş (2020: 155), '*subsidiarity*' ya da '*subsidiarite*' adı verilen söz konusu terimin dilimize (Türkçe 'ye), 'yerellik' veya 'hizmette halka yakınlık' şeklinde çevrilebileceğini ifade etmiştir. Parlak (2011: 743) ise söz konusu kavramı, 'yerindenlik' şeklinde Türkçeleştirmiştir.

sayılı kanunun 11. maddesinin de yerinden yönetim anlayışına organik anlamda ve temsiliyet anlamında katkıda bulunduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

5302 sayılı kanunda düzenlenen vesayet uygulamalarından bir diğeri, görevden uzaklaştırmadır. Ancak söz konusu vesayet yetkisi, 5302 sayılı yasa ile gelmemiş 3360 sayılı yasanın ek 3. maddesinde⁷⁶ düzenlenmiştir. Buna göre görevleri kapsamında bir suç işledikleri iddiasıyla haklarında soruşturma veya kovuşturma başlatılan il özel idaresi organları, geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılabilmektedir.

İl özel idaresinin norm kadro sistemine tabi kılınması, il özel idaresi personelinin vali tarafından atanması, 5302 sayılı kanunun 36. maddesinde, düzenlenen diğer tartışmalı hükümlerdir. Söz konusu uygulama, özerkliğin idari boyutuyla değerlendirildiğinde AYYÖŞ hükümleriyle çelişmektedir. Bahsedilen yasal düzenleme, AYYÖŞ metninin 6. maddesinde yer almaktadır. Türkiye'nin çekince⁷⁷ koyduğu maddeye göre; yerel makamlara, kendi iç örgütlerini kanunlarca çerçevelendirilmiş alanlarda düzenleme hak ve yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, yurtdışı faaliyetleri, bütçe işletmeleri, borçlanma konularında da merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet yetkisi söz konusudur (Çiner, 2013: 84).

2000'li yılların başında yerel yönetimler alanında kayda değer değişimler içeren yerel yönetim yasaları, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini kısmen de olsa dönüştürme potansiyeline sahiptir. Söz konusu yasaların (5393, 5302, 5216, 5449) tümü göz önüne alındığında, KYTKT'nin izlerini, ruhunu yürürlüğe girme şansı elde etmiş olan bu kanunlarda görmek pekâlâ mümkündür (Özdemir ve Demirkanoglu, 2015: 131). Bu anlamda yerelleşme adına olumlu birtakım uygulamaların olduğu ve merkez-yerel ilişkisinde yerel olana doğru bir ivmelenmenin yaşandığı belirtilebilir. Ancak ilgili yasalara yönelik, yerelin uluslararası piyasaya eklemlenmesi, yerel kamu hizmetlerin sunumunda iş yapma biçiminin değişmesi, gizil merkezileşme eleştirilerini de birlikte

⁷⁶ “Ek Madde 3 — Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların seçilmiş üyelerine Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu muvakkat hükümleri uygulanır. Bu sebeple haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.”

⁷⁷ Uluslararası hukuk dilinde kullanılan ve bir diğer adı da ihtiraz-i kayıt olan çekince kavramı; AYYÖŞ tasarısı hazırlandıktan sonra onaya sunulduğunda siyasi kaygılar güden devletlerin taleplerine binaen kullanabilecekleri bir haktır (Karakılçık ve Küçük, 2019: 87-88). Bu konu hakkında daha detaylı bilgi için bkz. Özman, M. A. (1970). Milletlerarası Anlaşmalarda Çekinceler (İhtiraz-i Kayıtlar). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, no. 259

değerlendirmek gerekmektedir. Genel anlamda, önceki yasalar ile kıyaslandığında kısmen de olsa yerelleşme adına olumlu düzenlemelerin olduğu muhakkaktır, fakat yerelleşme yönlü bu ivme 6360 sayılı yasayla birlikte bir kez daha tartışmalı bir konu haline gelecektir.⁷⁸

4.5.3.2.2. AB Müzakerelerinin Merkez-Yerel İlişkilerine Etkisi

Bir Avrupa ülkesi olarak Türkiye, AB üyelik süreci için 60 yılı aşkın süredir mücadele vermektedir. AB'nin önceki formu sayılan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na Türkiye tarafından ilk başvuru 31 Temmuz 1959 yılında yapılmış, akabinde 1963 yılında imzalanan ve bir sonraki yıl yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile birlikte ortaklık rejimi üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar resmi olarak başlatılmıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 141). Diğer taraftan Türkiye'nin AB adaylığının ilanı 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile resmîyete kavuşmuş ve bu dönemden itibaren Türkiye, AB'nin siyasi şartlarının etkisi altına girmiştir (Özer, 2015: 144). Söz konusu ilişkiler her ne kadar iktisadi niyetlere bağlı olarak gelişse de nihai anlamda siyasi bütünleşme hedeflenmektedir ve bu beklenti aday ülkelerin bütünleşme yolunda kendi iç hukuklarında birtakım reformları gerçekleştirmelerine bağlıdır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin niteliğini belirleyecek çok sayıda içsel ya da dışsal dinamik belirlenebilir. Hükümet sistemleri çerçevesinde bir merkez-yerel ilişkisi içsel belirleyici dinamiklere yaslanmaktadır. Ancak çalışmanın bu bölümünde dışsal dinamikler arasında değerlendirilen AB ilişkilerine değinilmesinde fayda görülmüştür. 2000'li yılların başında gerçekleştirilen ve yerel reform söylemlerine varıncaya kadar yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen yasa çalışmalarında AB'nin rolünün ortaya konulması önemlidir.

AB, özellikle genişleme döneminden itibaren kamu yönetimi alanında birtakım ilkeler belirlemeye başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi felsefesi/anlayışı ile uyumlu söz konusu ilkeler, üye ve aday ülkeler üzerinde birtakım içsel düzenlemeler konusunda itici faktör haline gelmiştir. OECD ve AB iş birliği ile hazırlanan (1998), 'European Principles for Public Administration' isimli SIGMA programı ile kamu yönetimi

⁷⁸ Bu konu hakkında detaylı bilgi için Öztürk, H. ve Demirkanoğlu, Y. tarafından gerçekleştirilmiş, '6360 sayılı Yasaya Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Muhafazakâr Demokrat Kimlik Tanımı Üzerinden Bakış: Pekişen İktidarla Merkezileşen Yönetime Doğru (2015)' adlı eserine bakınız.

alanında temel ilkeler belirlenmiş; daha sonra AB tarafından ortaya konulan ‘White Paper’ ile de SIGMA benzeri ilkelerin benimsendiği vurgulanmıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 149-150). Her ne kadar birbirleri ile bağlantı içerisinde oldukları düşünülse de çalışma açısından söz konusu ilkeler⁷⁹ içerisinde en önemli başlığın merkezîyetçilik yerine âdem-i merkezîyetçilik anlayışı/ilkesini savunan orantılılık ve yerindenlik, yerellik ya da hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi olduğu belirtilmelidir. İlgili ilke, hizmetlerin yerel düzlemde sunulması ve örgütlenmesi konusunda irade ortaya koymaktadır. Bu yüzden hizmet sunumu anlamında merkez-yerel ilişkilerinde dengeler yerel yönetimler lehine bozulmaktadır.

Özellikle yönetsel reformlar şeklinde kendisini gösteren reform çabaları AB’ye uyumun bir çabası olduğu kadar, AB’nin de etkisinde kaldığı düşünülen küreselleşmeye bir yanıt arayışı şeklinde de değerlendirilebilmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 140). Ancak her ne kadar söz konusu ifadenin doğruluk payı yüksek olsa da AB’nin döneme ilişkin katılım ortaklığı belgelerinde⁸⁰ yönetsel reform isteklerini ortaya koyan itici güç de yadsınamaz bir gerçektir. *İlgili idari kurumların güçlendirilmesi dâhil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması*; idari, mali ve teknik anlamda kamu idarelerinin modernizasyonu, güçlendirilmesi ve daha etkili, şeffaf olmaları yönünde amaçlar söz konusu katılım ortaklığı belgelerinin önemli başlıkları arasında yer almaktadır (Katılım Ortaklığı Belgeleri, 2001, 2003⁸¹).

4.5.3.3. 6360 Sayılı Kanun

Yerelleşme sürecinde eleştirilerin odağı olan 6360 sayılı kanun, 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. Genel gerekçesinde özetle, büyükşehirler üzerinden yerel düzeyde etkili, verimli, halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik ve küresel ihtiyaçlara uygun bir kamu hizmeti gereklilikten söz edilmektedir. Ancak yasayla birlikte birçok beledi birimin tüzel kişiliği sona erdirilmiş, yeni tüzel kişilikler oluşturulmuş, sınır

⁷⁹ ‘White Paper’ içeriğinde kabul edilen ilkeler; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, bütünlük, orantılılık ve yerellik şeklinde sıralanmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 149-150).

⁸⁰ Katılım ortaklığı belgesi, AB Müktesebatının bir parçası olarak değerlendirilen, adaylığı resmen kabul edilen ülkeler için AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanan (öncesinde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Avrupa Konseyi tarafından uygun bulunan resmi bir belgedir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).

⁸¹ İlgili katılım ortaklığı belgeleri ve 2006 ile 2008 tarihli katılım ortaklığı belgesi hakkında detaylı bilgi için bakınız: https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html

değişiklikleri ve yetki paylaşımı yeniden düzenlenmiş, mali bölüşüm yeni oranlarla tasarılanmıştır (Öztürk ve Demirkanoglu, 2015: 126). Söz konusu kanun metniyle gelen düzenlemeler, kamu yönetimi alanında tartışmalara neden olmuştur⁸².

Yerel yönetim alanında en köklü dönüşümlerden birisi (Karakılçık, 2016: 195) olarak değerlendirilen düzenleme, adeta son zamanlarda atılan adımların ve yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik girişimlerin ivmesini tersine döndüren bir özelliğe de sahiptir. 6360 sayılı kanunla, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı ile örtüştürülmüş, aynı uygulama büyükşehir ilçe belediyeleri için de düzenlenmiş, bu yerleşim yerlerinde bulunan tüm köy ve ilk kademe belediyeleri de kaldırılmıştır (Özer ve Önen, 2017: 346). Övgün (2016: 159)'e göre AKP reform çabalarını iki dönemde değerlendirmek gerekmektedir. İlk dönem, 2002-2011 senelerini kapsayan ve Avrupa Birliği'nin destekleyici gücüyle ortaya konulan yerelleşme dönemi; ikincisi ise 2011 sonrası merkezileşme anlayışının birtakım sebeplerle reformlara hâkim olduğu dönemdir. 2000'li yılların henüz başında gerçekleştirilen ve yerel yönetim reformu denilen değişiklikler sonucunda mahalli idarelerin merkezi idare karşısında daha güçlü bir pozisyona geçtiği kabul edilmektedir (Akman, 2019: 2501-2502). 2012 yılında ortaya konulan 6360 sayılı kanun da yerelde merkezîyetçilik tartışmalarını besleyerek Övgün'ün dönemlendirme çalışmasını haklı çıkarır nitelikte düzenlemeler içermektedir. Hatta söz konusu düzenlemenin, 1982 Anayasası'na ve AYYÖŞ metnine aykırılığı iddia edilmekte, öngörülen yönetim sisteminin de yerel yönetimler anlayışından uzaklaşarak merkezi otoriteyi güçlendireceği ifade edilmektedir (Karakılçık, 2016: 213). 6360 sayılı kanunun getirdiği en önemli kurumsal yapı YİKOB yapılanmalarıdır. Söz konusu yapı aracılığıyla yerel yönetim reformlarıyla birlikte güçlenen ve merkezi idarenin güdümünden görece uzaklaşan mahalli idareler üzerinde (büyükşehir statüsünde yer alan yerel yönetim birimleri) yeni bir merkezi uydu birim tesis edilmiştir.

Özetle 6360 sayılı kanuna getirilen eleştiriler; hizmette yerellik ve yerel özerklik ilkelerinin zedelendiği, yerel katılımın azalacağı, yüzölçümü büyük illerde hizmet sunumunun zorlaşacağı ve değişikliklerin anayasa aykırılık taşıyacağı düşünceleridir

⁸² 6360 sayılı kanun 2000'li yılların başında gerçekleştirilen yerel reform rüzgarının hızını kesen hatta tersine bir rüzgar estiren düzenlemeleri ihtiva etmektedir. Akademik anlamda söz konusu yasa ile ilgili birçok çalışma yapılmış ve bu başlık altında bir tartışma alanı oluşturulmuştur. Konu hakkında gerçekleştirilmiş çalışmalar için bakınız. Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler. *Legal Hukuk Dergisi*, 37-82; Gezgüç, G. M., Aldemir, C. ve Uzun, T. (2015). 6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3 (18): 461-477.

(Çolak, Sağlam ve Topal, 2017, s. 11-12; Gezgüç, Aldemir ve Uzun, 2015, s. 464-465 akt. Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2018: 235).

Çok partili parlamenter sistem uygulaması, merkez-yerel ilişkilerinin niteliğın saptamak adına, genel hatlarıyla değerlendirme yapılması açısından zor bir yapıdadır. Bu dönemde göze çarpan en önemli değişikliklerden birisi söylem ve uygulama arasındaki çelişkidir. Genel değerlendirme sürecinin önündeki bir diğer zorluk, söz konusu dönemde çok sayıda hükümetin değişmesi, darbelerin yaşanması ve köklü revizyonlara bağlı atılmış radikal adımların varlığıdır. Buna rağmen yerel yönetimler alanında fiili uygulama söylem düzeyini yakalayamamış, reformlar teori düzeyinde anlamlı kalmıştır. Hatta dönemin sonlarına doğru gerçekleştirilen yerel yönetim reformları, yerel yönetimlerin iyileşmesi adına atılmış önemli düzenlemeler olarak değerlendirilecekken, akabinde gerçekleştirilen 6360 sayılı yasa, yerel yönetim alanında merkezileşme/yerelde merkezileşme tartışmalarına neden olmuştur.

Son dönem uygulamaları yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin artmasına neden olmuştur. Hatta vesayet tanımını aşacak şekilde bu dönemde yerel yönetimler arasında kademe ilişkisinin kurulduğu, büyükşehir belediyelerinin ve YİKOB uygulamasının yerel yönetimler üzerinde birtakım denetim yetkilerinin olduğu gözlemlenmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLERİ

Merkezi yönetim ve yerel yönetim, kamu yönetiminin iki alt disiplindir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri tarihsel toplumsal süreç içerisinde karşılıklı etkileşim içerisinde şekillenmektedir (Parlak, 2014: 8). Bu ilişkiler, çok değişkenli ve karmaşık bir yapıya sahip olduğundan (Parlak, 2014: 12) merkez-yerel düzeyinde gerçekleştirilen bir çalışma da aynı derecede karmaşık bir hal almaktadır.

Peki, iki yönetsel birim arasındaki ilişki nasıl incelenmelidir? Söz konusu çalışma alanında ön plana çıkan belirli başlıklar söz konusudur. Çalışmanın odak noktasının, 'hükümet sistemlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri üzerindeki etkisi' olduğu düşünüldüğünde, kurumsalcı yaklaşımla, söz konusu dönemde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini yeniden şekillendireceği düşünülen yasa ve uygulamalar üzerinden hareket etmek daha isabetli bir yaklaşım olacaktır.

Bu çalışmada, *pozitivist paradigma*⁸³ (değerler dizisi) anlayışı ve nicel verilerden öte; kurumlar, kavramlar ve yasal düzenlemeler üzerinden, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri incelenmiştir. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini incelerken, parçadan bütüne doğru tümevarımsal bir anlayış içinde hareket edebilecek deneysel ortam söz konusu değildir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yönelik gerçekleştirilmiş çalışmalar esasen yetkiler, görevlerin dağılımı, özerklik ya da denetim bakımından ve mali açıdan olmuştur.⁸⁴

Hükümet sistemlerinin, doğrudan doğruya yerel yönetimleri etkileyeceği fikri tartışmaya açıktır. Ancak değişen hükümet sisteminin yapısal reformları beraberinde getireceği ve iş bölümünü yeniden düzenleyeceği fikrinin gerçekleşme ihtimali, şüphe götürmeyecek düzeyde yüksektir. Çünkü devletlerin fonksiyonlarında meydana gelen değişim, beraberinde devletin örgütsel düzenlenmesinde de birtakım dönüşümlere sebep olmaktadır (Çiner, 2013: 68). Parlak (2014: 12)'a göre, merkezi yönetim ile yerel

⁸³ Paradigma kelimesinin sözlük anlamı; model, örnek şeklindedir (Önsal, 2017: 385). İlk kez Thomas S. Kuhn (1962) tarafından ortaya atılan kavram (Sağlam Arı vd., 2009: 115), zamansal sınır içerisinde bir topluma hakim olan düşünce kalıbı şeklinde somutlaşmıştır.

⁸⁴ Bu konu hakkında Bekir Parlak'ın; *Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri* (2014), Gerald E. Frug'ın; *The Central-Local Relationship* (2014) isimli çalışmalarına bakınız.

yönetim arasındaki ilişkiler; devletin siyasi rejimi, anayasal düzeni, yönetime ait anayasal ve yasal ilkeleri ve düzenlemeleri, yönetsel örgütlenme ve kademelenmesi, genel olarak merkez-çevre etkileşimi, devlet-vatandaş ilişkilerinin niteliği, yönetime katılma düzeyi, yönetimde demokratikleşmenin geldiği aşama ile tarihsel ve coğrafi koşullar gibi değişkenler tarafından belirlenmekte ve şekillenmektedir. Bu durum bazen kamusal örgütlenmenin yapısal boyutuna etki ederken, bazen de kurumların kendi aralarında, sorumlulukların, yetki ve görevlerin bölüşümüne etki etmektedir (Çiner, 2013: 68). Bu yüzden Türkiye’de, yeni hükümet etme sisteminin, iktisadi, sosyal ve politik hayatı etkilediği kadar, kamu yönetimi alanında da kapsamlı bir dönüşümü tetikleyeceği belirtilebilir (Saygın ve Yamak, 2018: 6). Öner (2019: 306)’e göre; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile meydana getirilen kararname ve kararlar ile kamu yönetimi alanında köklü değişimler meydana gelmiştir. Bu doğrultuda yeni bir kurumsal hafıza oluşumunda yerel yönetimlerin etkilenmemesini beklemek, idarenin bütünlüğü ilkesi ve anlayışına da ters düşecektir.

Türkiye, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin ardından parlamenter sistem geleneğini terk ederek, başkanlık sistemin özelliklerini taşıyan yeni bir hükümet etme modelini benimsemiştir. Söz konusu hükümet etme modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılmaktadır.

Yeni sistemle birlikte, merkezi yönetim anlayışı bu süreçten yoğun bir şekilde etkilenmiş ve özellikle merkezi düzeyde yeni kurumlar, kuruluşlar ile yönetsel birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bununla birlikte daha önceki sistemde yer alan yönetsel ve siyasi bazı kuruluşların hukuksal varlığına da son verilmiştir. Başta bakanlar kurulu ve başbakanlık makamı olmak üzere hukuki statüleri sona eren kurumların yetkileri ilgili birimlere aktarılmıştır. Hukuki statüsünü korumakla birlikte niteliksel dönüşüm yaşayan çeşitli kurum ve kuruluşlar da söz konusu olmuştur. Bakanlıkların genel yapısı bahsi geçen iddianın en önemli örneklerindedir. Bu noktada belirtilmesi gereken bir diğer husus da merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri olmalıdır. Kamu yönetimi disiplininin iki alt birimi olarak değerlendirilebilecek olan merkezi yönetim ve yerel yönetimin ilişkileri; iktisadi, sosyal ve politik değişikliklerden etkilenmektedir. Aynı zamanda söz konusunun ilişkinin kamu yönetiminin temel karakteristiğini belirlediği unutulmamalıdır (Kara, 2016: 250).

Merkezi idarenin hükümet etme modeline bağlı olarak geçirdiği büyük değişim ve dönüşüm sonucu sistemin diğer dışı sayılabilecek yerel yönetimlerin de bu süreçten etkilenmesi söz konusudur. Muhtemelen ilerleyen süreçte bu etki farklı açılardan yaşanmaya devam edecektir. Diğer taraftan söz konusu ilişki incelemesinde birtakım aksiyomlar üzerinden hareket edilmiştir. Aynı hükümet etme modeline sahip ülkelerin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri nasıl ki kendi tarihsel/yönetimsel kültürelliği içerisinde şekilleniyorsa, her yerel yönetim biriminin de aynı yapıda olmasını beklememek gerekir. Yerelliğin yalnızca ülkeler arası boyutta değil aynı zamanda tek bir metropolitan yapı içerisinde dahi farklılık arz ettiği bilinmektedir (Frug, 2014: 2). Türkiye özelinde değerlendirildiğinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Bayburt Belediyesi'ni birbirinin aynısı gibi kabul etmek pek mümkün görünmemektedir. Ancak çalışmada merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, yasalar ve kurumlar üzerinden ele alınarak ilerletilmeye; söz konusu detaylı farklılıklar belirli bir varsayım anlayışı içerisinde eritmeye çalışılmıştır.

Osmanlı kültürel mirasından devralınan ve Cumhuriyetin büyük bölümüne sirayet eden merkezîyetçi karakterin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde nasıl bir şekil alacağı merak konusudur. Bununla birlikte yeni sistemde yerel yönetimler, merkezi idare karşısında yeni sistemde fren denge mekanizması olarak araçsallaştırılabilmektedir (Eryiğit, 2018: 78). Bu anlamda merkezi düzeyde gerçekleşen yoğun değişimle birlikte yerel yönetim alanı yönetsel anlamda yeni gelişmelere açıktır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, bünyesinde birden fazla değişkeni barındıran çok bilinmeyenli bir denklem özelliği sergilemektedir. Ancak çalışmada söz konusu karmaşıklığı gidermek ve merkez-yerel ilişkinin niteliğini ortaya koymak adına birtakım ana başlıklar üzerinden ilerleme sağlanmaktadır. İdari ve hukuki ilişkiler, siyasi ilişkiler ve mali ilişkiler söz konusu ana başlıkları temsil etmektedir. Diğer taraftan merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki ilişkilerin genel çerçevesi, her şeyden önce; anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerle belirlenir (Parlak, 2014: 13) inancından hareketle, mezkûr başlıklar, özellikle merkezi idareyi, taşra birimlerini ve yerel yönetimleri ilgilendiren kararnameler, yasalar ve diğer mevzuat üzerinden değerlendirilmiştir.

5. 1. Merkez Yerel Arasında İdari ve Hukuki İlişkiler

Denetim konusu; yönetsel denetim ve yargısal denetim olmak üzere iki farklı kategoride değerlendirilmiştir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gerek merkezi birimler gerek taşra birimleri eliyle hiyerarşi dışı denetim uyguladığı bilinmektedir. Bu yetki 1982 Anayasası'nda belirtilmiştir. İlgili anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında vesayet yetkisi şu şekilde tanımlanmıştır:

“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.”

Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisinin sınırı, hukukilik denetimi şeklindedir. Yani anayasal ya da yasal sınırlar içerisinde merkezi yönetimin mahalli idareleri önceden belirlenmiş konularda hukuki anlamda denetlenmesi konusunda bir sakınca görülmemiştir. Bu durum, özerkliğe aykırı olarak değerlendirilmemiştir. Ancak kimi zaman yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin, vesayet altında tutulması, yerel seçmenin yerel politikacının ve hatta siyasetin kendisinin vesayet altında tutulması olarak da değerlendirilmektedir (Dönmez, 2002: 165). Bu görüşe tamamen katılmamakla birlikte, yerel politikanın gelişimi açısından yerindelik içeren yoğun vesayet denetiminin önemli bir engel oluşturabileceği belirtilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kendine özgü birtakım kurum, kurul, mevcut yöneticilere yeni görev yetki sorumluluk sahaları açan düzenlemeler meydana getirmiştir. Bu süreçte, Cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki rolünün aksine, yönetsel anlamda güçlenmiş yapısı ve yürütmenin tek ve sorumlu kanadı olarak yeni yetkileri, onu yerel yönetimler üzerinde güçlü birer denetim birimi haline gelebilecektir.

Diğer taraftan, yeni sistemle birlikte, isimleri aynı kalmakla beraber, nitelik değiştirdiği düşünülen; valiler, kaymakamlar ve yüksek yargı organlarının da yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkileri de bu bölüm altında incelenmiştir.

5.1.1. Yönetmel Denetim

Yönetmel ya da idari denetim, maddi anlamda iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, hiyerarşi içerisinde astlık üstlük ilişkisi çerçevesinde açıklanacak olan denetim türüken (Özer ve Önen, 2017: 71); diğeri farklı tüzel kişiliklere sahip kamu tüzel kişileri arasında gerçekleşen vesayet denetimidir. Yerel yönetimler de devlet tüzel kişiliği dışında, yani merkezi idarenin hiyerarşisi dışında örgütlenen ve birtakım özerkliğe sahip kuruluşlar olduğundan, merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi olması hukuken mümkün değildir (Kozanoğlu, 2015: 62). Bu yüzden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine konu olan denetim türü ikinci tipte açıklanmaktadır. Bu tip, vesayet denetimi olarak adlandırılmaktadır. Vesayet kelimesinin kökeninin vasi ifadesine dayanması söz konusu kavramın açıklamakta ve merkezi idarenin yerel yönetime bakış açısının ortaya koymaktadır.

Ancak vesayet denetiminin varlığı topyekûn olumsuz bir çaba veya demokrasi karşıtlığı şeklinde algılanmamalıdır. Vesayet denetimi, ülkenin kamusal düzeninin sağlanması, bütünlükçü anlayışın sürdürülmesi, kamu yararının ortaya konulması (Özer ve Önen, 2017: 71) gibi amaçları da bünyesinde barındırmaktadır. Bu aşamada sorun, vesayet yetkisinin kullanım sınırlarında söz konusu olmaktadır. AYYÖŞ hükümleriyle düzenlenen yerel makamların idari denetimi başlıklı 8. maddede, bu konu hakkında özel düzenleme yapılmış ve kanunilik ilkesi ve ölçülülük ilkeleri benimsenmiştir. Yani ilgili ulus üstü hukuki metinde, idarenin anayasa ve kanunlarla daha önceden belirlenmiş şekilde idari vesayet yetkisine sahip olması savunulurken, bu yetkinin korunmak istenen değerlerle orantılı olması gerektiği belirtilmiştir. Belirli amaçlar için önemi inkâr edilemeyecek vesayet yetkisinin kullanımı sırasında ölçülü/orantılı olunması ve hukukilik sınırlarında kalınması gerekmektedir.

Öyleyse özünde vesayet denetimi, merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin almış olduğu kararları denetleme ve yeri geldiğinde onları bozabilme salahiyetine sahip olmaktadır (Onar, 1966: 622, Günday, 2011: 84 ve Tortop vd., 2008: 120 akt. Kozanoğlu, 2015: 137-138). Diğeri taraftan Nohutçu (2019: 31)'ya göre idari vesayet; merkezi yönetimin farklı tüzel kişiliğe sahip coğrafi yönden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi şeklinde algılanmalıdır. Ancak son dönemlerde, idari vesayet yetkisi sadece devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idare

ile kendilerine tüzel kişilik tanınan mahalli idare birimleri arasında yaşanmamaktadır. Bununla birlikte farklı kamu tüzel kişileri arasında da vesayet yetkileri düzenlenmeye başlamıştır. Bu durumun en tipik örneği, YİKOB ve büyükşehir belediyelerine tanınmış olan yetkililerdir. Benzer şekilde DDK'nın yeni yapısı bu alanda önemli vesayet yetkilerini kullanma potansiyeline sahip bir inceleme alanıdır. Bu amaçla, söz konusu idari vesayet yetkileri gerek yeni kurumlar gerek isimleri eski olmakla birlikte nitelik değiştiren yapılar üzerinden değerlendirmeye çalışılmıştır.

5.1.1.1. Cumhurbaşkanının Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri

21 Ocak 2017 tarihinde milletvekillerince ve 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği sonrası Türkiye yeni bir hükümet etme modeliyle yönetilmeye başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk Tipi Başkanlık Sistemi/Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi olarak değerlendirilebilecek/adlandırılabilir⁸⁵ (Güler, 2018: 299) bir hükümet etme şeklidir. Yeni sistem, başkanlık sisteminin bir gereği olarak, cumhurbaşkanını yürütme organının sorumlu ve tek kanadı haline getirmiştir. Sistemin yürütme adına tüm yetkilerini kullanan cumhurbaşkanı doğal olarak güçlü yetkilerle donatılmıştır. Bakanların doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanması, cumhurbaşkanının olağan ve olağanüstü dönemlerde farklı hukuki statülere tabi kararname çıkarması, vergi ve benzeri yükümlüklerin muaflik ve oranlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi söz konusu önemli yetkilerden bazılarıdır⁸⁶. Ancak, cumhurbaşkanının yetkilerin tamamı

⁸⁵Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan sistemin Türk Tipi Başkanlık Modeli olarak değerlendirilmesinin temel sebebi, başkanlık sisteminin asli unsurlarını bünyesinde barındırmasına rağmen, tipik başkanlık sistemlerinde pek fazla karşılaşılmayan ve tali unsurlar olarak değerlendirilebilecek başlıklar konusunda ayrı durmasıdır. Ayrıca Türk tipi ifadesi sistemin kurucu lideri sayılabilecek Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından ve 2015 tarihli raporda da dile getirilmiştir (Öner, 2019: 305). Başkanlık sisteminin asli unsurları arasında başkanın halk tarafından seçilmesi, yürütmenin tek kanatlı bir yapıda olması ve yürütme organının yasama tarafından görevine son verilmemesi başlıkları sayılabilir (Kaya, 2017: 34-35). Diğer taraftan literatürde yer alan hükümet sistemleri aynı zamanda birer modeldirler, ancak bunlar tekdüze ve mutlaka uyulması gereken kalıplar olarak algılanamamalı, her ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısına göre farklılıklar gösterebilmektedirler (Gökçe, 2019: 147). Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, esasen başkanlık sisteminin unsurlarını bünyesinde barındırmakla birlikte, sistemin dünya üzerindeki en önemli uygulayıcısı ABD örneğinden farklı birtakım uygulamaları da bünyesinde barındırmaktadır.

2012 yılının Kasım ayında AKP tarafından Anayasa uzlaşma komisyonuna sunulan rapor Türk Tipi Başkanlık Sistemi önerisi şeklinde de adlandırılmaktadır (Güler, 2018: 311).

⁸⁶ Vergilerin yasallığı yerel yönetimlerin vergi koymaları yönündeki engel olarak değerlendirilebilir. Ancak diğer taraftan yerel yönetimlerin yerelleşme anlayışına uygun olarak söz konusu tarifeleri belirleme yetkileri 1982 Anayasası'nın 73. maddesine aykırı olarak yorumlanmamalıdır. Bu konuda,

çalışmanın amacı dışına çıkmaması adına konu edinilmemiştir. Bu maksatla, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkileyeceği düşünülen yetki değişiklikleri üzerine odaklanılmıştır. Bu yetkilerin bir kısmı doğrudan 1982 Anayasası'nda yer almaktayken; önemli bir kısmı da normlar hiyerarşisinde anayasaya göre alt düzenlemeler olan; kanunlar, kararnameler ve diğer düzenleyici işlemlerde yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanının mahalli idareler üzerindeki yetkilerinden bir kısmı, doğrudan doğruya gerçekleşmekten ziyade farklı kurum ve uygulamalar üzerinden dolaylı olarak şekillenmektedir. Üst düzey yerel yöneticilerin doğrudan cumhurbaşkanınca atanması ve söz konusu üst düzey yetkilinin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi bu anlamda birlikte değerlendirilmelidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin⁸⁷ 2. maddesinin 2. fıkrasına göre; söz konusu kararnamede yer alan ekli (I) sayılı cetvelde belirtilen kadro, pozisyon ve kadrolara doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alanların ise, Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı belirtilmiştir. İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, valilikler ve kaymakamlıkların yerel yönetimler üzerinde çok güçlü sayılabilecek olan vesayet yetkileri söz konusudur. Benzer şekilde yeni yapısıyla DDK da yerel yönetimlerin de içinde bulunduğu sahada çok güçlü denetim yetkileri kullanmaktadır. Kurul doğrudan Cumhurbaşkanı talimatıyla hareket etmekte ve soruşturma/görevden el çekirme gibi yetkileri kullanabilmektedir.

Yürütme alanında gerek asli gerek tali düzenleme yapma yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanlığı makamının yerel yönetimler alanında düzenleme yapma yetkisinin kapalı tutulması gerekmektedir. Çünkü 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin kararname çıkarma yetkisinin yanı sıra söz konusu yetkilerin uygulama sahası ve sınırları da belirtilmiştir. Buna göre, 1982 Anayasası'nda münhasıran (özellikle) kanunla düzenlenmesi belirtilen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı belirtilmiştir (104. madde)⁸⁸. Yine

'Türkiye'de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: "Var" Mı "Yok" Mu İşte Bütün Mesele Bu' (Yakar ve Gündüz, 2014: 135) adlı çalışmaya bakınız.

⁸⁷ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 3, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi- Sayısı: 10. Temmuz 2018- 30474

⁸⁸ *Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve*

anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasına göre; ‘mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir’ denilerek söz konusu alan olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için kapatılmıştır. Ancak, gerek 2011 yılında yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde KHK usulünün benimsenmiş olması, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45. maddesinde⁸⁹ Olağanüstü Hal KHK’leriyle düzenleme gerçekleştirilmesi, söz konusu alanlarda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanların kararnamelerle şekillendirildiğinin somut örnekleridir. Oysa mahalli idarelerin kuruluşlarına, görevlerine ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler münhasıran kanunla gerçekleştirilmelidir. Ancak aynı madde metninin son fıkrasında mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları cumhurbaşkanının iznine bağlanarak önemli bir mahalli idare yetkisi cumhurbaşkanlığına devredilmiştir.

‘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 (1982 Anayasası, 127. madde, 6. fıkra)⁹⁰’

AYYÖŞ metninin 10. maddesinde, yerel makamların kanunlar çerçevesinde görev alanları içerisinde iş birliği kurabilecekleri belirtilmektedir. Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına ilişkin önceki anayasal düzenlemede, bakanlar kurulunun izni gerekmekteyken; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bu yetki yürütmenin tek kanadı haline gelen Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Bu anlamda, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarının anayasal düzeyde merkezi idare tarafından izne bağlandığı anlaşılmaktadır.

ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

⁸⁹ (Ek fıkra: 15 Ağustos 2016-KHK-674/38 md.; Aynen Kabul: 10 Kasım 2016-6758/34 md.)

Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46’ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir

⁹⁰ 21 Ocak 2017 tarihinde gerçekleştirilen 6771 sayılı kanunun 16’ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan ‘‘Bakanlar Kurulunun’’ ibaresi ‘‘Cumhurbaşkanının’’ şeklinde değiştirilmiştir.

Tablo 5. 1. Cumhurbaşkanının Yerel Yönetimlere İlişkin Yetkileri

Yeni Sistemde Cumhurbaşkanının Yerel Yönetimler Üzerindeki Yetkileri	Sistemden Önce Yetki Düzenlemesi
1. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında borçlanabilmeleri için söz konusu projeleri kabul etmek ve 'd' bendinde belirtilen sınırlamaların uygulanmamasını sağlamak (5393 Belediye Kanunu, 68/f. madde).	Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yerine getirilmektedir.
2. 5393 sayılı yasanın 4. maddesinin 5. ve 6. fıkralarında yer alan hükümlere göre belediyelerin kurulmasına karar vermek (5393 Belediye Kanunu, 4. madde).	Danıştay görüşü alınarak müşterek kararnameyle (4/5) ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle (4/6) yerine getirilmektedir
3. Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin vermek (1982 Anayasası, 127. m. ve 5355, m. 4).	Bakanlar kurulunca yerine getirilmektedir.
4. Belediyelerin kamunun mülkiyetinde ve kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm kararı alması yönünde karar almak (5393 Belediye Kanunu, 73. m.).	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yerine getirilmektedir.
5. İl özel idareleri, yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren yatırımlarda sadece Cumhurbaşkanınca kabul edilenler ile borçlanma yapabilir (5302 İl Özel İdaresi Kanunu).	Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yerine getirilmektedir.
6. Köy korucularının hangi illerde görevlendirileceğine karar vermek ve bu sayıyı (40.000) yüzde ellisine kadar artırmak (1924 Köy Kanunu, 74. m.)	Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.
7. Belirli durumlarda mahalli idare birimlerinin ilgili mahalli idare birliklerine katılımına karar vermek ve mahalli idare birliklerinden ilgili birimlerin ayrılmasına onay vermek (5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 4. m.)	Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.
8. Köylere hizmet götürme birlikleri için genel izin yetkisi vermek (5355, m. 18)	Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.
9. Kamu zararının tahsiline ilişkin (mahalli idare birlikleri) yönetmelik çıkarmak (5355, m. 22.)	İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.
10. Kamu idareleri... Cumhurbaşkanını tarafından belirlenen politikalar... doğrultusunda stratejik plan hazırlarlar. Bu konuyla ilgili diğer usul ve esasları belirlemek (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m. 9.)	Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı tarafından kullanılabilir yerine getirilmektedir.
11. Belediyelerin ihtiyaç duydukları yatırım nitelikli ödemeleri kullandırmak (7161 sayılı Kanun, 47/2)	Daha önceki düzenleme olan 5779 sayılı kanunda düzenlenmiş alana ikinci fıkra eklenmiştir.
12. Teleferik, funiküler, monoray, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemlerini üstlenebilmek 7161 Sayılı Kanun, 67/2).	655 sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 15. maddesine eklemeler yapılmıştır.
13. Belediyelerin tüzel kişiliğine son verebilmek (5393 sayılı kanun, 11/1 ve 11/2).	Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine (11/1), Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle gerçekleştirilir.
14. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde ve turizm merkezlerindeki taşınmaz malların iktisabı (kazanımı), 442 sayılı Köy Kanunu ile, 2644 sayılı Tapu Kanunu'nda yer alan yabancı uyruklularla ilgili tahditlerden (sınırlandırmalardan) Cumhurbaşkanını kararı ile istisna edebilmek (2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 8. madde).	Sistem değişikliği öncesi söz konusu yetki Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır (700 sayılı KHK ile 02.07.2018 tarihli değişikliğin ardından gerçekleştirilmiştir).

Tablo 5. 1.'de, yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın yerel yönetimler üzerinde kullanmış oldukları diğer yetkiler belirtilmiştir. Bu anlamda mahalli idareleri düzenleyen temel yasalar üzerinden değerlendirme yapılmıştır. İlgili tablodan anlaşıldığı üzere yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın belediyelerin kurulmasına ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, yerel düzeyde yapılması planlanan ulaşım altyapılarını üstlenmek, mahalli idarelerin birlik kurmalarına izin vermek ve köylere hizmet götürme birlikleri için genel izin belgesi vermek gibi önemli yetkileri söz konusudur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde, ulaşım ve altyapı hizmeti belediyelere verilmiş görevler arasındadır. Benzer şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, ulaşım ana planını yapmak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak (Madde: 7/f), Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurup ilgililerin görüşünü almak, bu kararları yürürlüğe koymak (9. madde) gibi görevler de yasanın muhatabı olan belediyelere yüklenmiştir. Oysa 7161 sayılı yasa; metro, teleferik, monoray ve diğer şehir içi raylı ulaşım sistemlerine ilişkin yatırımların Cumhurbaşkanlığına üstlenilebilmesine imkân tanımıştır (67. maddenin 2. fıkrası). Söz konusu yatırımların en dikkat çeken özellikleri, yatırım maliyetlerinin yüksek oluşudur. Haliyle tüm yerel birimler böylesi kamusal hizmetlerin sunumu konusunda merkezi idarenin mali desteğinden azami ölçüde faydalanmak istemektedir. Hatta istekten öte, zayıf mali yapılarıyla yerel yönetimlerin merkezi yönetimden gelecek yardımlara bağımlı olduğu bilinmektedir (Gün, 2018: 340). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde söz konusu yardımı bekleyen yerel yönetimin benimsemiş olduğu siyasi görüşün, ilgili yatırımın merkezce üstlenilmesine etkisinin olup olmayacağı bilinmemektedir. Böylesi bir yapıda siyasi iktidar partisine mensup belediyelerin gerekli yatırımlar için kaynaklara ulaşması daha yüksek bir ihtimal olarak değerlendirilebilecekken, muhalefet konumundaki parti belediyelerinin söz konusu yatırımlar için gerekli kaynaklara ulaşmaları daha zor olabilecektir.

Diğer taraftan, aynı konuya ilişkin bir diğer değişiklik de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68/f maddesinde meydana gelmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında projeleri kabul etmek (5393 Belediye Kanunu, 68. madde, 'f' bendi) suretiyle yine aynı kanunun 68. maddesinin 'd' bendinde belirtilen duruma da istisna getirmiş olmaktadır. Şöyle ki ilgili kanunda; *belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden*

fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz hükmüne yer verilmektedir. Büyükşehirler için bir buçuk kat uygulanması emredilen kanun hükmü, bu konuda belediyelere yatırım harcamalarında bir kısıt öngörmektedir. Ancak diğer taraftan söz konusu yatırım projesinin merkezi idare tarafından üstlenilmesi durumunda bahsi geçen mali kısıtlamaların uygulanmayacağı anlaşılmaktadır. Söz konusu düzenlemeler merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkileme potansiyeline sahipken aynı zamanda bu durumdan etkilenen bir konumdadır. Doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının yerel vesayet yetkileri ile ilgili olmasa da bu durum belediye meclislerinin görev sahası üzerinde etki edebilecek niteliktedir. Çünkü imtiyaz verme yetkisi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesine göre belediye meclisi tarafından kullanılan bir yetkidir:

‘Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek (5393 sayılı Kanun, 18. madde, ‘j’ bendi)’

Yukarıda da değinildiği üzere, aynı kanunun ilgili maddesinde (5393 Belediye Kanunu, 68. madde, ‘f’ bendi), yüksek sermaye gerektiren alt yapı yatırımlarının cumhurbaşkanınca kabul edilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak yüksek sermaye gerektiren ve ilgili madde metninde belirtilen kamusal hizmet sunum modellerinden (YİD, Yİ, İmtiyaz) birisiyle sunulmasına karar verilen yerel kamusal hizmetlerin her ne kadar yerel meclisler tarafından kabul edilseler⁹¹ de belediyeler için belirtilen borçlanma sınırlamalarının dışında tutulması için Cumhurbaşkanlığı tarafından üstlenilmesi gerekmektedir.

⁹¹ Bu konuda bir diğer tartışılabilir durum, söz konusu yetkinin kullanılmasında görevli merkezi yönetim ile yerel yönetim organları arasındaki uyumsuzluktur. Kamu imtiyazı verme yetkisi devlet adına cumhurbaşkanına aitken, belediyelerde bu yetki belediye meclisince kullanılmaktadır (Nohutçu, 2019: 358). Bu durumda yürütme organına tanınmış yetki yerel yönetimlerde karar alma organına tanınmıştır. İmtiyaz konusunda merkezi yönetime ve yerel yönetimlere tanınan yetkilerde karar alma anlamında organik bir uyumsuzluk söz konusudur. Bu anlamda yerel yönetim birimlerinin de merkezi idareye uygun bir şekilde yetki düzenlemesine konu olması gerekmektedir.

5.1.1.2. Devlet Denetleme Kurulu'nun Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri

DDK, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle yönetsel düzene dâhil edilmiş bir kurum değildir. İlk kez 1981 yılında 2443 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Ancak sistem sonrası söz konusu kurumda görev ve yetki alanında yoğun değişiklikler yaşanmıştır. 1982 Anayasası'nın 108. maddesi ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kurul adeta yeniden yapılandırılmıştır. Yeni sistemde kurulun görev sahasına askeri tüm birimler dâhil edilmişken, kurula ayrıca soruşturma yapma (6771 sayılı kanunun 16. maddesi) ve gerekli durumlarda görevden uzaklaştırma yetkisi de tanınmıştır. 1982 Anayasası'nın 108. maddesinde, yalnızca yargı organları denetim kapsamı dışında tutularak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi tanınmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin genel denetim yetkileri; siyasi denetim, yargısal denetim, yönetsel denetim ve kamuoyu denetimi şeklinde kategorileştirilebilir (Karanfiloğlu, 2000: 3-17). Siyasi denetim genellikle yasama organı olan TBMM tarafından gerçekleştirilmekte ve söz konusu denetimle, yerel yönetimlere verilmiş olan görev ve yetkilerin bu kuruluşlarca kötüye kullanılması önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Erdoğan, 2019a: 212). Diğer taraftan mahalli idarelerin yönetsel denetimi, genel anlamda iç ve dış denetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010: 182). Söz konusu denetim türleri içerisinde DDK'nın yerel denetim yetkisi, DDK'nın doğrudan yürütmeyi temsil eden cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet gösteren bir kurul olması dolayısıyla, yönetsel dış denetim türlerinden biri olarak değerlendirilmektedir.

Yeni yapısıyla DDK'nın, doğrudan isimlendirmek suretiyle yerel yönetimler alanında gerçekleştireceği denetim yetkileri açıklanmamıştır. Ancak söz konusu durumun, DDK ile yerel yönetimlerin denetlenmesine engel olmadığı belirtilmelidir. Sistem değişikliğiyle yeniden düzenlenen DDK, parlamenter dönem düzenlemesinden farklı olarak soruşturma yapma yetkisine ve görevden uzaklaştırma yetkisine sahip bir kurul halini almıştır. Ancak bu kısımda, esasen üzerinde durulması gereken konu, söz konusu merkezi denetim kuruluşunun bahsedilen görevden uzaklaştırma ve soruşturma yetkilerini yerinden yönetim birimleri üzerinde de kullanabilecek olmasıdır.

Tablo 5.2.'de, DDK'nın yeni ve eski sistemdeki yetki ve görevleri karşılaştırılmıştır. Yeni sistemde DDK'nın görev sahasının genişlemiş olduğu görülmekte ve ilgili kurulun yetkilerde kısmi fakat hukuki sonuçları açısından kayda değer değişikliklerin yaşandığı gözlemlenmektedir.

Tablo 5. 2. Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Sisteminde DDK Karşılaştırması

1982 Anayasası (Anayasa Değişikliği Öncesi)	1982 Anayasası (Anayasa Değişikliği Sonrası)
Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.	Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü <i>idari soruşturma</i> , inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.
<i>Silahlı Kuvvetler ve yargı organları</i> , Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.	<i>Yargı organları</i> , Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır
Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, <i>kanunda belirlenen nitelikteki kişiler</i> arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.	Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, <i>Cumhurbaşkanınca</i> atanır.
Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, <i>kanunla</i> düzenlenir.	Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, <i>Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle</i> düzenlenir.

Kurula verilen soruşturma yetkisi, 6771 sayılı anayasada değişiklik yapan yasa değişikliklerinin 16. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 108. maddesi değişiklik sonucu şu şekilde düzenlenmiştir:

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar

Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”

Anayasa metninden anlaşıldığı üzere, DDK'nın yeni sistemdeki görev sahası genişlemiştir. Daha önce denetim kapsamı dışında tutulan silahlı kuvvetler de yeni sistemde denetim kapsamına dâhil edilmiştir. Aynı zamanda ilgili maddenin 3. fıkrasında üyelerin atanmasına ilişkin, kanunda belirtilen nitelikteki kişiler ifadesi

kaldırılarak, 4. fıkrayı da kapsayacak şekilde bu alana ilişkin düzenlemelerin cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği belirtilmiştir.

DDK'nın yeni sistemle kazandığı yetkilerden birisi de soruşturma yapabilme yetkisidir. Devlet memurları açısından soruşturmaların çift başlı olması söz konusudur. Yani uygulamada memurlar bir suç işledikleri şüphesiyle ceza soruşturmasına konu olabilirken, aynı zamanda disiplin soruşturmasına da muhatap olabilirler. Bu yüzden, yeni sistemin etkili denetim mekanizmalarından DDK tarafından kullanılacak olan soruşturma yetkisinin niteliğinin tespiti yapılmalıdır. DDK açısından soruşturma kavramı ile ilgili bilgiye 5 sayılı kararnamede (2. madde, 'e' bendi) ulaşılabilmektedir. İlgili düzenlemede; *'kararname kapsamındaki kurum kuruluş ile diğer birim ve işlerde görev yapanların ceza/disiplin veya diğer mevzuat bakımından sorumluluklarının tespit edilmesi üzerine yapılan işlemler'* şeklinde bir tanım benimsenmiştir. Yani söz konusu soruşturma bir idari işlem olarak tanımlanmıştır. Öyleyse ilgili soruşturma bir disiplin soruşturmasına benzetilebilir. Geçici olarak görevden el çektirme yetkisinin DMK'nın 137. ve 138. maddesinde; atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, valiler ve vali muvafakati ile kaymakamlar tarafından görevi başında kalmasında sakınca görülen memurlar hakkında uygulandığı belirtilmiştir. Türk Ceza Kanunu kapsamında soruşturmadan anlaşılması gereken ise; Ceza Muhakemesi Kanunu'nun⁹² 2. maddesinin 'e' bendinde; *kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi* ifade etmektedir. Her iki yasal düzenlemede de görevli birimler arasında DDK müfettişleri yer almamaktadır. Yani 657 sayılı DMK ve 5271 sayılı CMK hükümlerinde DDK müfettişlerinin yetkisinden bahsedilmemiştir. Son olarak, 'Memurlar ve Diğer Kamu Personelinin Yargılanması Hakkında Kanun' metni incelendiğinde memurlar ve diğer kamu personellerinin görevleriyle ilgili suçlarda soruşturulmalarının izne bağlandığı görülmektedir. İlgili yasal düzenlemenin 3. maddesinde, soruşturma izni vermeye yetkili merciler sayılmıştır. İzin mercileri arasında DDK yetkilileri yer almamaktadır. Zaten yasa gereği, DDK grup başkanları soruşturma izni verme yetkisiyle donatılmamışlardır. Yani söz konusu düzenlemede doğal olarak yer almamaları gerekmektedir. Ancak diğer taraftan, DDK adına yetki kullanan grup başkanlarının ilgili

⁹² 5271 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 04.12.2004, Yayımlandığı Resmî Gazete Tarih:07.12.2004, Sayı: 25673, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 44

kararnamede belirtilen yetkileri kullanırken soruşturma izni vermesi gereken makamlara başvurup başvurmayacağı konusunda bir netlik söz konusu değildir. Çünkü 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinin genel hükümlerinden anlaşıldığı üzere, DDK grup başkanınca, re'sen uzaklaştırma kararı verilebilmesi söz konusudur. İlgili madde metninde, söz konusu uzaklaştırma kararının gerekçesiyle birlikte atamaya yetkili amire bildirileceği de belirtilmiştir. Yani atamaya yetkili amire görevden uzaklaştırma kararının ardından bildirim yapılmaktadır. Konuya ilişkin düzenlemelerden anlaşıldığı üzere, grup başkanlarına verilen soruşturma yetkisi ve görevden el çekme yetkisi, kanunla düzenlenen alanın dışında kararnameyle düzenlenmiştir. İlgili kararnameye göre soruşturmanın niteliğini idari bir soruşturma olarak değerlendirmek gerekmektedir. Ancak özellikle devlet memurlarını ilgilendiren bir alanda 657 sayılı kanun üzerinden bir değişiklik yapılması normlar hiyerarşisi açısından tartışma konusu edilebilir.

Soruşturma yapma konusunda anayasal yetkiye sahip olan DDK'nın düzenlenmesine ilişkin 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesiyle görevden uzaklaştırma yetkisini haiz olmuştur. Mezkûr kararnamenin altıncı maddesi ise doğrudan soruşturma ve denetim başkanlığını yürüten kurul üyesi sıfatıyla Grup Başkanı'na, denetim ve soruşturma faaliyetleri kapsamında denetimi güçleştirici faaliyette bulunanları, görevde kalması durumunda kamu zararını artıracığı düşünülen kişileri görevden uzaklaştırma yetkisi vermiştir (5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 6. madde 'a' ve 'b' fıkraları). Bununla birlikte, yine altıncı maddenin 'c' ve 'ç' fıkrasına göre, kamu hizmetlerinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında söz konusu yetkililerce sakınca görülenler ve suça ilişkin delilleri karartacağı bir şekilde anlaşılanlar da Grup Başkanı'nca ilgili yasal düzenlemeye dayanarak görevinden uzaklaştırılabilmektedir.

Yerel yönetim alanının doğrudan doğruya DDK'nın denetim kapsamında belirtilmemiş olması, söz konusu kurulun yerel yönetimler üzerinde yetkili olmayacağı anlamına gelmemelidir. Ancak merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bakımından değerlendirildiğinde söz konusu yetkinin aktif olarak kullanılması çok sık bir şekilde rastlanılacak durum olmayabilir. Şöyle ki hâlihazırda İçişleri Bakanı'nın 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde ve mahalli idareler mevzuatında yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı güçlü denetim yetkileri söz konusudur. Yeni sistemin hemen

öncesinde ve yeni sisteme geçtikten sonra sık bir şekilde ortaya çıkan, yerel yöneticilerin görevden alınmalarına yönelik idari işlemlerde daha çok haklarında soruşturma açılmasına gerekçe gösterilerek/gerekçesine dayanılarak, İçişleri Bakanlığı'nca geçici olarak görevden alınmaları yoluna gidilmiştir.⁹³

5.1.1.3. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Denetim Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özellikle merkezi düzeyde önemli kurumsal değişikliklerin yaşanmasına vesile olmuştur. Bu durum, sistemin kendisini yönetsel alanda uyumlaştırma çabasının doğal bir sonucudur. Bu anlamda sistem yeni kurumlar ihdas ederken aynı zamanda hâlihazırda birtakım birimleri de dönüştürmeyi başarmıştır. Durumun en iyi örneklerinden birisi de bakanlıkların kendisidir. Bakanlık uygulaması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle getirilmiş yeni bir birim veya kademe değildir. Ancak yeni haliyle bakanlıkların parlamenter dönemde oldukları gibi yasama organına karşı siyaseten sorumlulukları da söz konusu değildir ve yeni sistemde bakanlar daha çok *fonksiyonel kamu hizmetlerinin başlarındaki yöneticiler* pozisyonunda yer almaktadırlar (Akbulut ve Kaş, 2018: 84).

Eski sistemde yerel yönetimleri yakından ilgilendiren en önemli bakanlığın vesayet denetimine ilişkin yetkilerinden dolayı İçişleri Bakanlığı olduğu söylenebilir. Ancak yeni sistemde, İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlere ilişkin yetkilerinin bir kısmını Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'yla paylaşmak durumunda kalmaktadır. Vesayet denetimine ilişkin yetkiler ise İçişleri Bakanlığı'nda kalmaya devam etmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında yerel yönetimler üzerine birtakım görev ve yetki kaymaları yaşanmıştır. Söz konusu değişiklikleri anlamak adına eski sistemle yer yer karşılaştırmalar yapılmıştır.

Yeni sistemde bu konuda en önemli değişiklik 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yüklenen merkezi idare ile yerel yönetimlerin ilişkilerini düzenleme yetkisidir. Söz konusu yetki, ilgili kararnamenin 97. maddesinin 'o' bendinde; *mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve*

⁹³ İlgili yasal dayanak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. İlgili kanunun 47. maddesinde, organlara ilişkin ortak hükümler başlığı altında İçişleri Bakanı'nın görevden uzaklaştırma yetkisi düzenlenmiştir.

münasebetlerini düzenlemek şeklinde yer almaktadır. Yani yeni sistemin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin bakanlık düzeyindeki yetkili birimi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Eski sistemde İçişleri Bakanlığı idari teşkilatında yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 703 sayılı KHK ile⁹⁴ kaldırılmış (Geçici Madde 1 (3) /f), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün yerine geçtiği iddia edilen Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yerel yönetimler Genel Müdürlüğü'ne bu anlamda önemli yetkiler verilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100. maddesinde düzenlenmiştir.

“(1) Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,*
 - b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,*
 - c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,*
 - ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,*
 - d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,*
 - e) (Mülga: RG-15.7.2018-30479- CK-4/799 md.)*
 - f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.*
- (2) (Mülga: RG-15.7.2018-30479- CK-4/799 md.)”*

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle birlikte söz konusu görev ve yetkilerde birtakım/kısmi değişiklikler yapılmıştır. Düzenlemenin ilk halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na mahalli idarelerin yönetsel denetiminde faydalanmak adına kontrolör istihdam etme yetkisi verilmektedir. Ancak ilgili değişikliğin ardından bahsedilen düzenlemeleri içeren 100. maddenin 'e' bendi ve 2. fıkrası ilga edilmiştir. Söz konusu maddeler mülga haline gelmeden evvel ilgili kararnamede şu şekilde düzenlenmiştir:

'e) Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,

⁹⁴ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK Kabul Tarihi: 02.07.2018, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi: 09.07.2018.

(2) Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü bünyesinde 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 24'üncü maddesi uyarınca kontrolör istihdam edilebilir. ''

Bununla birlikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı alt başlığında kurulan yeni birimlerden Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün de mahalli idarelere ilişkin birtakım görev ve yetkileri söz konusudur. İlgili kararnamenin 106. maddesinde; mahalli idarelerin altyapı sistemlerine ilişkin etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin esasların ve yöntemlerin belirlenmesi görevi Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon görevi ve iş birliğini sağlamakla görevli söz konusu müdürlük, aynı zamanda yerel yönetim birimlerine rehberlik sunmakla da görevlendirilmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 106. madde).

Mahalli idareler arasında koordinasyon sağlama görevi verilen bir diğer bakanlık ise kendi faaliyet sahasıyla sınırlı olmak kaydıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 180. madde):

'' (1) Bakanlık, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. ''

5393 sayılı kanunun 49. maddesinde personel istihdamı ve norm kadroya ilişkin yer alan madde içeriğindeki ifadeler yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla değiştirilmiştir. 2018 tarihinde kabul edilen 7153⁹⁵ sayılı kanunla değişiklikten itibaren norm kadroya ilişkin ilke ve standartları belirleme görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiştir. Önceden İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan söz konusu yetki sadece bakanlık değişikliğiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçmiştir.

⁹⁵ Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 30621, Kabul Tarihi: 29.11.2018.

Söz konusu kanunla birlikte İçişleri Bakanlığı ve diğer birtakım bakanlık ve kurumlara yapılan görevlendirmeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına atfedilmiştir. İlgili kanunun 28. maddesinde 32 bent halinde söz konusu değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kanununda, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilât ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanunda, Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanunda, Tebligat Kanunu'nda, Vergi Usul Kanununda değişiklikler yapılmıştır. Diğer taraftan, Gecekondu Kanunu'nda, Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanunda, Emlak Vergisi Kanunu'nda, Belediye Gelirleri Kanununun birçok maddesinde İçişleri ibaresi Çevre ve Şehircilik şeklinde değiştirilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilen ve mali açıdan vesayet yetkisi olarak değerlendirilebilecek bir diğer düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesinde, yer alan bütçenin hazırlanması ve kabulüne ilişkin görevlerdir. Belediyeler adına bildirim zorunluluğu içeren ilgili madde belediye başkanınca hazırlanan bütçe planının ilgili bakanlığına gönderilmesini içermektedir. Benzer şekilde 5393 sayılı kanunun 65. maddesinde yer alan belediye bütçesine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak olan yönetmelik esas alınacaktır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerel yönetim birimleri üzerinde eski sistemden kalan ve yeni sistemde de kullanılan bir diğer yetki de imar konularına ilişkin belediye meclisleri tarafından düzenlenen yönetmelikler ile ilgili denetimdir.

Yeni sistemde, imara ilişkin son düzenlemelerin özellikle belediyeler ve il özel idarelerinin üzerindeki vesayet denetimini artırdığı söylenebilir (Salihoğlu, 2019: 73). Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ardından imara ilişkin olarak bozma, onama, yerine geçerek karar alma ve diğer denetim yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Salihoğlu, 2019: 73). Bu alanda ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yanı sıra, yeni sistemde meydana getirilen düzenlemelerin ardından, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na da imar planlarına ilişkin denetim yetkileri tanınmıştır. Bu konuda özellikle 3194 sayılı İmar Kanunu'nda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Salihoğlu, 2019: 73-75).

İlkin, bu alanda geçmiş dönem uygulamalarıyla beraber değerlendirilebilecek olan düzenlemelere de yer verilmiştir. Bilindiği üzere belediye meclislerinin görevleri arasında kanunların kendilerine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarma yetkisi de söz konusudur. İlgili madde 5393 sayılı kanunun 15. maddesinin 'b' bendinde şu şekilde düzenlenmektedir:

'b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek''

İmar Kanunu'na⁹⁶, 2012 yılında eklenen 6306 sayılı kanun değişikliğinin ardından 5393 sayılı kanun kapsamında belediye meclislerince çıkarılacak olan imara ilişkin

⁹⁶ Kanun Numarası: 3194, Kabul Tarihi: 03.05.1985, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 378

yönetmelikler ilgili bakanlığın onayının ardından Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girebilmektedir.

‘Ek Madde 5 – (Ek: 16.5.2012-6306/14 md.) 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerden imar uygulamalarına ilişkin olanlar, bu Kanun ile bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan yönetmelikler ve beldenin şartları da gözetilerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.’

İmar Kanunu’nda İçişleri Bakanlığı’na verilmiş olan kimi yetkilerin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na devri söz konusu olmuş, bununla birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na da merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin etkileyebilecek düzeyde özellikle imar konularında güçlü sayılabilecek vesayet yetkileri verilmiştir.

Buna göre, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na, 18 Haziran 2017 tarih ve 7033 sayılı yasa değişikliği kapsamında; mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında, organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgesine ilişkin kararların alınması ve bu kararlarda değişiklik yapılmasına ilişkin, uygundur görüşü bildirme yetkisi verilmiştir (İmar Kanunu’nun 8. maddesinin ‘d’ bendi). Yani, ilgili değişiklikte birlikte yerel yönetimler, söz konusu yasa kapsamında belirtilen yerlerde yeniden bir plan yaparken veya ilgili planlara ilişkin değişiklik yapmak isterken Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın ilgili plana ilişkin ‘uygundur’ görüşünü de almak zorundadır.

İmar planlarına ilişkin yetkilerin kullanımı ve bu alana ilişkin değerlendirme yapma çabaları ince bir çizgi üzerinde yürümeye benzetilebilir. Şöyle ki, yerel yönetimlerin imara ilişkin yetkileri üzerinde merkezi idare organları tarafından kullanılan; değiştirerek onama, onaylanmadan yürürlüğe girmeme, alana ilişkin düzenleyici işlem yapma yetkinin merkezi idarece sıkı kontrolünü bir taraftan rutin vesayet olarak adlandırmak mümkündür. İlaveten, merkezi idare tarafından kullanılan söz konusu yetkiler; ‘eşgüdüm’ başlığı altında değerlendirildiğinde, merkezi ve yerel yönetim planlarında uyumun sağlanması adına bu yetkinin yerel yönetim ilkesine aykırı olmadığı belirtilmektedir (Yücel, 1990: 165 akt. Ersoy, 1989: 48).

Yeni sistemdeki güncel tartışmalara dönülecek olursa; merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde İçişleri Bakanlığı’na ait olan yetkilerin vesayet mekanizması

dışında kalanların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredildiği görülmektedir. Ancak söz konusu düzenlemelerden anlaşıldığı üzere vesayet uygulaması oldukça dar yorumlanmış ve mali düzenlemeler, politika belirlenme sürecinde ilgili bakanlığın rolü ve diğer izin gerektiren yerel faaliyetler adeta vesayet kapsamında değerlendirilmemiştir. Yerel yönetim birimlerinin organları ve işlemleri üzerindeki sert vesayet yetkileri İçişleri Bakanlığı tarafından muhafaza edilmiştir. Diğer taraftan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, eski sistemde İçişleri Bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün halefi haline gelmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin söz konusu kurum aracılığıyla sağlanması kararlaştırılmıştır.

5.1.1.4. Valiler ve Kaymakamların Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri

Vali, kavramı yönetsel sistem içerisindeki yerini il temelli örgütlenme ile elde etmiştir. İllerin ortaya çıkışı ise, 1864 yılında eyalet sistemini terk eden Tuna Vilayet Nizamnamesi'yle söz konusu olabilmektedir. Böylece, mülki dağılım; vilayet, sancak, kaza ve köy sınıflandırmasını benimsemiştir (Nohutçu, 2019: 160).

Vali, bugünkü anlamda il olarak adlandırılan yönetsel birimin en başındaki yöneticinin genel adıdır. Merkezi idarenin merkez yoğun faaliyetlerinin olumsuz yönünü ortadan kaldırmak adına benimsenen taşra yönetimi anlayışının anayasal düzeydeki temsilcisidir. Doğrusu, taşra birimlerinden yalnızca iller, anayasal düzeyde tanınmıştır. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde doğrudan vali kelimesi zikredilmemiş olsa dahi; dolaylı olarak illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiş ve merkezi idarenin kuruluş bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı ifade edilmiştir. Bu sebeple, valilerin yetki genişliği ilkesinden istifade edeceği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, valilerin yerel yönetimler üzerindeki güçlü yetkileri de göz önüne alındığında, çalışma için önemli başlıklardan birisi olması kaçınılmazdır. Çünkü valiler merkezi idarenin yetki genişliğini haiz yöneticisi sıfatıyla en güçlü vesayet makamlarındandır.

İl İdaresi Kanunu⁹⁷, valilerin genel görev ve yetkilerini ortaya koyan yasal düzenlemedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte ilgili yasal düzenlemede birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bunlardan ilki valilerin atanma şekilleridir. 703⁹⁸ sayılı KHK ile valilerin atama usulünün benimsendiği 5442 sayılı yasanın 6. maddesi ilga edilmiştir. Söz konusu mülga hükme göre, valilerin atanması, İçişleri Bakanı'nın inhası, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile mümkün olmaktadır. Ancak 3 Sayılı, 'Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' ile bu tarihten itibaren valilerin atanması Cumhurbaşkanı kararıyla yapılmaktadır. İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesinin 2. fıkrasına göre, ekli I sayılı cetvelde yer alan pozisyonlara atamaların Cumhurbaşkanı kararınca gerçekleştirilmesi söz konusudur. İlgili cetvelde, belirli bir sıra numarası verilmese de onuncu sırada, 'valiler' başlığıyla bir düzenleme söz konusudur. Özetle, yeni sistemde valiler doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atanacaklardır.

Ayrıca, 5442 sayılı kanunun mülga 6. maddesinin 2. fıkrasına göre, valilerin mülki idare amirleri sınıfında görev yapanlar arasından birinci sınıfa yükselmiş olmaları ve bu sınıfa yükselme niteliklerini kaybetmemiş olmaları şartı aranmaktadır. İlgili madde metni ilga edilmiş olduğundan, bundan itibaren vali atamalarında söz konusu şart aranmamaktadır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesinin 1. bendine göre, ekli I sayılı cetvelde yer alacaklar için aranan şartlar 3 madde halinde sıralanmıştır. Buna göre, dört yıl süreyle yükseköğretim almış olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak ve son olarak 657 sayılı kanunun 48. maddesinde yer alan genel şartlarını haiz olmak ilgili kadro, pozisyon ve göreve atanmak için yeterlidir. Cumhurbaşkanı kararıyla söz konusu şartları sağlayanlar kamusal kariyer yapmamış olsa dahi atanabilecektir. Bu durum yeni modelin doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ancak çalışmanın yegane amacı mevcut hükümet sisteminin analizi olmadığından merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkileyeceği düşünülen kırımlar üzerinde durulmaktadır. Bu sebeple göz önünde

⁹⁷ İl İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5442 Kabul Tarihi: 10.6.1949 Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi:18.6.1949, Sayısı: 7236, Yayımlandığı Düstur Tertibi: 3 Cilt: 30 Sayfa: 1477

⁹⁸ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kanun Hükmünde Kararnamenin Tarihi: 02.07.2018

bulundurulması gereken bir diğer önemli değişikliğin, valilerin kime karşı sorumlu olacağı ve temsil durumlarında meydana gelen değişikliklerdir.

5442 sayılı kanunun sistem değişikliği öncesindeki 9. maddesine göre; vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir. Bununla birlikte her bakanın ayrı ayrı temsilcisi ve idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Ancak 2018 değişiklikleri sonrasında, 5442 sayılı kanunun 9. maddesi yeniden şekillenmiştir. Buna göre valiler, yeni sistemde ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Aynı zamanda ikinci fıkra hükmüne göre; valiler, ilin genel yönetiminden cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bundan önceki düzenlemede valinin, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu olduğu düzenlenmekteydi. Özetle, sorumluluk ve temsilcilik bakımından yeni sistemde taşranın idaresinde cumhurbaşkanı özelinde bir denetim ve güç yoğunlaşmasının olduğu belirtilebilir.

Valilerin yerel yönetimler üzerindeki yetkileri, taşra biriminin başındaki yönetici olarak bir vesayet ilişkisidir. Devlet tüzel kişiliğini temsil eden yönetici ile ayrı tüzel kişilikleri haiz yerel idari makamların arasında cereyan eden bir ilişki söz konusudur. Şu halde valilere yerel yönetim yasalarıyla ve diğer yasal düzenlemelerle verilmiş olan yetkiler göz önüne alınmalıdır. Çünkü vesayet yetkisi istisnaidir ve ancak yasalarla belirlenmiş sınırlar içerisinde hukukilik denetimiyle sınırlandırılmıştır. Türkiye’de söz konusu denetim türünün yukarıda sayılan kriterleri tamamıyla ve eksiksiz yerine getirdiğini iddia etmek pek mümkün değildir. Bu durumun en önemli gerekçelerinden birisi de ilgili yasalarda yer alan muğlak ve ucu açık ifadelerdir.

Valilerin yerel yönetimler üzerindeki yetkileri mahalli idareleri düzenleyen ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Tipik vesayet denetimi söz konusu olduğundan valilerin yerel yönetimler üzerindeki denetimleri; işlemler, eylemler, organlar ve personel üzerinde gerçekleştirilen denetim şeklinde kodlanabilmektedir. Ancak çalışma, konuyu merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri bağlamında ele aldığından, genel olarak ve kategorileştirme yapmadan valinin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı vesayet yetkilerine değinilmiş ve yeni sistemde söz konusu yetkilerde bir kırılma yaşanıp yaşanmadığını araştırılmıştır.

Valilerin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yetkilerini ilgili yerel kanunlarda bulmak mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 6. maddesine göre

belediye sınırlarının kesinleşmesi için valinin onayının alınması gerekmektedir. Diğer taraftan aynı kanunun 9. maddesinde konumu tartışmalı bir hal almaya başlayan mahallelerin kurulmasına ilişkin vali onayının gerektiği açıkça ifade edilmektedir. Devam eden 10. maddede ise vali, belde isimlerinin değiştirilmesi esnasında olumlu görüş beyan etme yetkisine sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni başkan veya başkanvekilinin seçilmemesi durumunda il ve büyükşehir belediyeleri dışındaki belediye başkanlıklarına valiler atama yapmaktadırlar. Diğer taraftan 442 sayılı Köy Kanunu'nun 12. maddesine göre, vilayete bağlı olan yerlerde valinin rızası alınmadan isteğe bağlı işlerin mecburi işlere dönüşme ihtimali yoktur. Aynı yetki kazalara bağlı yerlerde kaymakamlar tarafından kullanılmaktadır. Yine Köy Kanunu'nun 42. maddesine göre, il merkezine bağlı yerlerde vali görevini yapmadığını düşündüğü muhtarı uyarabilmekte ve görevden alabilmektedir (yetkili idare kurul kararı aranır). İlçelere bağlı köylerde söz konusu yetki kaymakam ve ilgili idare kurulu kararıyla mümkün olmaktadır.

Son olarak valilere ve diğer vesayet makamlarına yerel yönetimler üzerinde 674 sayılı KHK⁹⁹ ile (özellikle belediyelerde) seçimle işbaşına gelmiş yerel yöneticileri görevden alabilme yetkisi tanınmış ve atanan bu kişilere kayyum adı verilmiştir (Erdoğan, 2019a: 215). Bahsedilen KHK'nın 38., 39. ve 40. maddeleri, yerel yönetime ilişkin belediyeleri düzenleyen 5393 sayılı Kanun'un 45. ve 57. maddelerinde değişiklik meydana getirmiştir. Buna göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi, 674 sayılı KHK'nın 39. maddesindeki düzenlemelerle yeniden şekillenmiş ve valilere; yerel imkânların teröre destek amacıyla kullanılmasının tespiti halinde ve benzer şekilde yerel hizmetlerin aksamasının terörle mücadeleyi olumsuz etkileyebileceği durumlarda yerel yönetimlerin yerine geçerek işlemleri yürütme, taşınırlara el koyma ve sorumlu yerel personeli görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 57. madde).

Diğer taraftan 674 sayılı KHK'nın 38. maddesi ile vali ve diğer vesayet makamlarına; *terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması*

⁹⁹ 'Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'. Resmi Gazete Tarih: 1 Eylül 2016, Sayı: 29818

veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesi çerçevesinde yerel yöneticileri atama yetkisi verilmiştir. Buna göre, söz konusu yerel yönetim birimlerinde seçim yapılincaya kadar ilgili yerel temsilcileri atama görevi, büyükşehir ve diğer il belediyelerince İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerde ise vali tarafından gerçekleştirilmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 46. madde). Bununla birlikte, tekrar 674 sayılı KHK'nın 38. maddesine dönülecek olursa, bahsedilen bu belediyelerde, belediye meclisinin, belediye başkanının çağrısı olmadan yeniden toplanamayacağı, bütçe ve muhasebe işlemlerinin ise, mal müdürlüğü ve defterdarlık marifetiyle gördürülebileceği belirtilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 45. madde).

Ancak çalışmada belirtilen vesayet yetkilerinin yeni sistemle getirilmiş yasal düzenlemeler oldukları söylenemez. Valilerin yerel yönetimler üzerinde uyguladıkları vesayet yetkisi yeni sistemle meydana gelen bir yenilik değildir. Zaten valiler aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde birtakım vesayet yetkileri hâlihazırda söz konusudur. Diğer taraftan, yukarıda değinilen değişikliklerin ardından valilerin aynı oldukları da iddia edilemez. Yeni sistemde valilerin, atanma usulleri, çalışma süreleri, idareye bağlanma biçimleri, temsil durumları ve sorumlu oldukları makamlar tamamen değişmiştir. Yeni sistem illerin genel idaresinden sorumlu devleti temsil eden valilik uygulamasını ismi aynı kalsa da önemli ölçüde yeniden düzenlemiştir. Bu sebeple valiler, daha çok yeni sistemin doğal bir sonucu olarak taşra birimlerinde cumhurbaşkanının şahsını temsil eden ve bizzat ona karşı sorumlu olan yerel sekreterlere dönüştürülmüştür. Atama usulleri ve görevde kalma süreleri söz konusu iddiaları doğrular niteliktedir. O halde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında taşra düzeyinde en önemli figürlerden olan valilerin yetkilerinin bu minvalde değerlendirilmesi gerekmektedir. En önemli durumlardan birisi de valilerin, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde tanımlanan üç yerel yönetim biriminden birisi olan il özel idaresinin de başı konumunda olmasıdır. Yani söz konusu değişen pozisyonlarıyla valiler hali hazırda bir yerel yönetim biriminin organı olarak da değerlendirilmelidir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 29. madde).

Son olarak valilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle beraber yeni yönetsel konumlarıyla birlikte, 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediye başkanlarının yeni konumları söz konusu iki makamı il düzeyinde birbiriyle yarışan iki

önemli figür haline getirmiştir. İki önemli figür hakkında yaşanan tartışmaların başında valinin atama yerine seçimle iş başına getirilmesi, vali ve büyükşehir belediye başkanlarının aynı makamda birleştirilmesi ve merkezi idarenin taşra temsilcileri ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden yapılandırılması gelmektedir (Eryiğit, 2018: 80). Söz konusu tartışmalar merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin yeniden şekillendirme potansiyeline sahiptir.

5.1.1.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), 6360 sayılı yasa değişikliği ile yönetsel sisteme dâhil edilmiştir. Söz konusu kanuna göre, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, *kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması... ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur* (6360 sayılı Kanun, 34. madde).

Türkiye’de 6360 sayılı kanunla birlikte yerel yönetim anlayışı köklü değişikliklere uğramıştır. Yasa ile büyükşehir tanımı yeniden yapılmış ve mülki sınırlarla beledi sınırlar örtüştürülmüştür. Bütün şehir uygulaması olarak bilinen sisteme geçilmiş ve anayasal mahalli idare birimlerinden birisi olan il özel idarelerinin otuz büyükşehirde faaliyetlerine ve kurumsal yapısına son verilmiştir. İl özel idarelerine tahsis edilen maddi varlıklar ile diğer kamusal yetkiler merkezi idare birimleri ve diğer yerel yönetim birimlerine aktarılmıştır. 6360 sayılı kanunun geçici 1. maddesinde, söz konusu kuruluşlar; bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, büyükşehir belediyeleri ile onların bağlı kuruluşları ve ilçe belediyeleri şeklinde sıralanmıştır. Bu kurumların yanında ismi zikredilen bir diğer kurum da YİKOB’lardır. YİKOB kurumunun kaldırılan il özel idarelerinin yerine bir alternatif olarak düşünüldüğü söylenebilir (Akman ve Kalender, 2018: 1026). 6360 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin 3, 6 ve 28 sayılı fıkraları söz konusu iddiayı desteklemektedir.

“(3) 21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür

(6) Bu Kanuna göre tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir.

(25) (Değişik: 20.2.2014-6525/39 md.) Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden, özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanlar, 14.2.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesine göre kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilir.”

YİKOB, kapatılan il özel idarelerinin görevlerinin bir kısmını bünyesinde toplamıştır. Ancak il özel idaresiyle kıyaslandığında görevlerinin azaldığı iddia edilen (Kalender ve Akman, 2018: 1032) YİKOB kurumunun, il özel idarelerinde olması mümkün olmayan ve yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim sistemine dönüşmesi kuvvetle muhtemel yetkileri söz konusudur. Söz konusu yetki, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesi gereken hizmetlerin bir şekilde aksamış olduğuna karar verilmesi anında devreye girmektedir. Bu durum 28962 sayılı yönetmelik¹⁰⁰ düzenlemesinin 5. maddesinin ‘m’ bendinde düzenlenmiştir.

‘m) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek”

Yukarıdaki düzenlemeyle birlikte, illerde valiler aracılığıyla merkezi yönetimin mahalli idarelerin görevlerine müdahale etme imkânı tanınmıştır. Vali veya ilgili bakanlığın illerde diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmesi gereken yatırım ve hizmetlerde aksama yaşandığının tespiti ve bu durumun muğlak olarak kabul edilebilecek olan esenlik, huzur gibi kamu düzeni unsurlarını etkilemesi, söz konusu yetkinin kullanılması için yeterlidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde mevcut yetkinin oldukça etkili olabileceğini belirtmek gerekir.

YİKOB uygulaması ilgili yasa değişikliklerinden anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirmiş olduğu bir yenilik değildir. Ancak YİKOB başkanlık görevi illerde valiler veya vali yardımcıları tarafından yerine

¹⁰⁰ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete Tarih: 04.04.2014

getirilmektedir. Bu yüzden merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin YİKOB'a ait yetki ve görevler kanalıyla yeniden şekillenmesi mümkün olabilir.

5.1.2. Yargısal Denetim

Yerel yönetimlerin demokrasi ve yurttaşlık bilinci adına önemi tartışma götürmez bir gerçektir. Bununla birlikte yerel yönetimler tarihsel kültürel birikimi temsil ederler. Aynı zamanda yerel yönetimler, yönetimin temel ilkelerinden iş bölümünün doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilecek mecburi yönetsel kademelerdir. Çünkü merkezi yönetimi benimsemiş üniter yapıları devletler de dahi merkezi idarenin taşra birimleriyle yerel yönetim birimleri söz konusudur.

Hukuk devleti ilkesinin bir bileşeni olarak yargısal denetim de demokrasi adına önemlidir. Vatandaşların idarenin eylem ve işlemleri karşısında sığınacağı yargısal birimler hukuksal düzenin koruyucusu rolü üstlenirler. 1982 Anayasası'nın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu sayede idare, idari kararları uygulama sürecinde hukuk düzeni içerisinde kalması erkler arası mücadele yoluyla sağlanmış olmaktadır. Ancak söz konusu faaliyetin sağlıklı olarak ilerlemesi adımı bağımsız ve tarafsız üçüncü erk olarak yargı alanının varlığı ve etkili olması şarttır.

Hiçbir devlet yalnızca merkezi kurum ve kuruluşlardan teşekkül etmemektedir. Bu yönüyle yerel yönetimlere hangi perspektiften bakılırsa bakılsın, ilgili kuruluşun yönetsel sistem içerisinde yer almasının anlam bulması adına belirli ölçüde özerkliklerine izin verilmelidir. Söz konusu özerklik, hiyerarşik alt birim olma ile bağımsız olma arasında bir noktaya isabet etmektedir. O halde ilgili yerel yönetim birimlerinin özerklikleri tartışılırken, onların özerkliklerine tesir edebilecek olan tüm dışsal faktörler göz önünde bulundurulmalıdır. Tam da bu noktada yargısal kararların önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü yargısal kararlar yerel özerkliğin merkezi idari birimlerce veya diğer vesayet makamlarınca ihlal edilmesinin önünde bir engel olabilmektedir. Yani bir diğer tabirle, yerel özerkliğin güvencesi olabilmektedirler (Angın, 2016: 643, 644, 654). Öyleyse yerel özerklik ve demokrasi çalışmalarında sadece ilgili idari birimlerin değil yerel makamları ilgilendiren konularda düzenleme, denetim ve karar verme yetkisine sahip yargısal birimler de göz önünde

bulundurulmalıdır. Özellikle Sayıştay ve yüksek yargı olan Danıştay tarafından verilmiş olan kararları, özerkliğin güvence altına alınmasında, erkler ayrılığı ilkesinin yerel düzeye yansımaları şeklinde değerlendirmek mümkündür. Hatta bu kapsamda Anayasa Mahkemesi dahi norm denetimi yoluyla merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine tesir edebilecek kararlar alabilmektedirler. Ancak diğer taraftan yürütme organı dışında, yargı organının temsilcisi olan yüksek mahkemelerin yerel yönetimler üzerindeki faaliyetlerini doğrudan doğruya vesayet denetimi şeklinde de değerlendirmek güçtür (Karanfiloğlu, 2000: 37). Çünkü vesayet yetkisi Türkiye’de merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullanmış olduğu bir yetki şeklinde düzenlenmektedir. İlgili anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında vesayet yetkisi şu şekilde tanımlanmıştır:

“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”

İlgili madde metninden de anlaşıldığı üzere, merkezi idare biriminin herhangi bir yerel yönetim birimi üzerinde gerçekleştirmiş olduğu denetim yetkisi anlaşılmaktadır. Her ne kadar anayasa, daha dar kapsamlı bir şekilde mahalli idareler (il özel yönetimi, belediye ve köy) tabirini kullanmış olsa da lafzından ziyade anayasa metni özülüyle değerlendirildiğinde ve idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak ilgili diğer maddeler göz önüne alındığında devlet tüzel kişiliği dışında kamusal örgütlenmeleri de bu kategoride değerlendirmek mümkündür. Diğer taraftan yargısal denetim ve vesayet ilişkisi bağlamında değerlendirildiğinde Danıştay ve Sayıştay gibi kamu kurumlarının merkezi idare içerisinde değerlendirilmediği, yani ilgili kurumlarca mahalli idareler üzerindeki denetime ilişkin yetkilerinin vesayet denetimi şeklinde adlandırılmasının tartışmalı bir hal aldığı belirtilebilir. Bununla birlikte idare hukuku ve kamu yönetimi anlamında Danıştay ve Sayıştay’ın merkezi idarenin yardımcı birimleri kategorisinde değerlendirildiği ve yargısal görevlerinin yanında azımsanmayacak oranda idari görevlere de sahip oldukları unutulmamalıdır. Çalışmada bu bilinçle hareket edilerek, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin denetim ayağında idari ve hukuki ilişkiler başlığı altında ilgili kuruluşlara da yer verilmiştir.

Denetim, yönetim sürecinin bir parçası olarak aynı zamanda hedeflenen amacın istenildiği gibi gerçekleşmesine yardımcı olan faaliyettir (Demir, 2017: 209). Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde birtakım vesayet yetkileri kullanırken kamu yararını

hedeflemektedir. Bu amaçla denetim yetkisinin de kamu yararına ulaşmak amacıyla kullanılması gerekmektedir. Diğer taraftan, 2000’li yılların başında yerel yönetimleri güçlendirdiği düşünülen yeni yerel yönetim yasalarının önemli düzenlemelerinden birisini de merkezi idareye tanınmış olan onama veya değiştirerek onama gibi birtakım yerel özerkliği zedeleyici işlemlerin yerine söz konusu kararların idari yargıya taşınması oluşturmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 23. madde). 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndan önceki düzenleme olan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 71. maddesi ‘*meclis kararlarının tasvip ve tasdiki*’ başlığıyla düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesine göre, 70. maddenin 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 13. ve 15. fıkralarında gösterilen işler hakkındaki meclis kararları, mahalli en büyük mülki amirin, yani kaymakam veya valinin onayından sonra kesinlik kazanıp uygulama şansı elde etmektedir (Kaplan, 2005: 5). Oysa 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yerel özerkliği zedeleyici uygulama terk edilmiştir. Bu durumda da yargısal birimler yerel özerklikleri koruyucu ve tamamlayıcı rol üstlenmektedirler.

Denetim, Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında problem konusu olan alanlardan; yetki ve kaynak (Güven, Karkacıer ve Şimşek, 2017: 189) ile birlikte değerlendirilebilecek üçüncü önemli başlıktır.

Belirtilen gerekçelerle, çalışmada Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay üzerinde durulmuştur. İlgili mahkemelerin yapısı ve vermiş olduğu kararlar üzerinden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri irdelenmiştir. Benzer şekilde yeni hükümet sistemi ile önceki sistem olan parlamenter sistem döneminde ilgili mahkemelerin yapı, görev ve yetki konularında herhangi bir değişiklik olup olmadığı varsa söz konusu değişikliklerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileme düzeyi tartışılmıştır.

5.1.2.1. Danıştay Denetimi

Danıştay, dönemin Osmanlı hükümdarı Abdülaziz zamanında Şuray-ı Devlet adıyla kurulmuştur. Kökeni Osmanlı dönemine kadar uzanan ilgili denetim ve danışma işlevleri gören yargısal birimin, ilk dönemlerinde idarenin danışma birimi olarak faaliyet gösterdiği bilinmektedir (Danıştay, 2020).

Danıştay hâlihazırda yönetim hukuku literatüründe merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar bünyesinde yer almaktadır (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: 301; Nohutçu, 2019: 153; Gözler, 2010: 151). Bu yüzden Danıştay hem bir yargı organı hem de bir idari organdır. Yönetim hukuku alanında Danıştay'ın yalnızca idari rolü ele alınmaktadır. Diğer taraftan denetim başlığının yargısal boyutunun en önemli aktörlerinden Danıştay'ın, yerel yönetim birimleri üzerinde özerkliğe etki edebilecek denetsel yetkileri söz konusu olabilmektedir. Öncelikle Danıştay'ın idari görevlerine değinmek yerinde olacaktır. Buna göre idari görevler şu şekilde sıralanmaktadır:

- İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içerisinde düşüncesini bildirmek
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi gereğince kamu tüzel kişileri arasında taşınmaz mal devrine karar vermek
- Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı olan düşüncelere ilişkin karar vermek
- Mahalli idareler ve il genel idareleri tarafından kendisine gönderilen ve idari davaya konu olmayan işler hakkında karar vermek (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: 301).

Danıştay genel anlamda danışma kararı, inceleme kararı ve idari kararlar şeklinde üç çeşit karar almaktadır (Nohutçu, 2019: 155). Bunların ilk ikisi idareyi vereceği karar noktasında bağlayıcı etki yaratmazken, üçüncü yetki merkezi yönetim ve yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu vesayet denetimine ilişkin bağlayıcı nitelikli kararlardır (Nohutçu, 2019: 155).

Yukarıda daha genel olarak yer verilen görev ve sorumlulukların yanı sıra Danıştay'ın, yerel yönetimlerin, organları ve işlemleri üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak önemli birtakım yetkileri bulunmaktadır.

Bu yetkilerin bir kısmı yeni sistemle birlikte değişikliğe uğramıştır. Örneğin; Danıştay'ın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önce birden fazla köyün kendi aralarında birleşerek belediye kurabilmelerinde görüş bildirmeye ilişkin rolü yer almaktaydı. Ancak 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Danıştay'ın söz konusu görevi sona erdirilerek, Cumhurbaşkanı kararıyla ilgili değişikliklerin yapılmasına imkân sağlanmıştır. Bu anlamda Danıştay'ın köylerin birleştirilmesi sonucu yeni beledi birimlerin kurulmasına ilişkin danışma rolü ortadan kaldırılmıştır.

Köylerin ve daha küçük yerleşim birimlerinin yeni gelişmeler sonucunda artan nüfusları ve diğer şartlar sağlandığında beledi yönetim birimi haline gelmesi gibi şartların ve nüfus sayısının düşüşüyle birlikte tüzel kişiliklerinin de kaldırılması söz konusu olabilmektedir. 5393 sayılı kanunun 11. maddesinde tüzel kişiliğin kaldırılması başlığıyla düzenlenen ilgili madde metni 2018 tarihli KHK ile değiştirilmiştir. Önceki düzenlemede, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararnameyle kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Yeni sistemle birlikte gerçekleştirilen değişikliğin ardından, Danıştay'ın bu konuya ilişkin görüş bildirme görevi sona ermiştir. Yeni haliyle belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, kanunda sayılan diğer durumların gerçekleşmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararıyla mümkün olmaktadır. Benzer şekilde nüfusu 2000'inin altına düşen belediyelerin Cumhurbaşkanlığı kararıyla kaldırılacağı 5393 sayılı kanunun 11. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Önceki düzenlemede, nüfusu 2000 altına düşen belediyelerin tüzel kişilikleri Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle ortadan kaldırılmaktadır.

Danıştay'ın, geçmiş dönemde yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmeyen bir diğer görevi de tüzük tasarılarının incelenmesi yetkisidir. Ancak söz konusu görev Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle beraber son bulmuştur. Bu durum yeni hükümet etme sisteminin bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Çünkü yeni sistemde Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu uygulamasına son verilmiştir. Çift başlı yürütme sistemi yerini seçimle işbaşına gelen cumhurbaşkanlığı makamına bırakmıştır. Ancak bu yetki merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine etkisi bakımından diğer düzenlemelere göre daha geri planda değerlendirilebilir.

İlaveten, Danıştay'ın yerel yönetim birimlerinin almış oldukları kararlarda ve organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin yargısal rolleri devam etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddesinde belediyeler tarafından kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetkilerin kullanımı esnasında Danıştay'a birtakım görevler yüklenmiştir. Aşağıda ilgili kanun çerçevesinde söz konusu ayrıcalıklardan bahsedilmiştir.

‘e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin, ‘e’, ‘f’ ve ‘g’ bentlerinde belirtilen; belediyelerin tesis kurmasına ve bunların işletilmesine, toplu taşıma sistemleri kurulmasına ve bunların işletilmesine ve son olarak katı atıkların depolanmasına ve kaldırılmasına yönelik kamusal hizmetler, süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla özel sektöre devredilebilmektedir. Ancak yerel kamusal hizmetlerin sunumunda söz konusu kamusal hizmet sunum modellerinin kullanılabilmesi için, Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararı gerekmektedir. Benzer bir düzenleme, 1982 Anayasası'nın 155. maddesinde, Danıştay başlığı altında yer almaktadır. Buna göre Danıştay'ın anayasal görevleri arasında imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerine ilişkin iki ay içerisinde düşüncesini bildirme görevi söz konusudur. Söz konusu düzenlemeler Danıştay'ın yargısal görevlerinin yanı sıra aynı zamandan bir idari danışma birimi olmasının doğal sonucudur.

Diğer taraftan, 5393 sayılı kanunun 26. maddesi uyarınca Danıştay'ın belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine ilişkin rolü söz konusudur. İlgili madde şu şekilde düzenlenmektedir:

‘Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.’

Başkanlık makamından düşürülmeye olduğu gibi, meclis üyeliğinin düşürülmesinde de vali ile birlikte Danıştay'ın rolü söz konusudur. 5393 sayılı kanunun 29. maddesinde meclis üyeliğinden düşürülme durumları; kendiliğinden ve istisnai olarak düzenlenmiştir. Kendiliğinden sona erme durumları; ölüm ve istifa olarak düzenlenmektedir. İlgili madde metninin üçüncü fıkrasında belediye meclis üyelerinin seçilme yeterliliklerinin kaybedilmesi durumunda yaşanabilecek süreç hakkında

bilgilendirme söz konusudur. Eğer bir yerel meclis üyesi seçilme yeterliliğini kaybedecek olursa bu durum, valinin bildirimine üzerine Danıştay tarafından yerine getirilecek ve üyeye ilişkin düşme kararı verilebilecektir (5393 sayılı kanununun 29. maddesi).

Danıştay'ın meclis üyesi ve belediye başkanları üzerindeki denetim yetkisinin yanında doğrudan doğruya meclisin feshine ilişkin yetkileri söz konusudur. Bu anlamda 5393 sayılı kanununun 30. maddesi belediye meclislerini iki tür faaliyetten men etmektedir. İlki söz konusu maddenin 'a' fıkrasında; *kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa* ifadesi yer almaktadır. Diğer taraftan ilgili madde metninin 'b' bendi; *belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa* ifadesine yer vermektedir. Yani iki durum göz önüne alındığında belediyelerin kendilerine kanunla verilen işleri herhangi bir sebeple aksatıp yerine getirmediği durumlarda ve siyasi konularda karar aldıklarında ilgili maddeye dayanarak Danıştay tarafından feshedilmesi mümkündür. Söz konusu karar için İçişleri Bakanı'nın bildirim şartı aranmaktadır. 5393 sayılı kanununun 44. maddesinde, belediye başkanının doğrudan başkanlıktan düşürülmesine ilişkin benzer bir uygulama söz konusudur. İlgili madde metninde gereken şartların ortaya çıkması halinde, İçişleri Bakanının teklifi ve Danıştay kararıyla belediye başkanının başkanlığı sona erdirilebilmektedir. İlgili yasa maddesi şu şekilde düzenlenmektedir:

'a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer''

Son olarak İçişleri Bakanı tarafından görevini yapmayan ve siyasi kararlar alan belediye meclislerinin feshedilmesinde, Danıştay'ın rolü söz konusudur. İçişleri Bakanı'nın söz konusu duruma ilişkin talepte bulunması halinde Danıştay konu hakkında karar verinceye kadar yerel meclis kararlarını erteleme yetkisine sahiptir (Erdoğan, 2019a: 214).

Diğer taraftan, yeni sistemde Danıştay'ın yapısına ilişkin birtakım değişiklikler söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte Danıştay üyelik şartlarında, yürütmeye ilgili bağlı olacağı birimlerde değişiklik yapılmıştır. Danıştay Kanunu'nun 2. maddesinin 2. fıkrasında; *Danıştay'ın yürütmeye ilgili işleri Cumhurbaşkanlığı aracılığı ile yürütülür* denilerek yeni sisteme yönelik mevzuat uyumu sağlanmaya çalışılmıştır.

Danıştay'ın yapısına ilişkin bir diğer değişiklik, Danıştay üyelerinin nitelikleri başlığında düzenlenmiştir. Yeni sistemde meydana gelen değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve Bakan Yardımcılıkları'nın da Danıştay üyesi olmasının önü açılmıştır (703 Sayılı KHK, 184. madde). Yani yeni sistemin merkezi birimlerinden olan İdari İşler Başkanlığı görevinde bulunanlar da artık Danıştay üyesi olabilmektedirler.

Diğer taraftan aynı KHK ile bakan yardımcılarının ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının da Danıştay üyesi olabilmesi yönünde değişiklik yapılmış söz konusu KHK düzenlemeleri, Danıştay Kanunu'nun 8. maddesinin 'b' bendinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte ilgili kanunda, Başbakanlığa yapılmış olan eski atıfların tamamı 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile; *'Cumhurbaşkanlığına'* şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yüksek mahkemeler arasında değerlendirilen Danıştay'ın yapısının, söz konusu değişikliklerle yönetsel ağırlıklı bir birime kaydığı düşünülebilir ancak söz konusu idari üyeler Danıştay üye tam sayısının dörtte birini temsil etmeye devam ettiğinden böyle bir durum söz konusu değildir. Danıştay'ın diğer dörtte üçlük üyeleri HSK tarafından birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcıları arasından seçilmektedir. Dörtte birlik kısım ise, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, nitelikleri, kanunda belirtilmiş kişiler arasından seçilmektedir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, 9. madde).

Tablo 5. 3.'ten anlaşıldığı gibi, Danıştay üyesi olabilecekler arasına üç yeni makam daha eklenmiştir. Diğer taraftan, Danıştay Kanunu'nun 8. maddesinde yer alan *'yukarıda sayılan görevlerde toplam olarak en az üç yıl'* ifadesi metinden çıkarılmıştır.

Danıştay'ın yapısında birtakım değişikliklerin meydana geldiği belirtilmekle birlikte yerel yönetimlere ilişkin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bünyesinde köklü bir değişim yaşanmamıştır. Ancak Danıştay'ın üye niteliklerinde ve çalışma sürelerinde bir değişim söz konusudur.

Tablo 5. 3. Danıştay'ın Yapısı (703 Sayılı KHK Değişikleri)

2018 tarihli 703 Sayılı KHK öncesi Danıştay Üyesi Olabilecekler (Eski Sistemde Danıştay)	2018 tarihli 703 Sayılı KHK sonrası Danıştay Üyesi Olabilecekler (Yeni Sistemde Danıştay)
a) İdari yargı hâkim ve savcılığı, b) Bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, c) Generallik, amirallik, d) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, e) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği, f) Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları, g) Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, h) Kamu kurum ve kuruluşlarının başhukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü	a) İdari yargı hâkim ve savcılığı, b) Bakanlık, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, bakan yardımcılığı, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, c) Generallik, amirallik, d) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, e) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği, f) Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları, g) Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, h) Kamu kurum ve kuruluşlarının başhukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü

Bununla birlikte önceki dönemden itibaren Danıştay'ın merkez yerel ilişkilerinin niteliğini değiştirecek derecede önemli görevlere sahip olduğu da bilinmektedir. Çiner (2013: 83)'in belirttiği gibi; 5393 sayılı düzenlemede ve önceki 1580 sayılı kanunda vesayet yetkileri düzenlenmiştir.

Tablo 5. 4. 5393 Sayılı Kanun'da Danıştay'ın Yerel Yönetimlere İlişkin Yetkileri

5393 (Sistem Değişikliği Öncesi)	5393 (Sistem Değişikliği Sonrası)
4. madde: Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile belediye kurulabilir	4. madde: Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanlığı kararı ile o yerde belediye kurulur Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanlığı kararı ile belediye kurulabilir
11. madde: Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile tüzel kişilik sona erdirilmektedir.	11. madde: Cumhurbaşkanlığı kararı ile tüzel kişilik sona erdirilmektedir.

Sistem değişikliğinden önce 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi (belediyelerin kuruluşu), 11. maddesi (tüzel kişiliğin sona erdirilmesi), 15. maddesi (belediyenin yetkileri ve imtiyazları), 26. maddesi (meclisin bilgi edinme ve denetim yolları), 29. madde (meclis üyeliğinin sona ermesi), 30. madde (belediye meclisinin feshi), 44. (belediye başkanlığının sona ermesi) maddelerinde inceleme ve karar verme yeri olarak Danıştay'ın önemli görevleri söz konusudur (Çiner, 2013: 83). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde söz konusu metinlerde birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Danıştay'ın yetkilerinde cumhurbaşkanı lehine bir azalmanın olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanunda geçen ve yukarıda verilen diğer maddeler de göz önüne alındığında, Danıştay'ın yerel yönetimlerin kuruluşlarına ve tüzel kişiliklerine ilişkin birçok yetkisi Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Ancak halen Danıştay'ın yerel yönetim birimleri üzerinde önemli sayılabilecek yetkileri söz konusudur. 5393 sayılı kanunun 15. maddesi bu kapsamda değerlendirilebilir. Söz konusu maddeye göre, belediye meclisi kararıyla birtakım kamusal hizmetler ancak Danıştay'ın görüşü alınarak ve Çevre ve Şehir Bakanlığı'nın vereceği karar üzerine süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz usulünü ile gerçekleştirilebilmektedirler.

Diğer taraftan büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerinin bütçelerinde yaptıkları değişiklik üzerinde Danıştay'a 10 gün içerisinde itiraz edilebilmektedir (Pehlivan, 2019: 120). Bu yetki Danıştay'ın vermiş olduğu kararlar üzerinden yerelde merkezileşme söylemini etkileyecektir. İdarenin yargısal kararlara uyma yükümlülüğü söz konusu alanda keyfi tutumların önüne geçilmesini sağlamaktadır.

Son olarak bölüme ilişkin Danıştay'ın, İçişleri Bakanı'nın yerel yönetim organları üzerinde tesis edilen idari işlemlere yönelik vereceği kararların önemine değinmek gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile getirilmiş yetkiye dayanarak İçişleri Bakanı tarafından tesis edilmiş olan işlemleri; yine 1982 Anayasası'nın 125. maddesi çerçevesinde idari yargıya taşımak mümkündür. 2575 sayılı Danıştay Kanunu 24. madde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakmakla yükümlü olduğu dava türlerine yer vermiştir:

“Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.”

Bu anlamda merkezi idare tarafından kullanılan, parti farklılıkları gözetilerek kullanıldığı ve amacı dışında kullanıma elverişli olduğu iddia edilen (Ersoy, 1989: 47; Çelik, 2005: 153) söz konusu yetkilerin hukuk düzeni içerisinde kalması adına Danıştay adeta sigorta görevi görmektedir.

5.1.2.2. Sayıştay Denetimi

İlk kez, 1864 yılında Divan-ı Muhasebat ismiyle kurulan Sayıştay; Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile birlikte merkezi idarenin yardımcı birimlerinden birisi olarak değerlendirilmektedir.

Her ne kadar Sayıştay denetiminin, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi üzerindeki rolü tartışmalı olsa da tıpkı Danıştay gibi Sayıştay'ın da yerel yönetimler üzerinde önemli olarak değerlendirilecek, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine tesir edebilecek birtakım yetkileri söz konusudur.

Sayıştay özünde, yerel yönetimlere ilişkin mali denetim yapmaktadır. Ancak bu çalışmada, Sayıştay yargısal denetim başlığı altında ele alınmaktadır. Mali denetim başlığı altında değil de yargısal denetim başlığı altında ele alınmasının ana nedeni, Sayıştay'ın, 1982 Anayasası'nın üçüncü bölümünde yer alan yargı başlığı altında incelenmiş olmasıdır.

Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerinde kullanmış olduğu yetkiler ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler ilişkisindeki rolü yeni değildir. 1876 Kanun-i Esasi'nin ilgili hükümlerine dayanılarak çıkartılmış olan 1878 tarihli, 'Divan-ı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname' ile Sayıştay (Divan-ı Muhasebat)'ın belediyeleri denetlemeye başladığı belirtilmelidir (Karanfiloğlu, 2000: 37). İlgili kararnameyle birlikte, o günkü adıyla Divan-ı Muhasebat'a; mal memurlarının muhasebelerine ilişkin muhakemeleri icra etmek ve gelirlerine bakmak, belediyelerin muhasebelerine bakmak görevleri yüklenmiştir (Özbek, 19 akt. Karanfiloğlu, 2000: 37).

1982 Anayasası'nın 160. maddesi Sayıştay'a ilişkin düzenlemeler içermektedir. Sayıştay bütün denetimlerini TBMM adına gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimler ile Sayıştay'a yüklenen görev, yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi konusunda ortaya çıkmaktadır. 2000'li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim

reformlarıyla birlikte yerel yönetim birimlerinin mali denetimi artık Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Yalnız 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, bir yerel yönetim birimi olarak sayılan köyler, mali açıdan Sayıştay denetimine tabi değildir (Nohutçu, 2019: 158). Bununla birlikte, vakıf üniversiteleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da tüzel kişiliği haiz olmasına rağmen Sayıştay'ın denetim kapsamında yer almamaktadır (Nohutçu, 2019: 158).

1982 Anayasası'nın 160. maddesinde düzenlenen ek üçüncü fıkrayla mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetiminin ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılması kararlaştırılmıştır. Söz konusu değişiklik 2005 yılında yerel yönetim reformlarının ardından gerçekleştirilmiştir.

5393 sayılı kanunun 55. maddesi, belediyelerin denetimine ilişkin genel çerçeveyi çizmektedir. İlgili kanun metnine göre, belediyelerin denetimi iç ve dış denetim şeklindedir. Denetim konusu bakımından değerlendirildiğinde, denetime ilişkin iş ve işlemlerin mali, hukuka uygunluk ve performans denetimi şeklinde gerçekleştiği söylenebilir (5393 Sayılı Kanun, 55. madde).

Sayıştay denetimi genel anlamda bütçenin yargısal denetimi diye de adlandırılmaktadır (Pehlivan, 2019: 228). Yerel yönetim birimlerinin mali denetim boyutuyla Sayıştay Kurumu ilgilemektedir. Mali denetim yerel yönetimlerde usulsüzlüklerin, mali yolsuzlukların önüne geçmek, kamusal kaynakların israfını önlemek adına önemli görevler üstlenmektedir. Mali denetimin Avrupa ülkelerinde de Sayıştay ve benzeri kurumlar aracılığıyla denetlendiği ve mali denetime ayrıca önem verildiği bilinmektedir (Kara ve Karakılçık, 2016: 727-728).

Bir mali denetim birimi olarak Sayıştay'ın, hükümet etme modelleri/sistemleri ile arasında doğrudan bir etkileşim söz konusu olmasa da bir denge ve denetim mekanizması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Sayıştay gibi kurumların, özellikle başkanlık sistemlerinde meclislerle sıkı çalışma ilişkisi içerisinde olduğu belirtilmelidir (Köse, 2019: 9). Ancak Sayıştay'ın denetim etkisi ve gücünün başkanlık sistemini uygulayan her ülkede aynı derecede etkili olduğunu belirtmek güçtür. Arjantin ve ABD başkanlık sistemini uygulayanlar da ilkinde Sayıştay kurumunun yetkilerinin ve özerkliğinin yetersiz olduğu görünmeler birlikte, ABD uygulamasında Kongre'nin

gözetim gücü olarak adlandırılmaktadır (Rose-Ackerman vd., 2011: 279 akt. Köse, 2019: 17).

Yargısal kararların yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde hatırı sayılır bir etkisinin olduğu ve özellikle Sayıştay gibi kurumlar aracılığıyla, başkanlık sistemi güçlü yürütme figürünün olduğu sistemlerde yasama adına önemli işlevler üstlendiği ortadadır. Bu konu hakkında Angın (2016: 651)'ın belirttiği gibi, yerel özerkliğin, Türkiye'de oldukça kırılğan bir görünüm sergilediği, uygulamada çok kolay bir şekilde söz konusu ilkenin aşılabilecek bir yapıda olduğu belirtilmelidir.

5.1.2.3. Anayasa Mahkemesi Denetimi

Anayasal denetim, üst düzey norm denetim türüdür. Anayasa mahkemesi aynı zamanda kuvvetler ayrılığı ilkesini de güvence altına almaktadır (Aguilar, 2017: 271). Bu sayede hakların yalnızca yürütme karşısında değil, yasama karşısında da korunabilmesi amaçlanmıştır (Bilgin, 1988: 350).

Anayasa değişiklikleri yalnızca şekil bakımından denetlenirken; anayasa mahkemesi tarafından, yasalar, TBMM içtüzüğü ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem şekil hem de esas bakımından denetlenmektedir (1982 Anayasası, 148. madde). Şekil bakımından denetim, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı konularıyla sınırlıdır. Diğer taraftan anayasa değişikliklerine ilişkin şekil bakımından denetim talebi, meclis üye tam sayısının en az beşte biri ya da cumhurbaşkanı tarafından istenebilmektedir. Bununla birlikte, anayasa tarafından söz konusu yetkinin kullanımı on günlük süre ile sınırlandırılmıştır (1982 Anayasası, 148. madde). 1982 Anayasası'nın 150. maddesi, normlar hiyerarşisinde anayasanın altında yer alan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM içtüzüğü ve yasaların şekil ve esas bakımından denetimine ilişkin düzenlenmiştir. Soyut norm denetimi olarak da adlandırılan iptal davası açma hakkı, cumhurbaşkanı, TBMM üye tamsayısının 1/5'i ve TBMM'de en fazla üyeye sahip iki parti grubuna verilmiştir. Söz konusu yetki, ilgili yasal düzenlemede, kararname ya da içtüzüğün, Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak, 60 gün sonrasına kadar geçecek süre içerisinde, kendisine yetki verilen kişi ve kişilerce kullanılabilir

(1982 Anayasası, 151. madde). Somut norm denetimi denilen itiraz yolu ise, 1982 Anayasası'nın 152. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili denetim hâlihazırda uygulanmakta olan kuralın anayasaya aykırılığının bizzat davaya bakan mahkeme tarafından fark edilmesi ya da taraflardan birisinin anayasaya aykırılık iddiasının ciddi görülmesi üzerine gerçekleşmektedir. Soyut ve somut norm denetimi kararname (eski sistemde KHK) ve yasalar aracılığıyla meydana gelebilecek hak ihlallerinin önüne geçmek adına oldukça önemlidir.

Çalışma açısından söz konusu denetim türlerinin önemi, erkler ayrımı temelinde ve merkezi yönetimin yasama gücünü ya da kararname yapma gücünü kullanarak merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin niteliğini etkileyecek karaktere sahip olmasıdır. Öyle ki, yasama tarafından veya kararname eliyle yerel yönetimlere ilişkin çıkarılabilecek genel ve soyut düzenlemenin anayasaya aykırılığının denetimi yoluyla ilişkinin niteliği farklılaşabilmektedir.

Yürütme erkince hukuksal alanda hayat bulan kararnameler; genel, soyut, objektif nitelikli yani düzenleyici işlem özelliklerini haiz olmaları nedeniyle aynı zamanda hukuksal alanda yasalara da benzemektedirler. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri ele alındığında Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilecek olan üst denetim sonucunda söz konusu ilişkilerin niteliksel anlamda kırılmalar yaşayacağı söylenebilir. Nitekim Türkiye'de Anayasa Mahkemesi tarafından verilen 7071¹⁰¹ sayılı KHK'ya ilişkin kısmi iptal kararı, söz konusu duruma ilişkin en önemli örneklerden birisini içermektedir. Yerel yönetimlere ilişkin iptal edilen 7071 sayılı KHK'nın 11. maddesi şu şekilde düzenlenmektedir:

'3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri ile bu Kanunun 45 inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde, vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir. Yardım istenilen belediye, meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilir."

Anayasa Mahkemesi, 14 Şubat 2020 tarihinde, söz konusu kararı iptal etmiş ve gerekçeli kararını yayımlamıştır. Anayasa mahkemesi gerekçeli kararında, 1982

¹⁰¹ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, Resmi Gazete Kabul Tarihi: 01.02.2018.

Anayasası'nın 127. maddesinden hareketle, ilgili KHK'nın kısmen iptaline, yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkesine aykırılık gerekçeleriyle hükmetmiştir. Yani yerel yönetimlerin özerkliklerinin merkezi idare birimince yasalara aykırı olarak düzenlenmesinin önüne bir Anayasa Mahkemesi kararıyla geçilmiş olmaktadır. Söz konusu karar merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin yasal kurumsal anlamda niteliğine tesir etmiştir.

2012 yılında gerçekleştirilen ve önemli yerel reformlardan birisi olarak adlandırılan, 6360 sayılı kanun hakkında da benzer eleştiriler yaşanmış ve söz konusu kanunun birtakım hükümlerinin anayasaya aykırı olduğu eleştirisi¹⁰² yapılmıştır (Gözler, 2012: 1). Konuya ilişkin Gözler (2012) tarafından dile getirilen eleştirilerin, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi üzerinde yoğunlaştığı belirtilebilir. Bu noktada, çalışmanın amacı 6360 sayılı Kanun'un anayasaya uygunluğunu tartışmak değildir. Çalışma açısından esas önemli olan, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini düzenleyen böylesi önemli bir yasal düzenlemede Anayasa Mahkemesi'nin rolüdür. Nitekim ilgili kanun düzenlemesi, soyut norm denetimi kapsamında dönemin Ana Muhalefet Partisi CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış ve bazı maddelerinin iptali istenen kanunun ne ölçüde uygulanacağı üzerinde adeta son söz Anayasa Mahkemesi'ne kalmıştır (Arıkboğa, 2013: 49).

5.2. Merkez Yerel Arasında Siyasi İlişkiler

Politika (*policy*), belirli bir amaç doğrultusunda, hükümet, şirket, kurum veya kişilerin, benimsemiş olduğu amaç, tutum ve görüşün hem belirli bir şekilde ifadesi hem de bu felsefe ve amaç doğrultusunda bir harekât planı uygulamasıdır (Seyidoğlu, 2002: 509).

Türkiye'de ulusal düzeyde uzun ve orta vadeli kamusal politikalar, beş yıllık kalkınma planlarıyla şekillenmektedir. Söz konusu kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin de özel ihtisas komisyonları aracılığıyla birtakım planlar hazırlanmakta ve bu doğrultuda politikalar benimsenmektedir. Ancak bu görüşler

¹⁰² 6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmiş olan düzenlemelerin 1982 Anayasa'sının 127. maddesine aykırı olup olmadığı yönündeki eleştiriler için, Gözler (2012)'in, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler' adlı eserine bakınız.

temelinde şekillenen yerel politikalar, daha çok makro düzeyde ve temel sorun alanlarına ilişkindir (11. Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2018: xi).¹⁰³

Genel çerçevenin merkezi düzeyde belirlendiği politikaların yerel düzeyde uygulayıcıları yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimleri halka en yakın yönetsel birimler olarak, mahalli müşterek niteliğindeki sorunlara yönelik çözümler üretmekle görevlendirilmişlerdir. Söz konusu işlev yerel yönetim birimleri için birer sorumluluk ve görev olduğu kadar aynı zamanda yerinden yönetim ve özerklik ilkeleri bağlamında değerlendirildiğinde bir hak şeklinde de değerlendirilebilir. Çünkü yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim karşısında politika yapma özgürlüğü aynı zamanda yerel özerklik göstergelerinden birisi olarak değerlendirilmektedir (Fleurke and Willemse, 2006 akt. Çelik, 2013: 19).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri değerlendirilirken, kamusal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin kendi kendilerine serbestçe karar alıp alamadıkları oldukça önemlidir ve durum mali özerklikle de yakından ilgilidir (Parlak, 2014: 15). Çünkü yerel yönetim birimleri eğer kendilerine yasalar çerçevesinde çizilmiş sınırlar içerisinde yerel ihtiyaçlara uygun şekilde özgürce politika üretmiyorlarsa, aslında yalnızca birer icra kurumu haline dönüşmüş olurlar. Söz konusu durum Ünlü (1993: 18 akt. Parlak, 2014: 15) tarafından şu şekilde dile getirilmektedir:

“... şayet yerel yetkililer, kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak bağlayan konularda merkezi kararların oluşmasında, karşılıklı bir etkiye sahiptirler, kamu hizmetlerinin şekillendirilmesinde de daha geniş yetki alanına sahiptirler demektir. Yok eğer, merkezi kararlar, yerel politikacılar dışında, daha çok bürokratlar arasında oluşturuluyorsa yerel yönetimler devre dışı demektir.”

Yerelleşmenin kendisi de başlı başına bir kamu politikası olarak değerlendirilebilir ve bu durum merkezi yönetimin, gücü doğrudan kendi bünyesinde toplaması veya söz konusu gücü yerel olanla paylaşması ile ilgilidir (Çiner, 2013: 73).

Yerel düzeyde kamusal hizmet politikalarının merkezi idare tarafından sınırlarını daraltan somut uygulamaya örnek olarak UKOME uygulaması gösterilebilir.

¹⁰³ 11. Kalkınma Planı'na ilişkin Özel İhtisas Komisyonu'nca hazırlanmış olan raporda, yerel yönetimlere ilişkin temel amaç ve politikalar belirlenmiş, bu hedeflere yönelik eylem planları ise, mevzuat, kurumsal yapı, insan kaynakları, hizmet sunumu, yerel katılımçılık ve denetim başlıkları altında kategorize edilmiştir (11. Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2018: xi).

19 Şubat 2020 tarihinde meydana gelen değişiklik sonrası¹⁰⁴ 5216 sayılı kanunla birlikte gündeme gelen UKOME üye sayılarında üstünlük merkezi idareye geçmiştir. Söz konusu değişikliklerin ardından yerel seçilmişlerin ilgili koordinasyon merkezlerindeki sayısal üstünlükleri sona erdirilmiştir. Mezkûr değişikliği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, yerel yönetimlere yönelik önemli düzenlemelerden birisi olarak yorumlamak mümkündür.

Tablo 5. 5. UKOME Üyelerinde ve Sayılarında Değişiklik

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 17. madde (Değişiklik Öncesi)	Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 17. madde (Değişiklik Sonrası)
<p>1) Belediye başkanı veya onun görevlendirdiği kişi başkanlığında toplanmaktadır</p> <p>2) Üyeler arasında belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde 10 büyükşehir belediye görevlisi yer almaktadır</p> <p>3) Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Sahil Güvenlik Komutanlığı, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Denizcilik Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisi yer almaktadır (İlgili yerel yönetim birimi dışında 10 temsilci yer almaktadır)</p>	<p>1) Belediye başkanı veya onun görevlendirdiği kişi başkanlığında toplanmaktadır</p> <p>2) Üyeler arasında belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde 10 büyükşehir belediye görevlisi yer almaktadır</p> <p>3) Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Sahil Güvenlik Komutanlığı, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Denizcilik Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü temsilcisi yer almaktadır (İlgili yerel yönetim birimi dışında 14 temsilci yer almaktadır)</p>

Zaten, UKOME alanına ilişkin 7153 sayılı 29 Kasım 2018 tarihli kanun maddesiyle daha önceden bir düzenleme daha gerçekleştirilmiş ve söz konusu değişikliğe göre ilgili maddenin 28. maddesiyle, UKOME yönetmeliği çıkarma yetkisi müştereken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir (Öner,

¹⁰⁴ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Tarih: 19 Şubat 2020, Sayı: 31044

2019: 323). 5216 sayılı yasanın, 6360 sayılı yasanın 8. maddesiyle düzenlenmiş olan 9. maddesinde 7153 sayılı yasanın 28. maddesinin 20. fıkrasıyla değişikliğe gidilmiştir:

“10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 9 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak” ibaresi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan” şeklinde, 22 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde ve ek 2 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.”

Yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçların çözümünde benimseyecekleri politikaların yerel katılımcılar çerçevesinde hazırlanması hem ilgili yerel politikaların vatandaşlar tarafından sahiplenilmesini kolaylaştıracak hem de daha sağlıklı ve kalıcı çözümler üretilebilecektir (Erdoğan, 2019b: 308).

UKOME üye sayılarında meydana gelen değişiklikler ve yerel yönetimler politika kurulu gibi yapılanmalar henüz uygulama çıktıklarına ilişkin veriler ortaya koymamış olsa da karar alma sürecinin merkeze taşındığında dair bir algı oluşumuna sebebiyet verebilecektir. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde özellikle politika belirleme ve karar alma sürecinde merkez yoğun bir sürece girebileceğine yönelik kaygıları besleyecektir.

5.2.1. Yeni Sistemde TBMM ve Yerel Denetim İlişkisi

Yerel yönetimler çoğu kez demokrasi ile özdeşleştirilirler ve bu durum onları temsili demokrasilerin merkezi kurumsal ayakları olan ve yasama erkini temsil eden organlar ile bir nevi akraba kılmaktadır. Yerel düzeyde düşünüldüğünde, Türkiye’de yerel yönetimler ve TBMM arasında, üstlendikleri demokrasi rolü anlamında bir yakınlık söz konusu olduğu doğrudur ancak yine de her iki kurumsal yapılanmada da seçim usulünden kaynaklı demokrasi temsiliyeti bakımından birtakım sıkıntılar da söz konusudur. Demokrasi kurumunun merkezi ayağında söz konusu durum, seçim barajı temelinde kendisini gösterirken; yerel yönetimlerde de yine seçim sisteminden kaynaklanan oligarşik yapılanmalar söz konusu olmaktadır. Bu yüzden yerel yönetim istemleriyle demokrasinin çoğunluk, eşitlik ilkeleriyle bağdaşmayan oligarşik

eğilimli¹⁰⁵ yapısı gerekçe gösterilerek, demokrasi okulu olarak adlandırılan yerel yönetimlerin aslında (temelde) kamu hizmeti sunan kurumlar olarak değerlendirilmesi gerektiği yönünde görüşler de savunulmaktadır (Güneş, 1996: 86). Ancak bu tartışma sahası çalışmayı özünden uzaklaştırma potansiyelini de bünyesinde barındırmaktadır.

Çalışma açısından meclisin yerel yönetimler ile olan ilişkisi nihayetinde bir siyasi denetim ilişkisidir. Yasama organının bu özelliği daha çok yürütme organının denetimi şeklinde kendisini göstermektedir. Türkiye’de 1982 Anayasası’yla TBMM’ye asli ve devredilmez yasama yetkisi verilmiştir. Ancak, TBMM söz konusu genel yetkinin yanı sıra birçok önemli görevleri de üstlenmiştir. 1982 Anayasası’na göre yeni sistemde TBMM’nin görev ve yetkileri; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek şeklinde sıralanmıştır (1982 Anayasası, 87. madde). Bununla birlikte TBMM’nin ilgili anayasanın çeşitli yerlerinde belirtilen yetkileri de söz konusudur.¹⁰⁶ Bu yetkiler arasında yerel yönetimleri dolaylı yoldan ilgilendirenler arasında, Sayıştay Başkan ve üyelerini seçmek ve Kamu Başdenetçisini ve kamu denetçilerini seçmek yetkisi gelmektedir.

Yeni sistemde TBMM, siyasi denetim yollarından yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme yollarını kullanabilmektedir. Söz konusu denetim türleri esasen hükümeti denetlemek amacıyla kullanılmaktadır. Her ne kadar yerel yönetimler hakkında da söz konusu denetim türlerinin kullanılmasının önünde bir engel olmamakla birlikte, siyasi denetimde esas muhatap hükümet olduğundan, söz konusu siyasi denetim türleri yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir denetim temin etmemektedir (Karanfiloğlu, 2000: 4).

TBMM’nin siyasi denetime ilişkin almış olduğu kararların bir kısmı kanun şeklinde somutlaşmaktadır (Arslan, 1978: 8 akt. Karanfiloğlu, 2000: 4). Bu durumda

¹⁰⁵ Langrod, Moulin ve Wallen’in savunduğu görüşe göre (akt. Yıldırım, 1990: 11), demokrasi ve yerel yönetim arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi yoktur ve demokrasi, yerel yönetimler ortadan kalktığında yok olan bir şey değildir (Güneş, 1996: 86).

¹⁰⁶ TBMM’nin 1982 Anayasası ile belirtilen temel yetkileri dışındaki diğer yetki ve görevler hakkında detaylı bilgi için bakınız: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı, (2008), 22-24

söz konusu yasa çalışmaları hem yerel yönetimlerin özerklik faaliyetlerinin sınırlarını belirlemede hem de getirilen yasa teklifleri aracılığıyla yerel yönetimler alanında tespit edilen sorun alanlarına yönelik çözümler ortaya konulmaktadır. 2020 yılı içerisinde (30 Haziran 2020- 04 Şubat 2020) TBMM tarafından yerel yönetimleri ilgilendiren ve halen komisyonda görüşülen 30'un üstünde yasa teklifi söz konusudur (TBMM, 2020¹⁰⁷). Söz konusu teklifler incelendiğinde, köy ve mahalle muhtarlarından, belediye meclisinin yetkilerine, yerel yönetimlere aktarılan paylardan yerel yönetim birimlerinin statülerine ilişkin çok geniş yelpazede konuların ele alındığı görülmektedir. Örneğin, 11-18 Haziran 2020 tarihlerinde, köy ve mahalle muhtarları ile belediye meclislerini ilgilendiren üç yasa teklifi sunulmuştur. 18 Haziran 2020 tarihli yasa teklifinde, *'belediye meclislerinde bir karar alınırken ilgili mahalle veya köyün muhtarının da görüşünün alınması amaçlanmaktadır'* ifadesi yer almaktadır.¹⁰⁸

Diğer taraftan yazılı soru sormak suretiyle TBMM üyelerinin kullanmış olduğu siyasi denetim sonucunda, 1 Ekim 2019 tarihinden 16 Haziran 2020 tarihine kadar belediyeler ile ilgili İçişleri Bakanı'na yöneltilen soru sayısı 104'tür. Söz konusu yazılı soruların; belediyelere kayyım atanması, belediye çalışanlarına yönelik gerçekleştirilen müdahaleler, pandemi sürecinin ardından yerel yönetimlere ilişkin karar organlarının toplanmaları ve yerel yönetimlere ilişkin Sayıştay raporları gibi çok geniş bir alanda ele alındığı görülmektedir. Ancak söz konusu siyasi denetim yönteminde en sık karşılaşılan konu başlıkları arasında belediyelere kayyım atanması ve kayyım atanmış belediyeler tarafından gerçekleştirilen işlemler gelmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin yazılı soru önergesi yoluyla siyasi denetim uygulanan bir diğer bakanlık ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na belediyelerle ilgili 52 adet, köylerle ilgili ise 23 adet yazılı soru önergesi yöneltilmiştir (TBMM, 2020).¹⁰⁹

Diğer taraftan 27. Yasama Dönemi içerisinde yerel yönetimlere ilişkin bir genel görüşme önergesi ve meclis soruşturması yer almamaktadır. Aynı yasama dönemine ait yerel yönetimlere ilişkin bir adet meclis araştırma önergesi¹¹⁰ söz konusudur.

¹⁰⁷ TBMM açık arşiv, yasama ve kanun teklifleri sekmeleri aracılığıyla detaylı bilgi edinilebilir.

¹⁰⁸ Yasama Yılı: 3, Yasama Dönemi: 27, Esas No: 2/2974, Başkanlığı Geliş Tarihi: 18 Haziran 2020

¹⁰⁹ TBMM açık arşiv, denetim ve yazılı soru önergeleri sekmeleri aracılığıyla detaylı bilgi edinilebilir.

¹¹⁰ Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 3, Esas Numarası: 10/2138, Başkanlığa Geliş Tarihi: 20 Aralık 2019

Yeni sistemde 1982 Anayasası'nda belirtilen; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemleriyle siyasi denetim sağlanmaktadır (1982 Anayasası, 98. madde)¹¹¹. Bu dönemde TBMM, siyasi denetimi ağırlıklı olarak yazılı soru usulünü kullanarak gerçekleştirmiştir. Bu sayede meclis yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlediği kadar merkezi idarenin de yerel yönetimler üzerindeki işlemlerini denetlemektedir.

5.2.2. Yerel Yönetimler Politika Kurulu Çerçevesinde Değerlendirme

Yeni sistemin merkezi yönetim bağlamında getirdiği en büyük değişikliklerin başında, parlamenter sistemin doğal uzvu sayılabilecek olan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamının kaldırılması gelmektedir. Şüphesiz artık tek başına yürütme yetkisini kullanacak olan cumhurbaşkanlığı makamı için kendisi için düşünce üretmek ve politika oluşturabilecek kuruluşların varlığı büyük önem taşımaktadır (Lamba: 2018: 56). Bu yüzden Yerel yönetimler Politika Kurulu'nun yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda bir politika ve düşünce üretim merkezi olarak tasarlandığı belirtilebilir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2 akt. Lamba: 2018: 56).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin dördüncü kısım ve birinci bölümünde yer alan 20. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'ndan bahsedilmiştir. Söz konusu kuruluşlar sırasıyla şu şekilde düzenlenmiştir:

- a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.*
- b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu.*
- c) Ekonomi Politikaları Kurulu.*
- ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.*
- d) Hukuk Politikaları Kurulu.*
- e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu.*
- f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.*
- g) Sosyal Politikalar Kurulu.*
- ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu''*

¹¹¹ 6771 sayılı kanununun 16. maddesi ile TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı ile düzenlenen ilgili anayasa maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Söz konusu kanun kapsamında parlamenter sistem döneminde kullanılmakta olan siyasi denetim yöntemlerinden; 'gensoru' ve 'sözlü soru' usulü uygulamalarına son verilmiştir.

İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kurulların ortak görevleri ve daha sonra tek tek kendi faaliyet alanlarını ilgilendiren politikaları ele alınmıştır. Cumhurbaşkanının başkanlık yaptığı kurullar, en az üç üyeden oluşmakta ve üyeler doğrudan cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedirler (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 21. madde).

Kurulların genel görevleri ilgili kararnamenin 22. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

- ‘a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.*
- b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.*
- c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,*
- ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.*
- d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.*
- e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.*
- f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.*
- g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.*
- ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.’’*

Bahsi geçen kurullar arasında yer alan Yerel Yönetimler Politika Kurulu ise, yerel düzeyde politik kararların alınmasına etki edebilecek yeni oluşumların başında gelmektedir. Kurulun yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31. maddesinde, 8 başlık halinde sıralanmıştır:

- ‘a) Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,*
- b) Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,*
- c) Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,*
- ç) Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,*
- d) Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,*
- e) Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,*
- f) Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,*
- g) Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek.’’*

Yerel Yönetimler Politika Kurulları ilgili madde metninden de anlaşılacağı üzere genellikle yerel yönetimleri ilgilendiren önemli alanlarda politika önerileri geliştirmekle görevlendirilmişlerdir. Bununla birlikte yeni sistemde, akıllı şehirler konusunda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın, kentleşme konularında Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın da yerel yönetimlere ilişkin politika geliştirme sorumlulukları söz konusudur (Akman, 2019: 2512).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 33. maddesi, kurulların çalışma usul ve esaslarını belirlemektedir. İlgili maddeye göre kurullar, Cumhurbaşkanı ile çalışmakta ve doğrudan Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir. Yine ilgili maddenin üçüncü fıkrası, Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun mahalli idarelerle olan ilişkilerinde ve konumu hakkında bilgi vermektedir. Söz konusu maddeye göre, Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun politika belirlenme sürecinde üstünlüğü göze çarpmaktadır. İlgili madde metnine göre kurul, kendi görev alanlarıyla ilgili her türlü bilgi ve belgeleri bakanlıklardan, yerel yönetim birimlerinden isteme yetkisine sahiptir. Bu istemler, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca öncelikle yerine getirilmesi gereken görevler arasındadır.

Oysa gerek AYYÖŞ hükümlerinde genel anlamda yerel yönetim birimlerine, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel yönetim birimlerinden belediyelere verilmiş olan görev ve yetkilerin tam ve münhasır olduğu ya da yalnızca belediyeler tarafından kullanılacağı belirtilmektedir (Çelik, 2013: 20). Belediyelerin, 5393 sayılı kanunda, görevleri (14. madde) ile yetki ve imtiyazları (15. madde) maddeler halinde liste usulü benimsenerek sıralanmıştır. İlgili metinlerden anlaşılması gereken konular arasında yerel düzeyde politika geliştirme sürecinin dahil olup olmadığı açıktır.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun yetkileri ve yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler düşünüldüğünde meşruiyet sorunu tartışması yapılabilmektedir. Eryiğit (2018: 82)'e göre, özellikle kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda siyasaların belirlenmesi, bütçelerin ayrılması ve sürecin seçilmişlerle yönetilmesi meşruiyetin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Her ne kadar, yeni sistemde, ilgili politika kurulu üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı tarafından atanmış olsa da meşruiyet krizini kısmen de olsa ortadan kaldıran bu önemli ayrıntı, yerel kararların yine yerel meclisler tarafından alınması gerekliliğini ortadan kaldırmamaktadır (Eryiğit, 2018: 86). Çünkü

yönetmelik çerçevesinde değerlendirilebilecek olan kesin kararlar alma ve uygulayabilme gücü gerçek bir özerkliğin de olmazsa olmaz koşullarındandır (Çelik, 2013: 21).

5.2.3. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi

İdari vesayet özünde farklı tüzel kişilikler arasında cereyan eden bir denetim türüdür ve genellikle hukukilik denetimiyle sınırlandırılmış istisnai bir denetim çeşididir. Ancak özellikle 5216 ve 6360 sayılı kanunlardan sonra yerel yönetim birimleri olan büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında görünmez bir vesayet denetimi meydana getirilmiştir. Söz konusu denetim türünü nevi şahsına münhasır¹¹² bir denetim türü (Alıcı, 2012: 38) olarak adlandırmak mümkünse de aslında yalnızca farklı tüzel kişiler arasında cereyan eden bir tür ilişki olması bile, ilgili denetim çeşidinin hiyerarşi denetimi olmayacağını söylemek mümkündür. Dolayısıyla, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri kadar artık büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi de kayda değer derecede önemli bir hal almıştır (Kömürcüoğlu, 2018: 173). Çünkü herhangi bir yerel yönetim biriminin diğer bir yerel yönetim birimi karşısındaki konumu o yerel yönetimin özerkliği ile doğrudan ilgilidir ve bu nedenle Türkiye’de, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki çatışması yerel yönetim birimlerinin ilişkileri ve özerklik adına önemli bir sorundur (Yıldız Akgül, 2016: 661). Söz konusu durum akademik literatürde yerelde merkezileşme kavramıyla açıklanmaktadır.

Diğer taraftan belediyeler arasında vesayet denetimi ve organizasyonel yapının yanında başka ilişkiler de söz konusudur. Bu ilişki türlerine siyasi ve kişisel ilişkiler (Alıcı, 2012: 76-77) de eklenmelidir. Çünkü yerel yönetim birimleri arasında yalnızca yasalar çerçevesinde bir ilişki değil, parti tabanlı ilişkiler de yaşanmaktadır. Yasal kurumsal amaçlı bir çalışma hedeflendiğinden söz konusu duruma kısaca değinilerek geçilmiştir. Ancak yasal kurumsal sıkıntıların siyasi düzlemde örtülmesi veya olduğundan daha fazla körüklenmesi mümkün olduğundan, esasen, siyasal düzlemdeki gerçeklikler de göz ardı edilmemelidir. Şöyle ki, farklı siyasi görüşe mensup belediyeler

¹¹² ‘Nev’, Farsça bir kelimedir ve tür, çeşit anlamlarına gelmektedir. Nev’i şahsına münhasır olmak hukuk literatüründe ‘*sui generis*’ kavramıyla ifade edilmektedir. Yani kendine özgü, eşsiz, benzeri olmayan bir tür anlamında kullanılmaktadır.

arasında sıklıkla tartışmalar yaşanırken, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin aynı siyasi görüşten olmasından ileri gelen bir uyum gözlenebilmektedir. Benzer şekilde vesayet denetimini uygulanmasına ilişkin farklı siyasi görüşler çerçevesinde farklı uygulamalar gözlemlenebilmektedir (Çelik, 2005: 146-150). Oysa her iki durumda da kurumlar ve kurallar aynıdır.

Siyasi alan veya siyasi düzlem gerçekliği bir kenarda, ancak unutulmadan göz önünde tutularak Türkiye’de yerel yönetim alanında büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği tarihsel açıdan ele alınmalıdır.

Türkiye’de büyükşehir yönetim modeli zaten yeni sayılabilecek yerel yönetimler anlayışından çok daha genç bir oluşuma sahiptir. Türkiye, Osmanlı dönemi de dâhil edildiğinde, beş farklı anayasayla yönetilmiş ancak büyükşehir yönetimi adı altındaki özel yerleşim yeri yönetim uygulaması ilk kez 1982 Anayasası döneminde uygulanma şansı elde etmiştir. O tarihten itibaren aynı coğrafya üzerinde farklı iki yerel yönetim birimi örgütlenme şansı bulmuştur. Ancak bu durum, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileriyle birlikte vesayet tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu durum, yerelde merkezîyetçilik (Keleş, 2012) veya yerel idari vesayet (Alıcı, 2012: 38) şeklinde adlandırılmaları konu olmuştur. Diğer taraftan, bu denetim ilişkisi, mahalli düzeyde vesayet, iç idari vesayet ve dış idari denetim şeklinde de ifade edilmiştir (Dönmez, 1993: 47-48).

Özer (2013: 122)’in ifade ettiği gibi; ‘2004 yılında başlayan Türk yerel yönetimlerinde reform sürecinin reformda reform anlayışıyla yeni bir sürece’ evrildiği belirtilebilir. Bu durumun nedeni 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetimlere ilişkin reformist düzenlemelerin 2012 yılında yeni bir yasayla (6360 sayılı Kanun) yeniden şekillendirilmesidir. Yerel yönetim alanında yerelleşme adına atılan söz konusu adımlar “bir ileri iki geri” şeklinde betimlenmektedir (Koyuncu ve Sertesene, 2012, 1).

Yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğini etkileyen söz konusu yasalarda, büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilirken esas gerekçeler arasında; kaynak israfının önlenmesi, ihtiyaçların gereği karşılanması gibi gerekçeler gösterilmektedir. Ancak ilgili mevzuat, söz konusu gerekçelere aykırı sayılabilecek

düzenlemelerle, ilçe belediyelerinin gelirlerini, hizmet alanlarını ve yetkilerini başkaca bir yerel yönetim birimi lehine daraltılmasıyla sonuçlanmıştır (Salihoglu, 2019: 156).

Tam da bu noktada, yerel yönetimlere ilişkin, Türkiye'nin bir politikasının olup olmadığı tartışmalı bir hale gelmekte ve yerel yönetimlere ilişkin reformlar tamamlanamamaktadır (Akman, 2019: 2510-2511). Bu durum kimi yazarlarca yukarıda da ifade edildiği gibi, bitmeyen senfoni (Yalçındağ, 1993) olarak adlandırılmış, yerel yönetimlerde yaşanan söz konusu süreç, yapboz oyununa (Akman, 2019: 2510-2511) benzetilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin 2000'li yılların başında yayımlanan reform hareketleriyle ve 6360 sayılı yasa çerçevesinde şekillendiği belirtilebilir. 2000'li yılların başında gerçekleştirilen yerel yasaların, 5018 sayılı KMYKK, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu oldukları belirtilmelidir. Söz konusu yasaları daha sonra 2012 yılında 6360 sayılı yasa takip etmiştir ve yerel yönetim alanında köklü değişimlere neden olmuştur. Tek tek ilgili yasaların neler getirdiğine geçmeden evvel, Türkiye'de yerel yönetim alanında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde, yani 2017 sonrasında yerel yönetim alanında 2020 yılına kadar geçen süre zarfında reformist bir düzenlemenin gerçekleştirilmediğini belirtmekte yarar vardır. Ancak diğer taraftan bu durum mevcut yasalar üzerinden ilişkilerin niteliğiyle ilgili araştırma yapmaya engel değildir. Yasaları ve düzenlemeleri içinde buldukları koşullar bakımından yeniden değerlendirmek mümkündür.

Yerel yönetimler alanında son dönemde gerçekleştirilen en önemli düzenleme, 6360 sayılı yasadır. İlgili yasaya akademik literatürde farklı yaklaşımlar getirilmiştir. Örneğin; Keleş (2012), 6360 sayılı yasayla yerelde merkezîyetçiliğin güçlendiğini ifade ederken; Güler (2012: 141), söz konusu yasanın bölgeselleşmeye hizmet ettiğini belirtmiştir (akt. Öztürk, 2019: 145). Söz konusu yasa metninde, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde kendine özgü bir denetim türünü ortaya çıkaran birtakım düzenlemeler söz konusudur.

Çalışmada doğrudan doğruya yerel yönetim alanında yaşanan sorunlardan öte yeni sistemde mahalli idarelerin kendi aralarındaki ilişki üzerinden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde ele alınmaktadır. Söz konusu alanda yerel

yönetimler üzerinden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin tespitini yapmak, anlaşılacağı üzere dolaylı bir çalışma olacaktır. Bu noktada iki farklı değerlendirme yapmak gerekmektedir. İlki belediyeler arasında merkezi yönetimle bağlantılı olarak ilişkilerin ortaya konulmasıdır. İkincisi büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye yönetimleri üzerindeki yetkilerini yeni sistemin gözlüğüyle yeniden okumaktır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin, daha doğrusu denetim türünün kavramsallaştırılması da tartışmalıdır. Söz konusu ilişki, farklı iki tüzel kişilik arasında cereyan ettiğinden, hiyerarşi kavramının dışına çıkmakta; aynı ilişki her ikisi de yerel yönetim birimi olan tüzel kişiler arasında gerçekleştiği için de vesayet denetimi olarak adlandırılmamaktadır (Alıcı, 2012: 42). Ancak özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde değerlendirildiğinde ortada vesayet ilişkisini, hatta kısmen hiyerarşi ilişkisini andıran birçok düzenlemenin olduğu görülmektedir.

Tartışmaya ilişkin ilk örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi olduğu belirtilebilir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının belirtildiği maddede, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin iş ve işlemleri üzerinde denetim yapma, değiştirerek onama ve yerine geçerek işlem tesis etmeye yönelik birtakım yetkiler söz konusudur (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 7. madde, 'b' bendi):

“Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak”

İlgili madde metninden anlaşıldığı üzere, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin hazırlayacakları uygulama imar planları üzerinde aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetki niteliği itibarıyla salt hukuksal denetim öngören vesayet denetiminde uzaklaşmakta ve hiyerarşik denetimde uygulanma şansı bulan, üstün ast üzerinde gerçekleştirdiği işlemleri (değiştirerek onaylama) andırmaktadır. Hiyerarşik ilişki iddiasını doğrular nitelikteki son fıkrada belirtildiği üzere, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki uygulama imar planlarını

ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin yerine söz konusu planları bizzat yapma yetkisine sahiptirler.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan 11. madde, yerel vesayet ilişkisine yönelik bir diğer düzenlemedir. Bu maddeye göre, büyükşehir belediyeleri, imar uygulamalarının denetiminde ilçe belediyeleri üzerinde birtakım denetim ve uygulama yetkilerine sahiptir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 11. madde):

''Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ay geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez''

İlgili madde metnine göre büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerinde denetim yetkisine sahiptir ve bu maksatla gerçekleştirilecek olan denetim faaliyetiyle alakalı olarak ilçe belediyelerinden her türlü bilgi ve belgeyi de isteyebilir. Aynı kanunun 7. maddesinde olduğu gibi bir kez daha büyükşehir belediyelerine imar uygulamalarına ilişkin eksiklik ve aykırılıkların belirtilen süre zarfında giderilmemesi üzerine ilçe belediyelerinin yerine geçerek işlem yapma yetkisi tanınmıştır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 11. madde).

Konuya ilişkin mevzuat çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeler üzerindeki denetim yetkilerine yer verilmiştir. Söz konusu yetkiler mahalli idarelerin özerkliği çerçevesinde incelenemeyecek kadar karmaşıktır. Çünkü bir yerel yönetim birimi üzerinde başkaca bir yerel yönetim biriminin vesayeti söz konusudur. Bununla birlikte, ilgili düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen bir düzenleme olmadığı, önceki parlamenter sistem döneminin ürünü olduğu belirtilmelidir.

Ancak, Kesik (2015: 78-79)'in yatay ve dikey eşitsizlik kavramlarıyla açıklığa kavuşturduğu mali ilişkilere benzer şekilde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve

yetkilerinin organizasyonu, yerel yönetim alanında yatay eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Yerel yönetimler arasındaki söz konusu ilişki yeni sistemde düzenlenmesi gereken başlıca alanlardan birisidir. Çünkü büyükşehir belediyeleri kuruluş kanunundaki genel gerekçeler olan, kaynak israfının önüne geçilmesi, ortak nitelikli hizmetlerin maliyetini düşürmek gibi görevlerin çok ötesinde ilçe belediyelerinin gelirlerini ve hizmet alanlarını daraltan bir yapıya bürünmüştür (Salihoğlu, 2019: 156).

Bu sorun 11. Kalkınma Planı'nda da 801/3 madde başlığında düzenlenmiştir. Bu maksatla, *büyükşehir belediyeleriyle, büyükşehir ilçe belediyelerinin çakışan yetki ve sorumlulukları nedeniyle ortaya çıkan hizmet aksamalarının giderilmesi için görev tanımları etkinlik temelli olarak yeniden değerlendirileceği* belirtilmiştir (11. Kalkınma Planı, 197).

Alıcı (2012: 154)'nın ifade ettiği üzere; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki sorunların; yerel yönetimlere ilişkin yasal metinlerin yetki, görev ve sorumlulukları net olarak belirtmemiş olmasından, çakışan hizmet alanlarının varlığından, siyasi sebeplerden, hizmet ve kaynak dağılımındaki dengesizlikten, eşgüdüm yetersizliğinden, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler karşısındaki üstün yetkilerinden, ilçe belediyesinin alanlardaki tasarruflarda etkin olamamasından, vatandaşın her türlü mahalli müşterek nitelikli hizmetten ilçe belediyesini muhatap almasından kaynaklandığı belirtilebilir.

Sonuç olarak, yeni sistemin eski sorunlarından yerel yönetimler arası ilişkiler, merkez-yerel ilişkilerinden etkilenen ve aynı zamanda merkez-yerel ilişkilerini etkileyen çift yönlü bir çalışma alanıdır.

5.2.4. Türkiye Belediyeler Birliği

Yerel yönetim birimleri birer tüzel kişiliktir ve yasaların izin verdiği ölçüde kendi aralarında birlik kurmaları mümkündür. Bu anlamda küresel ölçekte ilk yerel yönetim birliği Uluslararası Belediye Hareketi (*International Municipal Movement*) olmuş; daha sonra bu organizasyonun görevini, 2004 yılından itibaren Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (*United Cities and Local Governments*) adlı yapılanma devralmıştır (Demirtaş, 2016: 158).

Yerel mevzuatta, mahalli idareler birliği ya da yerel yönetimler birliği; ‘*birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle sorumlu oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi*’ şeklinde ifade edilmektedir (5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanun’u, 3. madde). Görevleri ile orantılı olarak gelir sağlanacağı belirtilen mahalli idare birlikleri, Cumhurbaşkanının izni¹¹³ ile birlik kurabilmektedirler (1982 Anayasası, 127. madde, 6. fıkra).

Türkiye ilginç bir şekilde yerel yönetimlerin küresel organizasyonundan ancak yıllar sonra ulusal anlamda bir yerel yönetim birliğine kavuşabilmiştir. Bugünkü, TBB 1945 yılında, kamu yararına dernek statüsüyle, belediye alanında faaliyette bulunmak maksadıyla kurulmuş ve ancak 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı¹¹⁴ ile bir mahalli idare birliği statüsüne kavuşmuştur (TBB, 2020). 1580 sayılı Belediye Kanunu o dönemde her ne kadar mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin vermiş olsa da söz konusu izin, belirli, sınırlı durumlar için söz konusu olmakta ve bugün de olduğu gibi merkezi idarenin vesayetine bağlı olarak kesinleşmektedir (1580 sayılı kanun, 133. ve 134. madde). Yani birliğin kurulabilmesi için söz konusu yerel yönetim birimlerine kendi kanunları ile verilen zorunlu veya ihtiyari görevlerin yerine getirilmesi amacıyla bir araya gelme şartı söz konusudur. Aynı zamanda bu birlik aynı vilayet sınırları içerisinde ise vali tarafından, farklı vilayetleri içine alan bir yapıya sahipse İçişleri Bakanı (Dâhiliye Vekili) tarafından onaylanması (tasdiki) gerekmektedir.

Daha sonra 2005 yılında, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile mahalli idare birliklerini konu alan birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bu alanda ülke çapında belediyeleri temsil etme tekeli Türkiye Belediyeler Birliği tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Çünkü 5355 sayılı kanunun 20. maddesi bu konuda açık hüküm içermekte ve bu alanda il özel idareleri ve belediyeleri ülke genelinde temsilen sadece birer birlik kurulabileceğine dair kısıtlama içermektedir:

‘‘Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir’’

¹¹³ Parlamenter sistem döneminde söz konusu yetki Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılmaktaydı.

¹¹⁴ Yürütme ve İdare Bölümü, Tarih: 24 Temmuz 2002, Karar Sayısı: 2002/4559

Türkiye’de söz konusu kanun maddesine dayanarak belediyelerin ülke genelindeki temsilini Türkiye Belediyeler Birliği, il özel idarelerinin temsilini ise Vilayetler Hizmet Birliği yürütmektedir.

TBB’nin hangi görevleri üstleneceği kanun tarafından açıklanması zorunlu şartlar arasında yer alan birlik tüzüğünün¹¹⁵ yedinci maddesinde sayılmıştır. Tüzüğün ilgili maddesinin genel çerçevesinin 5355 sayılı kanunun 20. maddesinde çizildiği belirtilebilir. TBB tarafından üstlenilen tüm görevler çalışmanın ilgi alanına girmediği için belirtilmemiştir. Ancak, belediyelerin yurtdışına açılan kapısı olmaları ve yurtdışında temsilcilik ve büro açmak (7/a ve 7/k), belediyelerin menfaatlerini korumak ve bu amaçla dava açma yetkisine sahip olmak (7/b), belediyelerin ulusal ve uluslararası kredi kuruluşları ile fonlardan yararlanmalarına ve proje geliştirmelerine destek olmak (7/1) yetkileri birlik tüzüğünün TBB’ye yüklemiş olduğu önemli görevler arasındadır.

Bununla birlikte 5355 sayılı kanunun TBB’ye yüklemiş olduğu önemli görevlerden birisi de TBB’nin ‘... mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi...’dir. Söz konusu görev, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde üzerinde durulması gereken bir konudur. Çünkü TBB, söz konusu yetkiyi ne ölçüde etkili kullandığına bağlı olarak merkez-yerel ilişkilerinde belediyeleri temsilen bir köprü, arabulucu rolü üstlenebilir. Belediyeler birliğinin organları ve seçim usulü bu anlamda önem arz etmektedir. Çünkü belediye birliğinin söz konusu yetkiyi kullanması iktidar partisi ve belediye başkanlarının mensup olduğu siyasi parti arasındaki ilişkiye de bağlıdır. TBB’nin merkez-yerel ilişkilerindeki rolünün siyasi ilişkiler başlığı altında düzenlenmesinin ana nedeni bu durumdur.

5.3. Merkez Yerel Arasında Mali İlişkiler

Yerel yönetimler açısından mali alan, özerkliğin bir parçasıdır. Herhangi bir yerel yönetimin özerkliğinden bahsedilebilmesi için, ilgili birimlerin kendi başlarına icrai kararlar alıp uygulayabilmesi, organların seçimle iş başına getirilmiş olması ve mali imkânlara sahip olması gerekmektedir (Kozanoğlu, 2015: 68; Akman, 2018: 115). Bu anlamda, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkisinde, özerklik açısından yapılacak olan bir değerlendirmede, mali ilişkiler belirleyici bir role sahiptir.

¹¹⁵ Erişim adresi: <https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu>

Bu bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkez-yerel ilişkileri, yerel yönetimler üzerindeki mali uygulamalar, yasal ve kurumsal düzenlemeler üzerinden, kaynak paylaşımı, gelir dağılımı ve mali denetim açısından irdelenmiştir.

5.3.1. Kaynak Paylaşımı ve Yerel Yönetimlerin Gelir Dağılımı

1982 Anayasası'na göre, mahalli müşterek nitelikteki kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde özerklik ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler sorumlu tutulmuşlardır. Çalışmanın bu bölümünde, yerel yönetim birimlerine tanınmış olan görev, yetki ve kaynak dağılımı karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

İlk olarak paylaşım üzerinden bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye'de vergi kaynakları konusunda merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında bir paylaşımın söz konusu olduğu belirtilmelidir (Arıkboğa, 2015: 7). Bu kısımda vergi kaynaklarından kast edilen şeyin; vergi, resim ve harçların ortaya konulması ve miktarının belirlenmesi bakımından olmadığı açıktır. Çünkü 1982 Anayasası'nın 73. maddesine göre; '*vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır*' emredici hükmü yer almaktadır. Yani Türkiye'de, yerel yönetimlerin kendi kendine kaynak oluşturma (vergi koyma) adına işlem tesis etmesi hukuksal anlamda mümkün değildir. Zaten vergi hukukunun kaynakları asli ve tali kaynaklar şeklinde bir ayrıma tabi tutulmakta, bu kaynakların kökeninde yasama, yürütme ve yargı organları yer almaktadır (Bilici, 2015b: 22-34).

Türkiye'de belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesi belediyenin gelirlerinden bahsetmiştir. İlgili kanun metnine göre, belediye gelirleri dokuz başlık halinde sınıflandırılmıştır. Buna göre belediye gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerdir. Bununla birlikte, kanun tarafından belirlenmiş vergi, resim, katılma payları ve harçlar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan ödemeler, hizmet karşılığı alınacak ücretler, bağışlar ve diğer gelirler de belediyelerin gelir kalemleri arasındadır. Belediyelerin ve il özel idarelerinin en önemli gelir kaynağının genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan paylar olduğu belirtilmelidir. Bu konuda son detaylı düzenleme, 6360 sayılı

Kanun'un 25. maddesi ile gerçekleştirilmiş ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun metnine işlenmiştir (5779 sayılı Kanun, 2. madde). Tablo 5. 6. ilgili maddeye göre uygulanan pay aktarımı hakkında bilgi vermektedir.

Tablo 5. 6. Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar

Merkezi Yönetim Tarafından Aktarılan Payların Dağılımı				
Büyükşehir Belediyesi		Büyükşehir İlçe Belediyesi	Diğer İl ve İlçe Belediyeleri	İl Özel İdareleri
(Büyükşehir sınırları içerisinde toplanan gelirlerin %6'sı)		(Genel bütçe vergi tahsilatının %4,5'i)	(Genel bütçe vergi tahsilatının %1,5'i)	(Genel bütçe vergi tahsilatının %0,5'i)
%40 (Havuz aktarılır)	%60 (Doğrudan verilir)	%4,5'lik payın %30'u doğrudan BŞB'lere aktarılır.		
Havuz aktarılan %40'lık payın; %30'u BŞB'lerin yüzölçümüne göre, %70'i nüfus kıstasına göre dağıtılır		%4,5'lik payın geriye kalan %70'lik kısmı, %90'ı nüfus, %10'luk kısmı ise yüzölçümü gözetilerek BŞB ilçe belediyelerine aktarılır.		

Kaynak: 5779 sayılı Kanun

İlgili maddeye göre, yerel yönetimlere, genel bütçe vergi tahsilatı toplamının vergi iadeleri düşüldükten sonra %6,5'lik kısmı pay edilmektedir. Bu payın, %4,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine, %1,5'lik kısmı ise, büyükşehir statüsünde olmayan diğer 51 il belediyelerine aktarılmaktadır. Geriye kalan %0,5 tutarındaki gelir ise, 51 il özel idaresine pay edilmektedir (5779 sayılı Kanun, 2. madde). Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nda, 'özel yönetim biçimi' olarak tanımlanan (127. madde, 3. fıkra) büyükşehir belediyeleri için, 5779 sayılı Kanun'da (2. madde, 3. fıkra) ayrıca bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyeleri, vergi gelirleri tahsilatı toplamının büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan %4,5 oranındaki payın %30'una ve aynı zamanda büyükşehir belediye sınırları içerisinde gerçekleşecek genel bütçe vergi tahsilatının %6'lık kısmını da sahip olacaklardır.

Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden almış oldukları paylara ilişkin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yeni bir düzenleme söz konusu değildir. Bu alanda belirtilmesi gereken değişiklik, daha önce Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan oran değişikliklerine ilişkin yetkinin, söz konusu kurulun yeni sistemde ortadan kalkmasının doğal sonucu olarak cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak

olmasıdır (5779 sayılı kanun, 2. madde, 4. fıkra). İlgili maddeye göre; ‘Cumhurbaşkanı, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili’ organ/makam olarak belirlenmiştir. Ancak bununla birlikte, 5779 sayılı kanunun 6. maddesine, 7161 sayılı kanunun 47. maddesiyle birtakım hükümler eklenmiştir. 2019 değişikliklerinden önce, ‘denkleştirme ödeneği’ şeklinde düzenlenen maddeye 2. fıkra eklenmiş ve madde başlığı, ‘denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği’ şeklinde yeniden düzenlenmiştir (5779 sayılı Kanun, 6. madde, 2. fıkra):

“Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir”

Söz konusu değişikliğin ardından, belediyelere yönelik daha evvel düzenlenmiş olan denkleştirme ödeneğinin yanına, ayrıca Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine dâhil edilecek ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak bir kaynak daha eklenmiştir. Belediyelerin yatırım faaliyetlerini desteklemesi ve teşvik etmesi bakımından söz konusu düzenleme olumlu anlamda katkı sağlamaktadır. Özellikle yatırım konusunda yeterli mali kaynaklara ulaşamayan belediyeler açısından söz konusu düzenleme yerindedir. Ancak siyasi gerekçelerle, dağıtımın adil bir şekilde gerçekleşmemesinin önüne geçmek adına, ilgili madde metnine, belediyelere yapılacak olan yardımlara ilişkin şartları daha somut hale getiren maddeler eklenmelidir.

Her ne kadar oransal dağılımı genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan paylara kıyasla düşük olsa da belediyelerin doğrudan topladıkları vergiler üzerinden de birtakım gelirleri söz konusudur. Belediyeler tarafından alınan vergiler; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre ve temizlik vergisi, haberleşme vergisi ve yangın ve sigorta vergisidir (İpek, 2016: 90 akt. Erdoğan, 2019a: 216-217).

Türkiye’de belediyeler tarafından toplanan vergiler başlığı altında önemli sayılabilecek gelir kaynaklarının başında emlak vergileri gelmektedir. Daha evvel merkezi idare tarafından toplanan emlak vergisi, 1986 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun’la birlikte belediyeler tarafından toplanmaya başlanmıştır (Bilici, 2015a: 197).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerini sıraladıktan sonra 60. maddede, belediyelerin giderlerine yer vermiştir. Belediyelerin giderleri ilgili kanun çerçevesinde 19 madde halinde sıralanmıştır. Söz konusu giderler, belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler ve her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderlerinden oluşmaktadır. Bununla birlikte, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri de diğer gider kalemleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri, sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler, şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar, imar düzenleme giderleri ve her türlü proje giderleri yer almaktadır.

İlgili madde metinlerinden de anlaşıldığı üzere, belediyeler tarafından üstlenilen görevler ve buna bağlı gider kalemleri çok fazla olmasına karşılık, gelirleri aynı oranda değildir ve bu yüzden Türkiye’de belediyeler kendi gelirleri ile giderlerini karşılayamamaktadır (Erdoğan, 2019a: 220).

Yerel yönetim birimleri, öz kaynak oluşturma bakımından zayıf konumda olmakla birlikte, kendilerine merkezi idare tarafından aktarılan payların büyük bir bölümünü cari harcamalar için kullandığı ve gelir-gider dengesinin genellikle eksi yönde gerçekleştiği anlaşılmaktadır (SBB, 2018; OECD, 2013).

Tablo 5. 7. Merkezi ve Yerel Yönetimin Harcamalarına İlişkin 2013 Tarihli Raporu

Harcama	%GDP	Merkezi Hükümet	Yerel Yönetim
Toplam Harcama	4.0%	10.7%	
Cari Harcama	2.8%	-	69.6%
Personel Harcaması	0.9%	10.7%	22.9%
Yatırım	1.1%	35.9%	26.7%

Kaynak: OECD Raporu (2013)

Tablo 5. 7.'de belirtildiği üzere, Türkiye'de yerel yönetimler, kendilerine ayrılmış olan payların büyük bölümünü cari harcamalara ve personel harcamalarına ayırmaktadır.

Türkiye'de, yerel yönetimlerin harcamalarında en büyük paylar, sırasıyla genel kamu hizmetleri (*general public services*) %33,3, ekonomik sorunlar/işler (*economic affairs*) %20,8, konut ve toplumsal tesisler (*housing and community amenities*)'e %20,9 ayrılmaktadır (OECD, 2013). OECD tarafından konuya ilişkin yayınlanmış olan aynı konulu raporun ardından geçen 3 yıllık süre zarfında OECD tarafından 2016 yılına ilişkin hazırlanmış olan raporda, genel anlamda yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen yatırımlarda köklü bir değişiklik olmamıştır. Genel kamu hizmeti harcamaları %35 düzeyine yükselmiş, ekonomik sorunlar/işlere yönelik harcamalar ise %19 seviyesine inmiştir (OECD, 2018). Yerel yönetimler tarafından eğitime harcanan paylar %2, sosyal koruma harcamaları %2, sağlık harcamaları ise %1 seviyesinde kalmıştır. Tablo 5. 8.'de, sektörel tabanda, Türkiye'de mahalli idareler tarafından yapılan harcamalar ve OECD ülkelerinin harcama oranları karşılıklı olarak ele alınmıştır.

Tablo 5. 8. Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı: Türkiye-OECD Ülkeleri Raporu

	Türkiye	OECD Ortalaması
Diğer Harcamalar	%40	% 15
Genel Kamu Hizmetleri	%35	% 14
Ekonomik Sorunlar	%19	% 14
Eğitim Harcamaları	%2	%25
Sosyal Harcamalar	%2	% 14
Sağlık Harcamaları	%1	% 18
Kişi Başına Harcama	859 Dolar	6817 Dolar

Kaynak: OECD Raporu (2018)

Her ne kadar harcama kalemlerinin hangi alanlara ayrıldığı yerel yönetimlerin faaliyetlerine yönelik ipucu veren önemli bilgiler olduğu kabul edilse de esasen çalışma

adına önemli olan verilerin yerel yönetimlerin kaynaklarına ilişkin olduğu belirtilmelidir. Bu anlamda Türkiye’de yerel yönetimler, gelirleri bakımından değerlendirildiğinde öz gelir kaynaklarının yetersizliği ve merkezi idarenin kaynak payının yüksekliği göze çarpmaktadır. Diğer taraftan OECD ülkelerinin ortalamasıyla kıyaslama yapıldığında Türkiye’de mahalli idarelerin sağlık, sosyal harcamalar ve eğitim harcamalarında bir hayli geride kaldığı anlaşılmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin mahalli müşterek nitelikli genel kamu hizmeti harcamalarında yoğunlaştıkları ortadadır (OECD, 2018).

Yerel yönetimler kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek ve bu alandaki yetkilerini kullanabilmek adına, kendilerine yüklenen sorumluluk ölçüsünde gelir kaynaklarına da sahip olmalıdır (Arıkboğa, 2015: 2). Kuşkusuz her ülke merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında gerçekleştirilecek olan görev, yetki ve kaynak dağılımını kendi yönetsel kültürü çerçevesinde şekillendirmektedir. Türkiye’de bu konuda yerel yönetimlerin merkezi idareye olan bağılılığı dikkat çekmektedir.

Yerel yönetimlerin başlıca mali kaynakları/gelirleri; borçlanmalar, merkezi idare tarafından aktarılan paylar, yardımcı gelirler ve öz kaynaklardan meydana gelmektedir (Sivrekli, 2015: 29).

Yıllar itibariyle söylem ve uygulama temelinde yerelleşme kavramının yükselişine rağmen (Turner, 1999: 2) mali özerklik anlamında aynı düzeyde bir yükselişten bahsetmek zordur. Güler’in (1994), belediyelerinin gelirlerine ilişkin 1925-1989 yıllarını kesit alarak yapmış olduğu çalışmada, belediye gelirlerinin niteliğindeki kaymalar ortaya konulmuştur. 1925-1970 döneminde belediyelerin en büyük kaynağını özgelirler oluşturmaktadır (Güler, 1994: 33). 1925-1970 döneminde kaynak sıralaması belediyeler adına özgelir-pay-yardım şeklinde sıralanmışken; 1970-1989 periyodunda, ilk etapta kaynakların dağılımı sırasıyla pay-özelgelir-yardım şeklindeyken, daha sonra bu sıralama pay-yardım-özelgelir şeklinde sıralanmıştır.

2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının ardından söz konusu tablo değişmemiş, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere aktarılan paylar yerel yönetim bütçeleri içerisinde en büyük payı oluşturmuştur. Tablo 5. 9’da, 2012

yılına kadar büyükşehir dışındaki il belediyelerinin gelirleri ve bu gelirler içerisindeki genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara yer verilmektedir.

Siverekli (2015: 31-32)'nin, 2006 yılından 2012 yılına kadar yer alan dönemde büyükşehir belediyeleri dışındaki il belediyelerinin gelirlerine ilişkin gerçekleştirmiş olduğu çalışmada açıkça, merkezi idareden aktarılan payların belediye kaynakları üzerindeki ağırlığı göze çarpmaktadır.

Tablo 5. 9. 2006-2012 Dönemi Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Oransal Gelişimi (Cari Fiyatlarla, Bin TL ve Oran, %)

	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Toplam Gelirleri (Bin TL.)	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri Toplam Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	12.197.083	5.925.656	49
2007	14.238.076	7.387.719	52
2008	14.238.076	8.252.295	52
2009	15.509.667	9.182.191	59
2010	20.911.752	11.170.490	53
2011	25.179.643	13.615.907	54
2012	27.903.098	15.181.109	54

Kaynak: Siverekli (2015: 31-32)

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının dağılımı yerel özerlik bakımından doğrudan bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Bu konu hakkında vergi gelirleri üzerinden gerçekleştirilmiş bir çalışmada vergi gelirlerinin niteliği üzerinden yerel özerklik göstergesi çizelgesi (ölçeği) geliştirilmiştir.¹¹⁶ Söz konusu çalışmaya göre, OECD raporları temel alınarak yüksek gelir özerkliği (*high revenue autonomy*) ve özerkliğin olmaması (*no local autonomy*) arasında göstergesi çizelgesi belirlenmiştir (Ebel, 2003: 7).

Tablo 5. 10.'dan anlaşıldığı üzere, yalnızca vergi gelirlerinin belirlenme şekli ve oranları dahi, yerel yönetim birimlerinin özerklikleri hakkında ipucu vermektedir. Türkiye'de 1982 Anayasası'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında söz konusu gelirlere ilişkin yerel yönetimlerin hiçbir şekilde söz sahibi olmadığı belirtilmelidir. İlgili madde

¹¹⁶ Konu hakkında daha detaylı bilgi almak için Robert D. Ebel (2003)'in, *Subnational Tax Policy Design And Fiscal Decentralization* isimli eserine bakınız.

metni şu şekilde düzenlenmiştir: *'Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır'*.

Tablo 5. 10. Yerel Vergilerin Merkezi-Yerel Kontrol Derecesine Göre Sınıflandırılması

Yüksek Özerklik	Yerel Yönetimin vergi oranını ve tabanını belirlediği durum	En yüksek öz kaynakların olduğu durumdur. Çoğu zaman masraflarla ve gelirlerle ilgilidir.
	Yerel Yönetimin sadece vergi oranını belirlediği durum	Kendi gelirlerini sınıflandırmak için gerekli ve yeterli koşulların olduğu durumdur (bindirme, vergi matrahı uyumuna/ uygunluğuna izin verilir)
	Yerel Yönetimin vergi oranını sadece merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içerisinde belirlediği durum	Tipik uygulama en yüksek oranı sınırlamaktır
	Merkezi / yerel gelir bölüşümünün yalnızca yerel yönetimin onayı ile değiştirilebildiği vergi paylaşımı	Yerel bir makamın vergiyi topladığında ve merkeze havale ettiğinde ortaya çıkabilir
	Gelir paylaşımının tek taraflı olarak merkezi hükümet tarafından belirlendiği durum	Kontrolün %100 merkezde olduğu durum, yerel ve merkezi gelirlerin ne kadar yanlış belirlendiğinin göstergesidir
Olmayan Yerel Özerklik	Merkezi Hükümetin yerel yönetimlerin gelirlerinin taban ve oranlarını belirlediği durum	Siyasi yerelleşmeyi beraberinde getirebilir diğer bir deyişle Siyasi yerelleşmeye eşlik edebilir

Kaynak: Robert D. Ebel (2003)

Vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece kanunla konulması söz konusu yetkinin de yalnızca TBMM tarafından kullanılabilceği anlamına gelmektedir. Yeni sistemde bu duruma ilişkin doğrudan doğruya kapsamlı bir düzenleme olmasa da yine aynı anayasa maddesinin dördüncü fıkrasına göre 6771 sayılı anayasa değişikliğine ilişkin kanununun 16. maddesinde şu şekilde bir düzenleme yer almaktadır:

“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir”

İlgili değişiklik kapsamında parlamenter hükümet sistemi döneminde bakanlar kurulu tarafından kullanılan yetki, yeni sistemde cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Gerek Parlamenter Sistemde gerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, vergi ve benzeri gelirlerin yalnızca yasama organı tarafından merkezi düzeyde belirlendiği ve bunların oranlarına ilişkin değişikliklerin ise yine merkezi

yürütme organlarının kullanıldığı görülmektedir. Tablo 5. 10. üzerinden hareket edilecek olursa, Türkiye’de vergi gelirlerinin merkezi düzeyde belirlendiği ve yerel yönetimlerin söz konusu süreçte sadece tahsilat yapabildiği göz önüne alındığında, mali anlamda bir yerel özerklikten bahsedilmesi güçtür. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, söz konusu sorunlu alanda, mali özerklik adına iyileştirici bir adımda bulunulmamıştır. Bahsedilen adımların atılmaması, mali özerklik anlamında eleştirilere neden olabilecektir. Ancak diğer taraftan, mali özerkliğin faydalarının yanında birtakım sakıncalarının olduğu Ulusoy ve Akdemir (2009: 266-267) tarafından sekiz madde halinde belirtilmiştir. Özerklik ilkesinin en önemli sacayaklarından mali özerliğe ilişkin öngörülen sakıncalar arasında kaynakların kuruması, hizmet sunumunda aksaklık (geliri az ancak gideri görece daha çok olan yerel birimler), makroekonomik istikrarsızlıklar sayılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266-267).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sınırlı süredir uygulanma şansı elde etmiş ve merkezi yönetim başta olmak üzere yönetsel düzende birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Ancak sistemin uygulama döneminde yerel yönetimlerin mali süreçleri hakkında kapsamlı bir değişikliğe gidilmemiştir.

5.3.2. Yerel Yönetimlerin Mali Özerliği

Yerel yönetim alanında, 21. yüzyılın başlarında, adeta bir reform süreci yaşanmıştır. Söz konusu yasalardan daha önce çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹¹⁷ ise mahalli idarelerin mali yönetim ve kontrolüne ilişkin yeni düzenlemeler içermektedir.

Türkiye’de belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlerde iç denetim konusu benimsenmemiş, dış denetim ise çok farklı merkezi yönetim birimlerince gerçekleştirildiğinden yetki karmaşası ve yersiz bir bürokrasi ile sonuçlanmıştır (Salihoğlu, 2019: 157).

Yeni sistemde de devam eden mali denetim alanına ilişkin ilk örneği 5018 sayılı KMYKK üzerinden vermek mümkündür. 5018 sayılı kanunun 77. maddesi, 703 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. İlgili madde yeni haliyle şu şekilde düzenlenmiştir:

¹¹⁷ Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42.

‘Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir...’

İlgili kanun metninin önceki düzenlemesinde yukarıdaki alıntı metninde bahsedilen yetki, başbakanlık makamı tarafından kullanılmaktayken, yeni sistemde yine yeni sistemin bir gereği olarak cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, bununla beraber, iki sözcük de düzenleme metninden atılmıştır (703 sayılı KHK). Bu ifadeler, ‘tümüyle’ ve ‘belirgin’ sözcükleridir. Yani, il özel idareleri ve belediyelerin, tüm mal, yönetim ve kontrol sistemlerinin merkezi idare tarafından denetimi hukuksal anlamda kolaylaştırılmıştır. Bununla birlikte, ilgili yerel yönetim birimlerinde gerçekleşmesi muhtemel kamusal kaynakların israfını önleme konusunda, merkezi idarenin elini de güçlendiren bir hukuksal düzenleme olarak yorumlamak mümkündür. Salihoğlu (2019: 156)’na göre bu durum merkezi idare ve yerel idare arasında yeni sistemde de sürmeye devam eden yersiz bürokrasiye neden olan durumlar arasındadır.

Yeni sisteme özgü, merkezi idareyi mali denetim alanında yetkilendiren bir diğer düzenleme 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlük kazanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyette bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığı’na, yeni hükümet sisteminde yerel yönetimlerin hesaplarını denetim yetkisi verilmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 260. madde, 1. fıkra, ‘a’ bendi):

‘Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak’

Yeni sistemde, yer alan Hazine ve Maliye Bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığı’na ait teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi, mali alanda incelenmesi gerekli başlıklar arasında yer almaktadır. Eski sistemin yerel yönetimler üzerindeki mali denetçisi, Sayıştay’dır. Yeni sistemde de Sayıştay denetimi devam etmektedir. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığı’na yerel yönetim birimlerinin de yer aldığı çok geniş bir alanda denetim, soruşturma ve inceleme yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan yerel yönetimlere aktarılan merkezi paylarda ve söz konusu payların

belirlenme usulünde herhangi bir değişiklik söz konusu değildir (6360 sayılı Kanun, 25. madde). Bu konuda kapsamlı sayılabilecek olan en son değişikliğin parlamenter sistem döneminde, 2012 yılında 6360 sayılı kanun çerçevesinde şekillendiği belirtilmelidir. İlgili kanun maddesi, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun metninde değişikliğe yol açmıştır. Böylece, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve il özel idarelerinin gene bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları paylar yeniden düzenlenmiştir (5779 sayılı Kanun, 2. madde)¹¹⁸.

Bununla birlikte, 8 Ağustos 2018 tarihinde, 17 sayılı “Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı” adıyla, belediyeleri ve il özel idarelerini de kapsayan (17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, 2. madde) bir Cumhurbaşkanlığı Kararı yayımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre; faaliyetleri kapsamındaki aylık bütçelerini Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bildirecek olan belediyeler ve il özel idareleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın onayına bağlı olarak programlarını uygulayabileceklerdir (17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, 4. madde). Bu durum TMMOB tarafından hazırlanan yerel yönetimler raporunda; ‘yerel yönetimleri merkeze bağımlı hale getiren düzenleme’ şeklinde yorumlanmış; söz konusu durumun yerel yönetimlerin özerk yapılarını zedelediği iddia edilmiştir (TMMOB yerel yönetimler raporu, 2019: 20).

Kesik (2005: 78)’e göre, mali yerelleşme (*fiscal decentralization*) alanında bir sorun söz konusudur. Mali yerelleşme ya da mali desantralizasyon yönelik IMF kıstaslarına göre, Türkiye merkezi yönetimin ağır bastığı bir tabloya sahiptir (Kesik, 2005: 78). Bu durum Kesik (2005: 78) tarafından ‘dikey eşitsizlik’ olarak yorumlanmış ve söz konusu eşitsizliğin giderilmesi için, yerel vergi gelirlerinin artırılması, yerel idareleri yönetimlere vergi koyma yetkisi verilmesi ve merkezi idarenin genel amaçlı kaynak transferi yapması gerektiğinden bahsedilmiştir (Başbakanlık, 2005: 119 akt. Kesik, 2005: 78). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden önceki döneme ait söz konusu sorunların yeni sistemde de sürdüğü belirtilmelidir. Bu konuda 11. Kalkınma Planı (2019-2023) çerçevesinde hazırlanmış olan, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi

¹¹⁸ Yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan paylar hakkında detaylı bilgi önceki başlıkta düzenlenmiştir. Bu konuda, ‘5.3.1. Kaynak Paylaşımı ve Yerel Yönetimlerin Gelir Dağılımı Açısından Değerlendirme’ başlıklı bölüme bakınız.

Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yerel yönetim alanında ilişkin 11 sorun tespit edilmiştir (YYVHKÖİK Raporu, 2019: 2). İlgili raporun 7. sorun başlığı; 'yerel yönetimlerin mali yapısı' başlığıyla düzenlenmiştir. Benzer şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan planda da yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır (İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı, 2015-2019). Son olarak 11. Kalkınma Planı'nda, doğrudan mali özerklik ifadesine yer verilmemiş, yerel yönetimlerin mali sürdürülebilirliği sağlayan bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (11. Kalkınma Planı, 2019: 196).

Yerelleşme söylemiyle birlikte kamusal hizmet sunumunda sürekli artış gözlenen yerel yönetim birimlerinin ne yazık ki kaynak yaratımı açısından aynı gelişmeyle hareket etmediği ortadadır. Yani sürekli artan kamusal görevlere karşılık, gelirler merkezi idare tarafından belirlenmektedir (Eakin vd., 1994: 161, akt. Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 324). Yerel yönetimlerin, takdir hakkını ortadan kaldırmayan, şartsız bağışlar (Council of Europe, 2006) ve yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı esnek kaynaklara/gelirlere sahip olmaları AYYÖŞ metninde yer alan mali konuları düzenleyen hükümlerinin istekleri arasındadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268-269).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. ve 65. maddeleri yerel bütçelerin oluşturulmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na birtakım vesayet yetkileri vermektedir. İlgili kanunun 62. maddesinde bahsedilen bakanlığa, yerel yönetim bütçelerini konsolide etme yetkisi verilmiştir.

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir”

Sistem değişikliği öncesi bu yetki İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktayken; 7153 sayılı kanunla ilgili alanda değişikliğe gidilmiş ve yeni sistemde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaya başlanmıştır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 62. madde). Benzer şekilde, 'bütçe sistemi' başlığı altında düzenlenen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 65. maddesinde, İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan 'yönetmelikle düzenleme yetkisi', yeni sistemde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaya başlamıştır. İlgili maddeye göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,

Maliye Bakanlığı'nın da görüşünü alarak belediye bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usulleri çıkaracağı yönetmelikle düzenleyecektir.

5.3.3. İller Bankası A.Ş. ve Yerel Yönetime Yönelik İşlevleri

İller Bankası tarihsel anlamda, ilk kez 1580 sayılı kanunun 131. ve 132. maddelerine dayanılarak 1933 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerle ilk kuruluş adıyla Belediyeler Bankası adıyla kurulmuş, daha sonra Tablo 5. 11.'de belirtildiği üzere birtakım yasa değişiklikleri sonucunda günümüzdeki halini almıştır.

Tablo 5. 11. İller Bankası Anonim Şirketi'nin Kuruluş Tarihçesi

Tarih	Kanun	Açıklama
1930	1580	İlgili kanunun 131 ve 132. maddeleri ihtiyat akçesi ve avans başlıkları ile düzenlenmiştir. Bu maddelerde, belediyelerin ihtiyat akçelerini yatıracığı bir bankanın kurulması kararlaştırılmıştır.
1933	2301	Belediyeler Bankası adı altında belediyelere finansman sağlama amacıyla bir banka kurulmuştur.
1945	4759	Merkezi Ankara olan tüzel kişiliği haiz, İller Bankası kurulmuştur.
2011	6107	Bu Kanun ile düzenlenen hususlar dışında, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde "İller Bankası Anonim Şirketi" unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur.

Kaynak: Okur (2019)

İller Bankası bir kalkınma ve yatırım bankası olarak, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin ve il özel idarelerinin kaynak ihtiyacını karşılamak, merkezi hükümetin yerel yönetimlere yaptığı her türlü kaynak transferine aracılık etmek, mahalli müşterek hizmetlere ilişkin projeler geliştirmek, danışmanlık ve denetim hizmeti vermek ve kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmek amacıyla kurulmuştur (Gümüş ve Yereli, 2016: 226).

İller Bankası A.Ş. hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında değerlendirilmektedir (Okur, 2019: 131). Her ne kadar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında değerlendirilse de İller Bankası A.Ş.'nin tam anlamıyla özerk bir yapıda olup olmadığı ve kavramsal açıdan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında olması beklenen özellikleri sergileyip sergilemedikleri tartışmalıdır¹¹⁹.

¹¹⁹ Okur (2019) yakın tarihli çalışmasında, söz konusu durumu farklı ülke uygulamaları üzerinden ve İller Bankası A.Ş.'nin genel yapısını göz önünde bulundurarak 'özerklik' kavramı üzerinden önemli değerlendirmelerde bulunmuştur.

İller Bankası A.Ş.’nin organları ve bu organların oluşumu, sermayesini nereden karşıladığı idari ve mali anlamda özerklik bakımından birtakım ipuçları sunmaktadır.

6107 sayılı kanunun ikinci bölümünde, kısa adıyla İLBANK’ın organlarına yer verilmiştir. Buna göre bankanın organları; genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu ve genel müdürden teşekkül etmektedir. Bankanın genel kurulu, belediyeler adına her ili temsilen birer kişiden, il özel idareleri adına 20 kişiden ve son olarak merkezi idareyi temsilen 4 kişiden¹²⁰ oluşmaktadır (6107 sayılı kanun, 5. madde). İlgili madde metninden anlaşıldığı üzere, İLBANK genel kurulunda özelliği ne olursa olsun her belediye tek temsilciyle, il özel idareleri ise 51 olan sayılarının yarısından daha az bir sayıyla temsil edilmektedir. İller Bankası’nı düzenleyen önceki yasalarla kıyaslandığından genel kurulun elinden denetim yetkisinin alınmış olması ve genel kurulun oluşumu hakkaniyete ilişkin birtakım eleştirilere konu olmaktadır (Okur, 2019: 154-155). Bunun dışında İLBANK’ın diğer organları olan yönetim kurulu ve denetim kurulunda da merkezi yönetim ön plandadır. Örneğin, ilgili kanuna göre; *‘Bankanın Denetim Kurulu üç üyeden oluşur. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı tarafından atanmaktadır’* (6107 sayılı kanun, 9. madde). Yönetim kuruluna ilişkin; *‘iki üyesi Banka Genel Müdür yardımcıları arasından olmak üzere dört üyesi Bakanlık (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı¹²¹) tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir’* ifadesine yer verilmiştir (6107 sayılı kanun, 7. madde). Genel Müdür ise yönetim kurulu başkanı olarak müşterek kararname ile atanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte söz konusu kanunda yer alan atama usulleri, görevli ve yetkili bakanlıklar ile diğer merkezi kuruluşların isimlerinin revize edilerek kanunun yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Yeni sistemde genel müdür müşterek kararname ile değil, ilgili bakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır (Okur, 2019: 142).

Söz konusu açıklamalar ışığında bir yerel yönetim bankası olarak örgütlenmesine rağmen merkezi yönetime çok daha yakın duran İLBANK A.Ş.’nin, merkez-yerel

¹²⁰ 6107 sayılı Kanun, 5. madde:

‘c) İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskân bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden’

¹²¹ Yeni sistemle birlikte söz konusu yetki, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

ilişkilerinde üstlenmiş olduğu en önemli rol doğal olarak mali niteliklidir. Çünkü merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferlerde aracılık görevi İLBANK A.Ş. tarafından üstlenilmektedir (Gümüş ve Yereli, 2016: 226). Merkez-yerel ilişkilerinde değinilmesi gereken bir diğer önemli görev İLBANK A.Ş.'nin görevine ilişkindir. İLBANK A.Ş. dış ülke uygulamalarından farklı olarak yerel yönetimlere sadece kredi veren bir kuruluş olmaktan öte, yerel yönetimlere ilişkin danışmanlık ve yatırım konularında da aktif rol almaktadır (Gümüş ve Yereli, 2016: 226).

5.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bakımından Değerlendirme

AYYÖŞ, Avrupa'da yerel yönetimlerin demokratik yönetimin temelini oluşturduğu inancıyla, vatandaşların kamusal hizmetlere katılımını önemseyen bir anlayış çerçevesinde hazırlanmış uluslararası bir anlaşma metnidir. Söz konusu metin Avrupa Konseyi üyesi olan ülkelere hitaben (AYYÖŞ metninin önsöz kısmı), söz konusu sözleşmeyi imzalamayı ve uygulamayı taahhüt eden devletlere gerçek yetkilerle donatılmış olan yerel yönetimlerin varlığının önemini ortaya koymaktadır.

AYYÖŞ'ün ortaya çıkışı 1950'li yıllara kadar götürülebilir (Karakılçık ve Küçük, 2019: 86). Çünkü AYYÖŞ'ün taşıdığı anlam ve benimsediği değerler bakımından kökeni Avrupa Belediyeleri Özgürlük Şartı'na dayandırılmaktadır (Muratoğlu, 2011: 738). Ancak resmi anlamda 15 Ocak 1985 tarihinde imzaya açılan şart, 21 Kasım 1988 tarihinde Türkiye tarafından imzalanmış ve 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır (Çevikbaş, 2012: 33 ve AYYÖŞ metni).

Şart, aynı zamanda bir uluslararası anlaşma metnidir, yani hukuken taraf devletlerin iç hukukunda bağlayıcılığı söz konusudur¹²² ve 1993 yılından itibaren resmen Türk mevzuatında yürürlüktedir. 1988 yılında yürürlüğe giren AYYÖŞ metni, Türkiye tarafından da birtakım çekincelerle birlikte 3723 sayılı kanunla¹²³ birlikte kabul edilmiş ve yayımlanmıştır¹²⁴.

¹²² Henüz AYYÖŞ metninin statüsünün tam olarak belli olmadığı dönemde, Türkiye ilgili metnin bağlayıcı olmaması gerektiği ve yalnızca tavsiye niteliğinde bir düzenleme olması yani yaptırım gücü olmaması yönünde düşünce bildirmiştir fakat diğer Avrupa Konsey'i üyelerinin çoğunluğuyla AYYÖŞ ulusal hukukta yaptırım gücü olan bir sözleşme hüviyetine kavuşmuştur (İnaç ve Ünal, 2015: 3).

¹²³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, R. Gazete Tarih: 21.05.1991, Sayı: 20877

¹²⁴ Resmi Gazete, Tarih: 03 Ekim 1992, Sayı: 21364

Köklü bir yerel yönetim geleneğinden yoksun Türkiye adına bir rehber niteliğinde (İnaç ve Ünal, 2015: 1) olan AYYÖŞ, önsöz, üç bölüm ve toplamda 18 maddeden meydana gelmektedir. Önsöz, şartın benimsemiş olduğu değerlerden bahsetmektedir. Vatandaşların, demokratik rejimin temellerinden birisi olan gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimler eliyle kamu işlerinin sevk ve idaresine katılması inancıyla önsözün kaleme alındığı belirtilebilir. Diğer taraftan önsöz kısmında, özerk yerel yönetimlerin önemine değinilmiştir. Yerel yönetim alanında özerklikten bahsedilmesi için seçimle ve demokratik yöntemlerle işbaşı yapmış yerel karar organlarının varlığına ve mali açıdan güçlü yapıya sahip olması gerektiği AYYÖŞ metninin önsöz bölümünün son fıkrasında dile getirilmiştir.

Şartın ilk maddesi madde metninin kabulüne ilişkin gerekli şekil şartlarına, yine şartın 12. maddesi aracılığıyla atıf yaparak yer vermiştir. Yani 12. maddede belirtilen şartlara uyararak, söz konusu şartnameye çekince konulabilmesi mümkündür. Bu sayede şart, çekince bakımından ülkelere sınırlı takdir yetkisi tanımaktadır. Şartın ikinci maddesi, taraf devletlerden özerk yerel yönetim ilkesinin ulusal mevzuat ve anayasa tarafından tanınmasını istemiştir. İkinci madde de bahsedilen özerk yerel yönetimden ne anlaşılması gerektiği ise şartın üçüncü maddesinde açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre özerk yerel yönetim; *yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını* taşımaktadır. Görece soyut bir tanım sayılabilecek şartın özerklik ilkesi tanımı, somut düzeye indirildiğinde, özerkliğin siyasi, idari ve mali boyutlarıyla karşılaşılmaktadır. Ancak AYYÖŞ metninden siyasi özerklik anlamı çıkmamaktadır. Daha çok seçilmiş yerel meclisler ve mali yeterlikler üzerinden idari ve mali özerklik çıkarımı yapılabilecek bir düzenlemedir.

AYYÖŞ metninin dördüncü maddesinin ikinci fıkrasında, yerel yönetimler asli görevli birimler olarak addedilmişlerdir. Bu durumda, kanun tarafından başkaca bir birime verilmemiş olan konularda/görevlerde veya kamusal hizmetlerde mahalli idare birimleri yetkili sayılır anlayışı hâkimdir. Söz konusu madde metni üçüncü fıkra ile birlikte değerlendirildiğinde, yerindenlik ilkesi açığa kavuşturulmuş olmaktadır. Çünkü devam eden fıkrada, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlarca kullanılması inancıyla hareket edilmektedir.

AYYÖŞ metninin dördüncü maddesinin son fıkrası özellikle planlama ve karar alma mekanizmalarında yereli dışlayıcı politika belirleme ve planlarına ilişkin önemli ifadeler içermektedir. İlgili fıkraya göre, *yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacağı* hükmüne yer verilerek, özellikle merkezi düzeyde yerel yönetimlere danışılmadan ve yine yerel yönetimleri ilgilendiren kararların alınmaması yönünde bir anlayış benimsenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle yönetsel düzene dâhil edilen Yerel Yönetimler Politika Kurulu bu noktada AYYÖŞ düzenlemesine aykırılık meydana getirebilecektir. Söz konusu madde metnine Türkiye tarafından uluslararası anlaşmaya uygun olarak çekince konulmak suretiyle esasen ilgili alanda merkezi yönetim ağırlıklı bir yapının benimsendiği ortaya konulmuştur (AYYÖŞ, 4. madde, 6. fıkra).

AYYÖŞ metninin 5. maddesinde, yerel yönetimlerin sınırlarına ilişkin düzenlemeye yer verilmektedir. Söz konusu maddeye göre yerel yönetim sınırlarında yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılmasının önüne geçilmek istenilmiştir. AYYÖŞ metninin 5. maddesine göre; *'yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz'* hükmü düzenlenmektedir. Ancak Türkiye'de AYYÖŞ metninde öngörülen duruma paralel bir iç düzenleme ve uygulamanın olduğu söylenemez. Hatta 6360 sayılı kanun çerçevesinde gerçekleştirilen yerel yönetim düzenlemelerinin, Türkiye tarafından çekince konulmamış olmasına rağmen, AYYÖŞ 5. madde hükmüne uygun olmadığı belirtilmiştir (Zengin, 2014: 111).

2012 yılındaki 6360 sayılı "On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte yerelleşmeyle ilgili AYYÖŞ metnine ve ruhuna uygun adımlar görece terk edilerek yeni bir yerel yönetim anlayışına gidilmiştir. İlk büyükşehir belediyeleri sayısında sayısal bir artış söz konusu olmuş fakat diğer yerel yönetim birimleri açısından sayısal anlamda kayda değer bir azalma meydana gelmiştir. Her ne kadar yasa 13 ilden bahsetse de daha sonra Ordu ilinin de eklenmesiyle söz konusu sayı 14'e çıkmış ve toplam istisna sayılabilecek yerel yönetim yapılanması sayısı 30'a yükselmiştir. Bu büyükşehirlerde, diğer yerel yönetim birimleri adeta yok olmuştur. İlçe belediyeleri hariç 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen mahalli

idare tanımına uygun olarak ne il özel idarelerine ne de köylere söz konusu büyükşehirlerde yer verilmemiştir.

Söz konusu yasa kapsamında, bütün il ve ilçe belediye sınırları mülki sınırlarla örtüştürülmüştür. Yani belediyelere ilişkin sınır değişiklikleri gerçekleştirilirken, AYYÖŞ metninin 5. maddesinde yer alan; *yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz* hükmü göz önünde bulundurulmamıştır. Ayrıca mezkûr madde hükmü Türkiye tarafından çekince konulmuş hükümler arasında yer almamaktadır. Yani söz konusu maddenin uygulanması yönünde taahhüt verilmiştir. İlgili düzenlemeler parlamenter hükümet sistemi uygulamaları arasında yer almaktadır. Yani yeni hükümet sistemiyle herhangi bir bağlantısı yoktur. Ancak yeni sistemde yerel yönetimlerin sınırlarına ilişkin herhangi bir değişiklik de söz konusu olmamıştır. Bununla birlikte sistem değişikliğinin ardından AYYÖŞ metnine ilişkin eleştirilere neden olan söz konusu maddeler üzerinde de bir değişikliğe gidilmemiş olması, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde merkezi yönetimin ağırlığının devam ettiğinin göstergelerinden birisi olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de belediyelerin sınırlarının kesinleşmesine ilişkin 5393 sayılı kanunun altıncı maddesinde; belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı sıradüzeni yer almaktadır. Diğer taraftan katılma yolu ile belediye sınırlarının genişlemesi, beldenin kurulması ya da kaldırılması veya il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi yoluyla da yerel yönetimlerin sınırlarının yeniden belirlenmesi söz konusu olabilmektedir. Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idareleri ve köyler için de sınırların değişimine ilişkin referandum düzenlemesine rastlanılmamaktadır (442 ve 5302 sayılı kanunlar).

AYYÖŞ metninin 6. maddesi, Türkiye tarafından çekince konulan bir diğer düzenlemedir. AYYÖŞ 6. maddeye göre; kanunla düzenlenmiş alana aykırı olmamak şartıyla, yerel makamlara kendi iç idari örgütlenmelerini gerçekleştirme hakkı tanınmıştır. Her ne kadar çekince konulmuş bir paragraf olsa da 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim yasalarının ardından, yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmelerini düzenlemeleri hakkında yetki verilmiştir. 5393 sayılı kanunun 48.

maddesi, belediyelerde belediye meclislerine kendi iç örgütlenmelerini kurma hakkı tanımaktadır. Buna göre ilgili madde şu şekilde düzenlenmektedir:

‘‘Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.’’

Böylece Türkiye tarafından çekince konulmuş bir madde olmasına rağmen, Belediye Kanunu’yla birlikte, AYYÖŞ metnine uygun bir düzenleme gerçekleştirilmiştir.

AYYÖŞ metninin 7. maddesinde, yerel seçilmişlerin görevlerini serbestçe yerine getirebilmeleri adına düzenlemeler yer almaktadır. Yani yerel yöneticilere yüklenen mahalli kamusal hizmetlerin veya görevlerin yerine getirilmesi adına merkezi yönetimlerin, yerel seçilmiş organlara uygun koşullar oluşturması gerektiği vurgulanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde söz konusu maddenin ihlalini oluşturulacak durumlardan birisi büyükşehirler belediyelerinde ilk defa 5216 sayılı yasa ile oluşturulan UKOME bünyesinde gerçekleştirilen uygulama ve söz konusu kurul hakkında gerçekleştirilen düzenlemelerdir. UKOME uygulaması büyükşehir statüsüne sahip belediyelerde ulaşımaya ait genel kararların alındığı bir kuruldur ve yerel yöneticilerin yanında merkezi yönetim biriminin de temsilcilerini bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu ulaştırma merkezi, yönetim sistemine parlamenter sistemde dâhil olmuştur. Yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin uygulanma şansı bulunduğu dönemde getirilmiş bir düzenleme değildir. Ancak söz konusu kurulun yapısında meydana getirilen değişiklik, UKOME üye yapısını merkezi yönetimin ağırlık kazandığı bir yapıya dönüştürmüştür (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 17. madde)

UKOME, yapısının ilk kez 5216 sayılı kanunla yerel yönetim sisteminde dâhil olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan 19 Şubat 2020 tarihinde meydana gelen değişiklik sonrası¹²⁵ 5216 sayılı kanunla birlikte gündeme gelen UKOME üye sayılarında üstünlük

¹²⁵ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Tarih: 19 Şubat 2020, Sayı: 31044

merkezi idareye geçmiştir. UKOME üye sayılarında meydana gelen değişikliklerin ardından yerel seçilmişlerin ilgili koordinasyon merkezlerindeki sayısal üstünlükleri sona erdirilmiştir. Söz konusu değişikliğin 5216 sayılı kanunun açmış olduğu yolda (yerelde merkezileşme) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin devam ettirdiği bir (yerel yönetimlere) bakış açısı şeklinde yorumlamak mümkündür. İlgili değişiklikler sonrası 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyelerinin yerel ulaşım planlarına merkezi idarenin de etkili bir şekilde dâhil olduğu gözlenmektedir. İlgili üyeler ve söz konusu yasa değişikliklerinin ardından meydana gelen UKOME'nin yeni görünümüne aşağıdaki Tablo 5. 12.'de yer verilmiştir.

Tablo 5. 12.'de yer belirtildiği üzere, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesinde, büyükşehir statüsüne sahip olan yerleşim birimlerinde yer verilen UKOME'nin organik yapısına dair bilgilere yer verilmiştir. 31044 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik değişikliğinden önce üç fıkra halinde söz konusu merkezin belediye başkanı veya onun görevlendirdiği kişi başkanlığında toplandığı ve üyeler arasında 10 büyükşehir belediye görevlisinin yer alacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 3. fıkrasında, ilgili yerel yönetim birimi dışında merkezi yönetimi temsil eden 10 temsilciye yer verilmiştir. Söz konusu görevliler arasında birtakım bakanlıkların ve genel müdürlüklerinin temsilcileri yer almaktadır. Ancak 31044 sayılı yönetmelik değişikliğinin ardından, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesinin 3. fıkrasında merkezi yönetim lehine değişikliğe gidilmiştir. Buna göre söz konusu merkezin yapısında bundan itibaren 10 olan merkezi yönetim temsilcilerinin sayısı artırılmış ve 14'e çıkarılmıştır. Daha evvel yönetmelikte yer verilen merkezi yönetim temsilcilerinin yanına; Milli Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünden de temsilcinin yer almasına karar verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde meydana gelen söz konusu değişikliğin gerekçesinin ne olduğunun yerelleşme ve merkezileşme söylemleri açısından önemi ortadadır.

Tablo 5. 12. UKOME Üyelerine Yönelik Değişimler

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 17. madde (Değişiklik Öncesi)	Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 17. madde (Değişiklik Sonrası)
1) Belediye başkanı veya onun görevlendirdiği kişi başkanlığında toplanmaktadır 2) Üyeler arasında belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde 10 büyükşehir belediye görevlisi yer almaktadır 3) Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Sahil Güvenlik Komutanlığı, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Denizcilik Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisi yer almaktadır	1) Belediye başkanı veya onun görevlendirdiği kişi başkanlığında toplanmaktadır 2) Üyeler arasında belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde 10 büyükşehir belediye görevlisi yer almaktadır 3) Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Sahil Güvenlik Komutanlığı, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Denizcilik Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğün temsilcisi yer almaktadır

Büyükşehir Belediyesi Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesinde meydana gelen değişiklik sonucunda Tablo 5.12'de belirtildiği üzere üye sayılarından değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik sonucunda Milli Eğitim Bakanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TCDD taşımacılık anonim şirketi genel müdürlüğünün temsilcileri de yer almaya başlamıştır. Değişiklik öncesinde UKOME kurulunda ilgili yerel yönetim birimi dışında 10 temsilci yer almaktayken, değişiklik sonrası yerel yönetim birimi dışında 14 temsilci yer almaya başlamıştır.

Ancak ilgili değişiklikler sonrası büyükşehir statüsüne sahip belediyelerin yer aldığı kentlerde ulaşım alanına ilişkin kararlar, söz konusu değişikliğin ardından merkezi hükümetin ağırlıklı olduğu bir kurulda alınacaktır. Oysa AYYÖŞ'nin 7. maddesinin 1. fıkrası şu şekilde düzenlenmektedir:

“Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.”

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, UKOME'nin yapısına ilişkin yönetmelik değişikliğinin, yerel yönetimlere ilişkin yerel meclisçe kabul edilen uluslararası metne aykırılık teşkil ettiği belirtilebilir.

Diğer taraftan, UKOME alanına ilişkin 7153 sayılı kanun maddesiyle daha önceden bir düzenleme daha gerçekleştirilmiş ve söz konusu değişikliğe göre ilgili maddenin 28. maddesiyle, UKOME yönetmeliği çıkarma yetkisi müştereken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir (Öner, 2019: 323). 5216 sayılı yasada, 6360 sayılı yasanın 8. maddesiyle düzenlenmiş olan 9. maddesinde 7153 sayılı yasanın 28. maddesinin 20. fıkrasıyla değişikliğe gidilmiştir:

“10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 9 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak” ibaresi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan” şeklinde, 22 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde ve ek 2 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.”

İçişleri Bakanı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerel yönetimler üzerinde kullanılan yetkiler AYYÖŞ metninin 8. maddesiyle açıklanabilecek olan maddelerdir. AYYÖŞ'ün 8. maddesi, üç fıkradan meydana gelmektedir. Söz konusu madde, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimine ilişkin düzenlenmektedir. Söz konusu maddeye göre yerel yönetimlerin idari denetimi yasa ve anayasada belirtilen durum ve yöntemlerle gerçekleştirilebilecek ve üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir (AYYÖŞ, 8. madde, 1. ve 2. fıkralar). Diğer taraftan ilgili maddenin son fıkrasında yerel makamlar üzerinde gerçekleştirilecek olan denetim türüne ilişkin orantılılık ilkesinden bahsedilmiştir. 3. fıkra, aynı zamanda Türkiye'nin çekince koyduğu paragraflar arasında yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerel yönetimlerin faaliyet alanı sayılabilecek olan mahalli ulaşım alanında gerçekleştirilecek, UKOME ile ilgili yönetmelik yetkisinin, çekince konulan AYYÖŞ metninin 8. maddesinin 3. fıkrası kapsamında değerlendirilmeleri oldukça zordur. Çünkü söz konusu metinde çekince konulan ifade, bir denetimden bahsetmekteyken; uygulama, yerel yönetimler ile ilgili mahalli faaliyet alanında düzenleme yapma yetkisine ilişkindir.

AYYÖŞ'ün 9. maddesi tamamen yerel makamların maddi kaynaklarına ilişkindir. 8 fıkradan meydana gelen maddenin 3 fıkrasına Türkiye tarafından çekince konulmuştur. Söz konusu fıkralar; yerel makamların kaynaklarının çeşitliliğine ve esnekliğine ilişkin 4. fıkra, kaynakların dağıtımını sırasında yerel makamlara danışılmasını öngören 6. fıkra ve son olarak yerel makamlara yapılan hibelerin koşulsuz yapılması ve yerel makamların hibeleri kullanırken takdir yetkilerini kısıtlamayacak şekilde verilmesine ilişkin 7. fıkradır. Diğer taraftan ulusal politikaya uygun olarak yerel makamlara serbestçe belirleyebilecekleri anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendilerine yüklenen görevlerle orantılı bir şekilde yeterli mali kaynak sağlanması (AYYÖŞ, 9. madde, 1. ve 2. fıkra) Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Aynı zamanda, 3. fıkra çerçevesinde, yerel makamlara, kanunun koymuş olduğu sınırlar içerisinde, kendi gelirlerinden en azından bir bölümünü oluşturan yerel vergi ve harçlardan sağlayabileceklerine ilişkin hükme de herhangi bir kayıt konulmamıştır. Son olarak yerel yönetimlerin hakça ve adil düzen içerisinde mali şartlara sahip olmaları ve ulusal sermaye piyasalarında faaliyette bulunmaları konusunda bir sakınca görülmemiştir (AYYÖŞ, 9. madde, 5. ve 8. fıkralar). Söz konusu kabullere uygun olarak, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasında; '*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*' denilerek, yerel yönetimlere, AYYÖŞ metninin 9. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; '*Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı*' kaynak sağlanması hükmüne paralel bir düzenleme de yer almaktadır.

Ancak uygulamada, yerel yönetim birimlerinin görevleriyle ilgili yeterli kaynağa sahip olup olmadıkları tartışmalıdır. Bu alanda bir diğer tartışma, yerel yönetimlerin kaynaklarının niteliğine ilişkindir. Özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin belirleyicisi olarak mali kaynakların dağılımı konusunda yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlılığı hakkında fikir vermektedir (İpek, 2018: 65).

AYYÖŞ'ün 10. maddesi, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına ve kurulmuş birliklere katılma hakkına ilişkin düzenlenmiş olan metnidir. Söz konusu madde 3 fıkradan meydana gelmektedir ve Türkiye tarafından son iki fıkra ihtiraz-i kayıt altına alınmış, yani son iki fıkraya çekince konulmuştur (TBB, AYYÖŞ). Yerel makamların ortak ilgi alanlarına giren konularda kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde birlik kurabilmelerinin önünü açan ilk madde Türkiye tarafından kabul

edilmiştir. Zaten bu konuya ilişkin anayasal düzeyde bir kabul de söz konusudur. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasında konuya ilişkin şu şekilde bir düzenleme söz konusudur:

“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”

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önceki hükümet etme sisteminde ise, hâlihazırda cumhurbaşkanı tarafından kullanılan söz konusu yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktaydı. Yani parlamenter sistemde, yerel yönetimler ancak düalist yürütme kanadının aktif ve sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu'nun izniyle kendi aralarında birlik kurabilmekteydiler. Tablo 5. 13., yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin eski ve yeni yasal düzenlemeleri karşılaştırmalı olarak ortaya koymaktadır.

Tablo 5. 13. Yeni Sistemde Yerel Yönetimlerin Kendi Aralarında Birlik Kurabilmelerine İlişkin Karşılaştırmalı Anayasal Metin (1982 Anayasası 127. madde)

Parlamenter Sistem Düzenlemesi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Düzenlenmesi
Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında <i>Bakanlar Kurulunun</i> izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir	Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında <i>Cumhurbaşkanının</i> izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir

Sistem değişikliğinin ardından söz konusu kurul yetkisinin yürütmenin tek ve sorumlu kanadı olan cumhurbaşkanlığı tarafından kullanıldığı görülmektedir. AYYÖŞ metni açısından değerlendirildiğinde, ilgili değişikliğin metne aykırı olduğu veya metnin ruhuna ters düştüğü söylenemez. Çünkü hükümet etme sisteminde meydana gelen değişikliğin doğal bir sonucu olarak daha evvel parlamenter sistemin yürütme vasıtası tarafından kullanılan bir yetki, Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'nin tekçi yapısı içerisinde, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Bu doğrultuda, AYYÖŞ metninin 8. maddesinin 1. fıkrasında; *yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir* hükmünden hareketle, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenmiş olan anayasal hükmün ilgili uluslararası metinle herhangi bir

uyumsuzluğunun olmadığı belirtilmelidir. Diğer taraftan, AYYÖŞ metninin 10. maddesinin son iki fıkrasına Türkiye tarafından çekince kaydı konulmuştur. Çekince konulan ikinci fıkra, yerel makamların, yine diğer yerel makamlarca kurulmuş uluslararası örgütlere üye olabilmelerine ilişkindir.

AYYÖŞ metninde Türkiye tarafından çekince konulan 10. maddenin son iki fıkrası aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını taniyacaktır (AYYÖŞ, 10. Madde, 2. fıkra)

Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler (AYYÖŞ, 10. Madde, 3. fıkra).”

Yani AYYÖŞ, sözleşmeye taraf olan devletlere, bünyelerinde yer alan yerel yönetim birimlerine hâlihazırda kurulmuş yerel yönetim birliklerine katılmaları konusunda bir serbesti tanınmasını istemiştir. Ancak bu hüküm, Türkiye tarafından çekince konulmak suretiyle, uygulamada dikkate almamak yönünde bir saha oluşturulmuştur. Ancak, Türkiye tarafından AYYÖŞ metninde çekince kapsamında olduğu halde, 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının ardından bazı maddelerde olumlu anlamda düzenlemeye gidildiği daha önceden de belirtilmiştir. Çekince konulan maddeler arasında yer almasına rağmen Türkiye’de yerel yönetimler merkezi idarenin gözetiminde ve izninde olmak kaydıyla yabancı yerel yönetim birliklerine üye olabilmektedirler. Yasal anlamda söz konusu duruma ilişkin herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 74. madde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 62. madde).

Belediyelerin, uluslararası birliklere üye olabilmelerine ilişkin düzenleme, ‘yurt dışı ilişkileri’ başlığı altında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesinde düzenlenmektedir.

İlgili maddede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde gerçekleşen değişikliğin ardından vesayet denetimi yetkisinde de bir değişim yaşanmıştır. Tablo 5. 14.’ten de anlaşıldığı üzere, İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan yetki, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Tablo 5. 14. Belediyelerin Yurtdışı İlişkilerine Yönelik Yasal Düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki ve Önceki Hali

Parlamentar Sistem Düzenlemesi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Düzenlenmesi
Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden <i>İçişleri Bakanlığının</i> izninin alınması zorunludur	Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden <i>Çevre ve Şehircilik Bakanlığının</i> izninin alınması zorunludur ¹²⁶

Buna göre, 5393 sayılı yasaya göre belediyeler, belediye meclisinin kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın izniyle, görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir. Aynı zamanda belediyeler söz konusu teşekkül, organizasyon ve yabancı yerel yönetim birimleriyle müşterek hizmet projeleri ve faaliyetler gerçekleştirebilmekte veya kardeş kent ilişkisi kurabilmektedirler (5393 sayılı kanunun 74. maddesi). Zaten, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin 'p' bendinde; '*Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına*' karar verme yetkisinin belediye meclislerinde olduğu belirtilmiştir.

Benzer bir durum, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinden il özel idareleri için de söz konusudur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında, '*Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek*' yetkisi de yer almaktadır (5302 sayılı kanun, 10. madde, 'm' bendi). Diğer taraftan İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idareleri, il genel meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlı olarak, görev alanlarına ilişkin konularda faaliyette

¹²⁶ İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenilen, belediyelerin uluslararası teşekküllere üyeliğine ilişkin faaliyetlerin genel denetiminin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmesi, 7153 sayılı kanunun 28. maddesinde meydana gelen değişikliklerin ardından gerçekleşmiştir.

bulunan uluslararası kuruluşlara üye olabilmektedirler (5302 sayılı kanununun 62. maddesi).

Yerel yönetimlerin, uluslararası düzeyde kendi faaliyet sahalarında diğer yabancı yerel birliklerle ilişki kurmalarına ilişkin AYYÖŞ metninin 10. maddesi, her ne kadar Türkiye tarafından kısmen çekince konulmuş maddeler arasında yer alsada özellikle 5393 ve 5302 sayılı kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlerin bu alanda birlik kurmalarına izin verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde söz konusu alana ilişkin köklü bir değişim gerçekleştirilmemiştir. Yalnızca İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan birtakım yetkiler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin üye olduğu uluslararası yerel yönetim birliklerinin başında Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı ve Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı yer almaktadır (Akman, 2017: 503, 507). Diğer taraftan en çok yurtdışı üyeliği olan yerel yönetimler 2017 verilerine göre sırasıyla büyükşehir belediyeleri (96), büyükşehir ilçe belediyeleri (76), il özel idareleri (12), il belediyeleri (27), ilçe belediyeleri (19) ve mahalli idare birlikleri (19) olmuştur (Akman, 2017: 507).

AYYÖŞ metninin 11. maddesi; '*Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması*' başlığıyla düzenlenmiş olan ilgili metnin birinci bölümünün son paragrafıdır. Tek fıkradan oluşan metne göre, yerel yönetimlere kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanma hakkı ve özerk yerel yönetim çerçevesinde yargıya başvurma hakkının tanınması gerektiğine ilişkin haklar düzenlenmektedir:

'Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır''

AYYÖŞ'ün 11. maddesi, Türkiye tarafından çekince konulmuş bir diğer maddedir. İlgili madde yerel özerklik hakkının yargısal güvencesi (Yılmaz, 2019: 262) olarak değerlendirilebilir. Çünkü yasal güvence altına alınmayan yerel yönetimlere ait özerklik hakkının, pratikte merkezi idare birimlerince sıklıkla ihlali gündeme gelebilir. Türkiye'de söz konusu duruma ilişkin en genel yaklaşımla 1982 Anayasasınının 125. maddesinden hareket edilebilir. İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal alana

taşınabileceğini ifade eden hüküm, özerklik şartının korunmasına ilişkin en genel çerçeveyi çizen hükümdür. Diğer taraftan Türkiye’de yerel organların organlık sıfatlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından kazanılarak (yerel seçmenlerin oyları doğrultusunda), organlık sıfatlarını da yargı kararıyla kaybedecekleri belirtilmiştir (1982 Anayasası, 127. madde, 4. fıkra). Bu alanda görevli kılınan yüksek mahkeme Danıştay’dır. Merkezi idarenin yerel organlar üzerindeki idari işlemlerine karşı bu sayede erkler ayrılığı temelinde ve yargısal makam aracılığıyla ulusal anlamda bir güvence sağlanmaktadır. Ancak AYYÖŞ 11. maddede, yukarıda belirtilen durumlar genel anlamda sağlanan yargısal güvence/koruma uygulamasının yanı sıra yerel yönetimlerin doğrudan özerkliklere ilişkin hak arama faaliyetinde bulunmasına ilişkin de düzenleme içermektedir. Yani, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen mahalli idarelerin yargısal makamlara başvuru hakkı düzenlenmektedir. İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı genel anlamda yargısal makamlara başvuru hakkının olduğu belirtilmiştir. İlgili genel hükmün hukuki istisnalarının yasama ve yargı kısıntıları olduğu belirtilmelidir. Yani doğrudan doğruya TBMM tarafından gerçekleştirilecek bir düzenleme veya istisnai olarak yargısal makamların hükümet tasarrufları kapsamında değerlendirip bakamayacağı işlerden teşekkül etmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin, özerkliğin en önemli ilkelerinden olan merkezi idare dışında ayrı bir kişiliğe sahip olmaları söz konusudur. Tüzel kişilerin de yargısal makamlar önünde süje olarak değerlendirilmesinde herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Nitekim belediyelerde, belediye tüzel kişiliğini davacı ya da davalı sıfatıyla yargısal makamlar önünde temsil etme yetkisi, tüzel kişiliğin temsilcisi olduğu düşünülen belediye başkanlarına verilmiştir. İlgili husus 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 38. maddesinin ‘c’ bendinde şu şekilde düzenlenmiştir.

‘‘Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek’’

Aynı görev, bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinde vali tarafından kullanılmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30. maddesinin ‘c’ bendinde, il özel idaresini yargısal makamlar önünde davacı ya da davalı sıfatıyla temsil etmek yetkisi, il özel idarenin başı ve aynı zamanda tüzel kişiliğinin temsilcisi vali tarafından yerine getirilmektedir.

Diğer taraftan 442 sayılı Köy Kanunu'nda yer alan; 'muhtarın göreceği köy işleri başlıklı' maddede, köy tüzel kişiliğini temsilen muhtar görevlendirilmiştir. Konuya ilişkin, 37. maddenin 7. fıkrası şu şekilde düzenlenmektedir:

'Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir.'

Özetle üç tip yerel yönetim birimi açısından da yargısal makamlar önünde temsiliyete ilişkin bir sorun yoktur. Ancak konunun görece kapsamında değerlendirilebilecek olan ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiye sirayet edecek olan nokta, yerel yönetim birimlerinde il özel idarelerinin yargısal makamlar önünde temsiliyetinin merkezi idarenin doğrudan temsilcisi olan valiler aracılığıyla yürütülüyor olmasıdır.

Özünde çekince konulan AYYÖŞ metninin 11. maddesi bakımından bir uygulama sıkıntısı olmamakla beraber, yerel makamların seçilmiş organlar vasıtasıyla temsil edilmesi gerektiği anlayışına aykırılık söz konusudur. Ancak genel anlamda Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yerel yönetim birimlerinin yargısal merciler önünde hak aramaları konusunda bir değişiklik söz konusu değildir.

Diğer taraftan, yerel yönetim birimleri üzerinde birtakım denetim yetkileri olan DDK'nın yeni yapısı ve Danıştay üzerinden değerlendirme yapmak mümkündür. Eski sistemde olduğu gibi doğrudan doğruya cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyette bulunan, yeni yapısıyla birtakım yetkisel genişleme yaşayan DDK'nın, istisnai de olsa yerel yönetimler üzerinde denetim yapma, organlar ve diğer görevliler hakkında soruşturma açma ve grup amiri kararıyla geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi söz konusudur (5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1-6. maddeler).

Danıştay üyelerinin niteliğinde meydana gelen değişiklikler de bu kapsamda değerlendirilebilir; fakat üye sayılarına ilişkin kapsamlı değişikliğin olmaması ve cumhurbaşkanı tarafından atanan üyelerin oranında herhangi bir değişikliğin yapılmamış olması bu değerlendirmeyi zayıflatmaktadır. Söz konusu tartışma alanlarında bu konulara ilişkin mevcut çalışmada ayrıca bir bölüm olması nedeniyle bu kısımda fazlaca tekrara girilmemek adına yalnızca AYYÖŞ metni çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır.

Son olarak belirtilmesi gereken hususlardan birisi de AYYÖŞ metninde yer alan çekincelerin kaldırılmasında yetki sahibi olan makama ilişkindir. Metne çekince koymuş olan taraf devletler, koymuş oldukları çekinceleri kaldırma konusunda serbest iradelerini kullanabilmektedirler. Ancak diğer taraftan Türkiye’de şartın onaylanmasına uygun bulma kanununa göre ilgili sözleşme metnine çekince konulan hükümler Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılabilir (Yeter, 1996: 12 akt. İnaç ve Ünal, 2015: 7). Bilindiği üzere Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçildiğinden, Bakanlar Kurulu’na ait yetkiler Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Yani AYYÖŞ açısından merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin değerlendirildiği çalışmada söz konusu madde metninde yer alan çekincelerin artık Cumhurbaşkanı tarafından kullanıldığı belirtilmelidir.

Bununla birlikte, UKOME üye sayılarında meydana gelen değişiklikler ve yerel yönetimler politika kurulu gibi yapılanmalar henüz uygulama çıktıklarına ilişkin fazlaca veri/somut uygulama ortaya koymamış olsa da bahsedilen kurumların kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler ile görev ve yetkileri dahi yerel yönetimlere ilişkin karar alma sürecinin merkeze taşındığında dair bir algı oluşumuna sebebiyet vermektedir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri göz önüne alındığında özellikle politika belirleme ve karar alma sürecinde merkez yoğun bir sürece girebileceğine yönelik kaygıları beslemektedir

ALTINCI BÖLÜM

DÜNYADA BAŞLICA HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Hükümet etme biçiminin sistemsal olarak değerlendirildiği bu çalışmada karşılaştırmalı analize başvurmak, çalışmanın önemli alt başlıklarından birisini teşkil etmektedir. Dünya uygulamasında özellikle 1980'lerden itibaren yükselişe geçtiği belirtilen merkez yerel ilişkilerinin (Elander, 1991: 31) çalışmaya zenginlik katması adına önemli bir başlık olacağı düşünülmüştür. Bu amaçla dünyada genel kabul görmüş olan başlıca hükümet etme modellerinin güncel en iyi temsilcileri olan ABD, Fransa ve Birleşik Krallık esas çalışma örnekleri olarak seçilmiştir. Diğer taraftan çalışmanın her hükümet sistemi için farklı devletler bazında geçerli tek bir merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişki tipinin olduğu yönünde bir kuramı yoktur.

Çünkü ulus altı yerel hükümetler (*subnational governments*) oldukça farklı ölçek ve yapılarla ortaya çıkmaktadır. Bu farklılık yönetsel kademelenme anlamında da kendisini göstermektedir. Yerel yönetimler üzerine ele alınmış 2016 tarihli OECD raporuna göre; 17 federasyon ve 84 üniter devlet üzerinde gerçekleştirilen çalışmada, 31 ülke tek kademeli yerel örgütlenme düzeyine sahipken, 47 ülke iki kademeli yerel örgütlenme düzeyine ve 23 ülke ise üç kademeli yerel örgütlenme düzeyine sahiptir (OECD/UNCD, 2016: 10-15). Bu durum, merkez yerel ilişkileri çalışmalarının genel ilkeler üzerinden çalışılmasını engellemektedir. Avrupa genelinde yapı ve ölçek farklılıklarının yanı sıra sorumlulukları da eklemek mümkündür (Lopez, 2007: 3).

Farklı sosyolojik yapıları, siyasal yapıları ve tarihi gelişimlerine bağlı olarak her devletin yönetim yapısı ve dolaylı yoldan bu duruma bağlı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki kendine özgü bir biçimde şekillenmektedir (Parlak, 2014: 8). Ancak aynı ülkenin kendi yönetim tarihi ve kültürel yapısı içerisinde hükümet sistemleri, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde kırılmalara neden olabilmektedir.

Bilindiği üzere ABD, başkanlık sisteminin, Fransa, yarı başkanlık sisteminin ve Birleşik Krallık da parlamenter sistemin etkili bir şekilde uygulandığı ülkelerdir. Diğer taraftan Türk demokrasi anlayışını ve yapısını anlamak ve Osmanlı yerel yönetim geleneğini anlamak adına daha çok karşılaştırmalı çalışma yapmanın önemi ortadadır

(Ortaylı, 2018: 4). Çalışmada bu anlayış hem içsel biçimde tarihsel olarak hem de dış ülke uygulamalarıyla desteklenmiştir. Zaten Osmanlı yönetsel yapısı ve anlayışı tam olarak anlaşılmadan Türkiye'nin yönetim yapısında meydana gelen yönetsel reformları sağlıklı bir şekilde değerlendirilmek mümkün değildir. Diğer taraftan tarihsel yönetsel kültür kadar karşılaştırmalı bir anlayışla değerlendirme yapmanın gerekliliği ortadadır. Bu maksatla hükümet etme biçimi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği dış ülke uygulamalarıyla desteklenmelidir.

Avrupa'da güncel anlamda modern beledi yapıların temelinin, Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan birtakım politik, sosyal ve iktisadi gelişmelerin etkisine bağlı olarak başkalaşım yaşayan şehirlerde atıldığı/ortaya çıktığı belirtilmelidir (Oktay, 2008: 123).

Toplumların geçirmiş oldukları süreçlerin sonucunda, o topluma ait devletin erkleri ile merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri doğal olarak doğrudan etkilenmişlerdir (Parlak, 2014: 14). Bu duruma, yerel yönetimlerin yönetim yapısı içerisindeki genel duruşları da dâhildir (Parlak, 2014: 14).

Yerel yönetimlerin, yönetim yapısı içerisindeki yerini gösteren ve merkezi yönetim karşısındaki genel duruşunun resmini ortaya koyan birtakım modellemeler söz konusudur. Saf bir merkeziyetçi devlet ya da saf bir âdem-i merkeziyetçiliğin pratikteki imkânsızlığının getirmiş olduğu gerçeklikle, her ülke söz konusu modellemelere malzeme oluşturacak şekilde, kendi yönetsel kültürüne uygun merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişki modelini benimsemiştir (Uysal ve Atmaca, 2018: 414-415).

Temel anlamda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri açıklayan dört farklı model söz konusudur (Parlak, 2014: 23 ve Uysal ve Atmaca, 2018: 415). Bu modellerin köklü ve önemli sayılabilecek olanları 'Temsilcilik' ve 'Ortaklık' modeliyken (Uysal ve Atmaca, 2018: 415); 'Güç Bağımlılık (Denge Teorisi)' ile 'Vekâlet' modellemeleri de diğer modelleri oluşturmaktadır. Diğer taraftan merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde dörtlü modellemenin aksine üç farklı model varsayımları da söz konusudur. Akarçay ve Ak (2018: 13)'a göre bu modeller; Temsilcilik, Ortaklık ve Tam Özerklik modelleridir.

Temsilcilik Modeli'nde, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir temsilcisidir (Parlak, 2014: 23) ve yerel yönetimler kendilerine ait yetkileri kullanırken merkezi idarenin temsilcisi gibi hareket ederler. Yani yerel yönetimler adeta merkezi idarenin

siyasi bir astı ve aynı zamanda yerel düzeyde merkezi idarenin politika ve kararlarının uygulayıcısıdır (Akarçay ve Ak, 2018: 13).

Diğer taraftan Ortaklık Teorisi'nde yine kavramdan anlaşıldığı üzere, yerel yönetimler konumsal açıdan merkezi yönetimle eşit ve aynıdır (Parlak, 2014: 23). Ancak yine de ortaklık teorisinde tam bir eşitlikten söz etmek güçtür. Merkezi yönetimin kısmen hâkim bir konumda olduğu belirtilmelidir (Akarçay ve Ak, 2018: 23).

Yerel yönetimler ile merkezi idarenin karşılıklı bağımlılıkları ve birbirlerine karşı kullanabilecekleri kimi kozları içeren diğer teorinin Güç Bağımlılık (Denge Teorisi) olduğu söylenebilir (Parlak, 2014: 23; Uysal, 2018: 415). Temsilcilik ve Ortaklık Teorisi'nin arasında değerlendirilebilecek olan Denge Teorisine göre adeta merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliği doğadaki birlikte yaşam formlarından mutualizm¹²⁷ kavramıyla açıklanabilir. Çünkü her iki yönetim arasında hem karşılıklı kozlar yer almakta hem kaçınılmaz birliktelik söz konusu olmaktadır.

Temsil eden- temsil edilen ilişkisine benzeyen bir diğer merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişki teorisine Vekâlet Teorisi denilmektedir. Bu teoriye göre, merkezi yönetimler hâkim konumdadır ve yerel yönetim birimleri, ancak merkezi idarenin denetiminde ve onun izin verdiği sınırlar içerisinde birtakım kamu hizmetlerini yürütmektedir (Bilgiç, 1998: 27 akt. Parlak, 2014: 23).

Akarçay ve Ak (2018: 13)'a göre; Tam Özerklik Modeli diğer iki modele kıyasla çok daha fazla idari ve mali özerklik istemektedir. Bu modelde yerel yönetimler, çok geniş mali ve idari yetkilerle donatılmışlardır. Benzer bir tanım daha evvel ortaklık modeli için yapılmıştır. Bu anlamda üçlü ve dörtlü teori ayrımında, Ortaklık Modeli ile Tam Özerklik Teorisi'nin benzeştiği söylenebilir.

Diğer taraftan Keleş (1994: 61-63 akt. Parlak, 2014: 21), yerel yönetimler için farklı bir sınıflandırma ortaya koymaktadır. İlgili sınıflandırmada, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine de değinilmesi ve yukarıda belirtilen kategorilerden farklı bir bakış açısının ortaya konulmuş olması, ilgili sınıflandırmaya çalışmada yer verilmesini zaruri bir hale getirmiştir. Dört kategori üzerinden yapılan değerlendirmede, yerel

¹²⁷ Doğada birtakım yaşam formları söz konusudur. Bu formlar sırasıyla yararlı yaşam formları ve zararlı yaşam formları şeklinde tanımlanabilir. Mutualizm, karşılıklı fayda birliğine dayanan yararlı yaşam formları içerisinde yer alır ve bu ilişki tipinde canlılar hayatta kalmak ve beslenmek adına birbirine fayda sağlarlar (Dönmez ve Çelik, 2017: 304-305).

yönetimlerin işlevleri, yasal statüleri, üstlenmiş oldukları roller ve aynı zamanda merkezi idare olmaksızın yasalar çerçevesinde üstlenmiş oldukları görevleri yapabilme kapasiteleri ve son olarak yerel yönetimlerin varlık nedenleri şeklinde gruplandırılabilir olan bir tanımlama söz konusudur. İlk grup yerel yönetimler, kendilerine verilmiş görevleri yerine getirirken, merkezi idarenin taşra uzantılarının desteğine duydukları ihtiyaçla ön plana çıkmaktadır. Yani merkezi idarenin taşra birimleri olmadan faaliyette bulunamamaktadırlar. Bu ülkelere Keleş (1994: 61) Belçika ve Yunanistan'ı örnek vermektedir.

Anayasal statüye sahip olmayan yerel yönetimler ikinci grup yerel yönetimleri oluşturmaktadır. Yasayla kurulup kaldırılabilmesi mümkün olan yerel yönetimler üzerinde uygulamada merkezi idarenin denetim yetkisinin az olması ve taşra birimleriyle olan ilişkisindeki mesafe, bu tip ilişki biçiminin en ilginç yanlarından. ABD ve Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler bu başlık altında sınıflandırılmıştır. İlerleyen bölümlerde Birleşik Krallık ve ABD başlığında, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine detaylı bir şekilde yer verileceğinden bu bölümde daha fazla bilgiye yer verilmemiştir.

Üçüncü modeli kabaca İskandinav modeli olarak adlandırmak mümkünse de Keleş (1994: 61-63 akt. Parlak, 2014: 21) tarafından verilen örnekler arasında Almanya, İsviçre, Hollanda ve Avusturya da yer almaktadır. Bu tipte, yerel yönetimler genel yetki ile birtakım ayrıcalıklı ve üstün konumlarıyla dikkat çekerken, çok geniş bir şekilde mali ve yönetsel özerklikten de yararlanmaktadırlar (Keleş, 1994: 61-63 akt. Parlak, 2014: 21).

Son sınıflandırmaya konu olan yerel yönetimlerin görüldüğü ülkelerin başında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gelirken, bu ülkelerin günümüzde bu sınıflandırmaya konu olan yapılarının kısmen çözülmeye uğradıklarını belirtmek gerekmektedir. Ancak söz konusu dönemde Keleş (1994: 61-63 akt. Parlak, 2014: 21) tarafından yapılan sınıflandırma içerisinde önemli bir başlıktır. Çünkü Sosyalist Blok ülkeleri, sistemin ideolojik bakış açısından kaynaklanan özgün yönetim biçimleri sergilemektedir. Bu anlamda birçok eski-Sovyet ülkeleri, yerel yönetim alanında büyük dönüşümler geçirmiştir. Sovyet yönetimine maruz kalan Türkiye dışındaki diğer birçok Türki devletlerde de bu durumu gözlemlemek mümkündür. Özellikle katı merkeziyetçilikten

çıkmiş söz konusu ülkelerin karşılaştıkları problemin başında idari yeniden yapılanma, demokratik ve daha katılımcı yerel yönetimlere nasıl geçileceği sorunu gelmektedir¹²⁸ (Özkulluk ve Jorayev, 2013: 84; Elma, 2013: 68). Eski Sovyet ülkelerinin birçoğuna zorla yerleştirilmiş olan modelin en belirgin unsuru, ekonomik ve yönetsel yapıların üst üste binmiş olması gösterilmiştir (Keleş, 1994: 63 akt. Parlak, 2014: 21).

Son olarak yerel yönetimlerin görevlendirme ve yetkilendirilmelerine ilişkin birtakım ilkelere değinmek yerinde olacaktır.

Merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde kabul edilen ilkeler genellikle üç yöntemle; ‘Liste’, ‘Genel Yetki’ ve ‘Yetki’ İlkeleriyle uygulanma şansı bulmaktadır (Öztop, 2018: 191). Genel Yetki İlkesi, başkaca bir yönetim birimlerine bırakılmamış ve kanunların yerel yönetimlerce söz konusu yetkileri kullanması konusunda yasaklamadığı tüm hizmetlerin yerel yönetim birimlerine ait olduğu yetki şeklidir. Yani aksi belirtilmedikçe yerel yönetimler söz konusu yetki türünde genel yetkili kabul edilirler. Genel Yetki İlkesi, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama şansı bulmuştur (Öztop, 2018: 191; Uysal ve Atmaca, 2018: 415).

Yetki İlkesi, yerel yönetimlere yasama organı tarafından açıkça izin verilen yerel hizmetlerde söz konusu olmaktadır (Öztop, 2018: 191). Bu yetki Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde uygulanma şansı bulmaktadır (Uysal ve Atmaca, 2018: 415).

Son olarak, Liste İlkesi’ne değinilecek olursa, yasalar tarafından ismen belirlenmiş yetkilerin söz konusu olduğu belirtilebilir. Bu ilkede, yerel yönetimlerin görevleri ve yetkileri tek tek sıralanmakta ve yerel yönetimler yalnızca yasama organı tarafından belirtilmiş ve bu listede yer alan hizmetlerde faaliyette bulunmaktadırlar (Güngör, 2012: 4’den akt. Öztop, 2018: 192).

Her ne kadar çalışmanın konusu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, merkez-yerel ilişkileri ve vesayet denetiminin değerlendirilmesi ise de aynı zamanda, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri ve hükümet etme şekli ile söz konusu merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri arasında ne gibi bağlantının olup olmadığı da araştırılmaktadır. Bu amaçla çalışmanın 6. bölümünde, yukarıdaki bilgiler ışığında ve

¹²⁸ Bu konu hakkında daha fazla bilgi edinmek için; Ökmen ve Elma (2013) tarafından düzenlenen, ‘Türk Dünyasında Yerel Yönetimler’ isimli esere bakınız.

aynı zamanda çalışmaya katkı sağlamak ve çalışmayı zenginleştirmek adına farklı yönetsel kültüre, yönetim yapısına, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisine sahip ülkeler üzerinden de merkez-yerel ilişkilerine dair değerlendirmeler yapılmıştır. Bu doğrultuda; ABD, Birleşik Krallık ve Fransa başta olmak üzere zaman zaman konu ile ilgili değinilmesi gereken ülkelerin anayasal yapıları ve özgünlükleri içerisinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri irdelenmektedir. Bu amaçla görev ve yetki ilkeleri ile merkezi yönetim ve yerel yönetim modellemeleri içerisindeki yerlerinin tespiti yapılarak, alana katkı sağlanması amaçlanmıştır.

6.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD, siyasi yönetim bakımından demokratik bir ülkedir. Hükümet etme sistemi bakımından benimsemiş olduğu sistem başkanlık sistemidir. Köklü bir anayasal geçmişe sahip olan ABD’de söz konusu anayasanın (1787) en önemli karakteristik özelliği süreklilik (*continuity*) ve durağanlığıdır (*stability*). Ancak bununla birlikte özellikle 21 yy. başlarında Amerikan politik sistemini etkileyen birtakım gelişmeler de yaşanmıştır. Bunların başında kongre ve başkan arasındaki ilişkiler, siyasi partilerin dönüşümü, yüksek mahkemenin (*supreme court*) değişen rolü ve federalizmin değişen karakteri örnek gösterilmektedir (Vile, 2007: 1). Devlet şekli bakımından ise bileşik devlet kategorisinde, devlet topluluklarına sahip federasyon şeklinde bir örgütlenmeye sahiptir. Yani şekli anlamda tekçi (üniter) devlet yapılanmasında olduğu gibi klasik bir merkezi yönetim yerel yönetim formuna sahip değildir.

ABD yerel yönetim yapısının, merkezi hükümet, eyalet hükümetleri, ilçeler, belediyeler, kasabalar, okul bölgeleri ve özel bölgeler göz önüne alındığında oldukça karmaşık bir yapıya sahip olduğu belirtilmelidir. Diğer taraftan, ABD’de merkez yerel ilişkileri tartışılırken federal devlet ile alt yönetim kademeleri arasındaki ilişkiye odaklanmak daha uygun olacaktır (Elander, 1991: 49). Çünkü ABD şekli anlamda ülkenin genelinde geçerli sayılabilecek bir merkez yerel ilişkisine sahip değildir.

Söz konusu tanımlama, federal devlet yapısına sahip olan ABD’de, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi olmadığı anlamına gelmemelidir. Doğal olarak federal devletlerde de merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi vardır fakat bahsedilen bu

ilişkinin federal devlet ve federe devlet arasında olduğu söylenemez (Arıkboğa, 2018: 7).

ABD gibi federatif yapılarda tek bir merkez olmadığı açıktır. Yani hem federe devletler yerel birimler üzerinde bir merkezi yönetimi teşkil ederken, hem de federal devletin kendisi bir merkezi yönetim pozisyonunda yer almaktadır. Çünkü ABD’de yönetim yapısı üçlü kademeye göre şekillenmekte, bu kademinin birinci basamağını federal devletin kendisi oluştururken, ikinci basamak federe devletler ve son birimler ise yerel yönetimler şeklinde sıralanmaktadır (Ayhan, 2008: 103).

Bu doğrultuda ABD örneğinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin hem federe düzeyde hem de federal düzeyde meydana geldiği belirtilebilir (Arıkboğa, 2018: 7).

Çalışmada, ABD örneğinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri; genel anlamda ABD tipi başkanlık sisteminin özellikleri, ABD’de idari örgütlenme, yerel yönetimlerin kısa tarihçesi ve genel hatlarıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki başlıklarıyla değerlendirilmiştir.

6.1.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Sistemi Uygulaması

ABD saf başkanlık sistemi denilen hükümet etme şeklinin hâkim olduğu bir ülkedir ve aynı zamanda başkanlık sisteminin güncel anlamda dünya üzerindeki en önemli temsilcisidir. Hatta öyle ki, ‘başkanlık sisteminin anavatanı olma’ (Zengin, 2016: 2) etiketine sahiptir. Başkanlık sistemi uygulamaların en karakteristik özelliğinden birisi olan başkanın halk tarafından seçimi ABD uygulamasında halk tarafından doğrudan değil; seçiciler kuruluna dayalı sistem (*electoral college system*) sonucunda belirlenmektedir (Sargentich, 1993: 579). Diğer taraftan iktisadi, sosyal ve yönetsel açıdan dünyanın önde gelen ülkelerinden olması ABD’nin özgün kamu yönetimi yapısını incelemeye değer hale getirmektedir (Önder, 2018: 59). Çünkü ABD Anayasası’nın kabul ettiği sistem, parlamentarizm gibi tarihi bir gelişmenin ürünü

olarak değil, 1787 yılında ABD’de, Philadelphia’da toplanan Kurucu Meclis’in uzun müzakereleri sonucunda oluşan bir hükümet sistemidir (Kuzu, 2015: 19)¹²⁹.

ABD uygulamasında, saf başkanlık sisteminden kast edilen, gerçek anlamda bir yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrımıdır (Kuzu, 2015: 20). Güçlerin ayrımı ilkesinin ABD’de bu denli güçlü bir şekilde kurgulanmasının temel gerekçesi ülkenin kuruluşunun tarihsel serüveninde gizlidir. Amerikan anayasasının kurucuları İngiliz Kralı’nın despotizmini, göstermelik demokrasi uygulamalarını ve güçlerin tek elde toplandığı bir yönetim düzeni istemiyorlardı çünkü böylesi bir düzeni yaşayarak tecrübe etmişlerdi. Bu durumdan kaçınmak için güçler ayrımı kuramının uygulanmasını ve söz konusu güçlerin kendi aralarında da dengeli bir şekilde yönetsel düzene hakim olmasını istemişlerdir (Vile, 2007: 6).

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran en temel özelliğin, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrım olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte kuvvetlerin birbirini kontrol etmesi ve icra organının sürekliliği ve istikrarı, sistemin dayandığı diğer prensiplerdir (Kuzu, 2015: 26). Sistemin ABD uygulaması, üç ayaklı bir bütün görünümü sergilemekte ve bu şekilde çoğunluğun despotizmini engellendiği belirtilmektedir (Bektaş, 2019: 206-207).

Sisteme ait denge özelliği karar alma faaliyetlerinde erklerin tek elde toplanmış haline nazaran daha yavaş bir işleyişe neden olsa da gücün tek elde toplanmaması adına karar alma hızından feragat edilebilecek bir öneme sahiptir.

ABD’de ne yasama ne de yürütme seçimleri yenilemek suretiyle birbirlerini feshetme yetkisine sahip değildirler (Bektaş, 2019:206). Bu anlamda her bir erk kendi görev ve etki alanında faaliyette bulunmaktadır.

ABD anayasasının 2. maddesin 1. bölümünde, yürütme yetkisi ABD başkanına tanınmıştır. ABD başkanı iki türlü bir seçim sistemiyle dört yıllığına göreve gelmektedir. ABD Anayasasına göre her eyalet, kendi senatör ve temsilciler meclisi temsilcisi kadar seçici (*elector*) tayin etmektedir (Washington D. C. seçicilerini de eklemek gerekmektedir). Eyaletler tarafından belirtilen söz konusu seçiciler aracılığıyla da ABD başkanını seçmektedirler (ABD Anayasası 2. madde 1. bölüm). ABD’de

¹²⁹ ABD Anayasası’nın yapım süreci ve Başkanlık Sistemi’nin doğuşu hakkında daha detaylı bilgi için, Kuzu (2015)’nun; ‘*Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*’ adlı eserine bakınız.

seçicilerin toplam sayısı 538'dir ve bu sayı her federe devletin meclisteki üye sayısı ve senatodaki iki senatörün toplamından oluşmaktadır (Kuzu, 2015: 26).

ABD'de kanunlar kongre tarafından yapılmakta ve ABD başkanının onay vermesi halinde yürürlük kazanmaktadır. Başkanın bunun dışında yüksek mahkeme ve federal mahkeme üyelerini aday gösterme, yürütme için kendi kabinesini (sekretaryasını) oluşturma ve yüksek bürokrasiyi atama (senato onayı gerekmektedir), orduya başkomutanlık etme ve yürütme kararları (executive orders) yayınlama (Bektaş, 2019: 206-207) gibi önemli görevleri söz konusudur.

Başkanlık sisteminin ABD uygulamasında, başkanla birlikte halk tarafından bir de başkan yardımcısı seçilmektedir. Atamayla değil seçimle işbaşına gelen bir yardımcı figürü tercih edilmiştir. Senatonun doğal başkanı kabul edilen başkan yardımcısının bir diğer önemli görevi daha söz konusudur. 1787 tarihli ABD Anayasası'nın 1967 tarihinde yapılan değişiklik sonrası başkan yardımcısının; '*ölümü, görevden alınması veya istifası halinde*' başkanın yerine geçmesi kararlaştırılmıştır¹³⁰. Başkan yardımcısının seçimle iş başına getirilmesinin daha sonra başkanın yerine geçecek olmasıyla siyasi bir nedeni söz konusudur. Atamayla gelmiş bir yardımcının gerekli şartlar gerçekleştiğinde (ölüm, istifa ve görevden alma) ABD halkını temsil etme durumu söz konusu olmaktadır. Ancak ABD tarihinde atamayla işbaşına gelmiş başkan yardımcısının başkan olduğu dönem de söz konusudur. Daha önce ifade edildiği üzere¹³¹ Gerald Ford, Spiro Agnew (seçilmiş başkan yardımcısı) yerine başkan yardımcılığına atanmış ardından dönemin ABD başkanı Richard Nixon'ın istifası sonrası hiçbir şekilde seçilmemiş olmamasına rağmen 1974-1977 döneminde ABD'de başkanlık yapmıştır.

ABD'de yasama organı çift kanatlı bir görünüm sergilemektedir. Temsilciler Meclisi (*House of Representatives*) ve Senato'dan (*Senate*) oluşan yasama organı yerel düzeyde eyaletlerin temsilde adalet arayışlarıyla şekillenmektedir. Bu yüzden Senato'nun oluşumu ve Temsilciler Meclisi'nin oluşumu ile söz konusu meclisler için

¹³⁰ ABD Anayasasında değişikliğe neden olan ifade şu şekilde düzenlenmiştir (1967 Değişiklikleri, Bölüm 2):

'*Başkan'ın görevden alınması, ölümü, ya da istifası halinde, Başkan Yardımcısı, Başkan olacaktır*'.

¹³¹ Bu tezin 46. sayfasında, 46. dipnotta benzer ve açıklayıcı ifadeler yer verilmiştir.

gerekli üye şartları ve görev süreleri tamamen farklı bir şekilde düzenlenmiştir (Zengin, 2016: 3-4).

ABD anayasasının ilgili bölümlerinde, senatonun ve temsilciler meclisinin nasıl belirleneceği ve üyelik şartları ortaya konulmaktadır. İlgili anayasanın 2. maddesine göre, temsilciler meclisi, her eyaletin kendi halkı tarafından 2 yılda bir seçerek işbaşına getirilecek olan delegelerden oluşmaktadır. Temsilciler her eyaletin nüfus oranlarına göre belirlenmekte ve toplam 485 üyeden oluşmaktadır. Diğer taraftan ABD kongresinin ikinci kanadı olan Senato ise, her eyaletin eşit temsiline dayanmaktadır. Her eyaletten iki senatör 6 yıllığına seçilmekte ve her senatör bir oya sahip olmaktadır (ABD Anayasası 1. madde 3. bölüm). Senatör olabilmek için 30 yaşını doldurmak ve en az 9 yıldır ABD vatandaşı olmak gerekmektedir. Oysa temsilciler meclisi üyesi olabilmek için 25 yaşında olmak ve 7 yıl ABD vatandaşı olmak yeterlidir (ABD Anayasası 1. madde 2. ve 3. bölüm). Senato, 50 eyaletten 2'şer temsilcinin katılımıyla toplamda 100 kişiden teşekkül etmektedir. Bununla birlikte ABD'de eyaletlerin de her birinde (Nebraska Eyaleti dışında) iki kanatlı yasama organı söz konusudur. Genellikle daha geniş olan kanat vergi ve bütçe gibi konularda faaliyet gösteren temsilciler meclisiyken; daha küçük kanat olan senato ise denge ve kontrol sisteminin bir parçası olarak hareket etmektedir (Whitehouse, 2020).

Kuvvetler ayırımının üçüncü ayağını teşkil eden erk ise, yargıdır. Yargının dayandığı en büyük güç ise, doğrudan ABD anayasasıdır. 1787 ABD Anayasası'nın 3. maddesi yargı başlığına ayrılmıştır. Senato tarafından kabul edilmiş ve bununla birlikte başkan tarafından imzalanmış bir düzenleme yargısal makamlar tarafından 1787 ABD Anayasası'na aykırı olduğu gerekçe gösterilerek iptal edilebilmektedir (Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 34). Diğer taraftan başkanın, kongrenin kabul ettiği yasaları veto etme yetkisi söz konusu olurken, başkanın önemli derecede atamaları ve bütçe düzenlemesi gibi idari kararlarında yasamanın etkili rolü söz konusu üçlü denge mekanizmasının en belirgin düzenlemeleridir.

6.1.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde İdari Örgütlenme

ABD, federatif bir devlet örgütlenmesine sahiptir. Devletin tamamı 50 eyaletten oluşmaktadır. ABD devlet yapılanmasında, tüm eyaletlerin federal devlette olduğu gibi

kendine ait bir bayrağı, meclisi, anayasası ile seçimle işbaşına getirilen bir valisi bulunmaktadır (Turan, 2017: 2). Çoğu eyalette vali yardımcısı, başsavcı, dışişleri bakanı, denetçiler ve komisyon üyeleri de halk tarafından seçilmektedir. ABD anayasasına göre cumhuriyetçi bir hükümet biçimini desteklemek zorunda olan eyaletler, federal hükümete göre modellenmekte ve yasama, yürütme ve yargı ayırımına sahip olarak şekillenmektedir (Whitehouse, 2020).

Özünde her biri ayrı bir devlet görünümü sergilemektedir. ABD yönetsel ve siyasal tarihi ile anayasa süreci gerçek anlamda yerelden merkeze yetki aktarımıyla şekillenmiştir.

Bu doğrultuda adem-i merkezîyetçi anlayışın söz konusu federatif yapılanma içerisinde ABD'nin bütün mekanizmalarına hakim olan en belirgin özelliği olduğu belirtilebilir (Ayhan, 2008: 103).

ABD'de genel anlamda idari örgütlenme denildiğinde, birincil düzey merkezi yapılanma olarak kabul edilebilecek olan federal devlet, ardından ikincil düzey olarak federe devletler gelmektedir. Diğer taraftan her eyalet aynı şekilde örgütlenmeye de iller (*counties*), belediyeler (*local governments*), özel bölge yönetimleri (*special districts*) ve okul bölgeleri (*school districts*) şeklinde genel bir örgütlenmeden söz edilebilir (Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 34).

Eyaletler 1787 ABD Anayasası'nda 4. maddede 4 bölüm halinde düzenlenmektedir. 1. bölüm her eyaletin birbirleri ile olan ilişkilerini düzenlemektedir. Genel hatları Kongre tarafından belirlenecek olan ve her eyalet tarafından ayrıca konulacak olan yasalara, yargılama kurallara diğer eyaletler güven duymak ve uymakla mükelleftir (1787 ABD Anayasası, 4. madde, 1. bölüm). Diğer taraftan eyaletler ABD federal yapısı içerisinde diğer eyaletlerin vatandaşlarına kendi vatandaşlarına tanımış oldukları ayrıcalık ve bağımsızlıklardan yararlandırmak zorundadırlar. Bununla birlikte aynı bölümde herhangi bir suç veya başka bir sebepten diğer eyaletlere kaçması durumunda eyaletler arasındaki iş birliği ve dayanışmaya yer verilmiştir (1787 ABD Anayasası, 4. madde, 2. bölüm). İlgili maddenin devamı olan 3. bölümde, birleşik devletler bünyesine yeni eyaletlerin katılabilmesine Kongre onayı şartıyla imkân tanınmaktadır. Birleşik devletlere katılan her eyalette yönetim şeklinin cumhuriyet olacağı anayasa ile garanti edilmiş ve anayasal hükümlerin hiçbir surette eyaletlerin

haklarına zarar verecek şekilde kullanılmayacağı taahhüt edilmiştir (1787 ABD Anayasası, 4. madde, 3. ve 4. bölüm).

ABD’de yerel yönetimler denildiğinde ise; ‘*counties, municipalities, townships, school districts, special districts*’ gibi yerel yönetim birimleri söz konusu olsa da her eyalette aynı birimlere birebir rastlanmamakta ve kimi durumlarda da aynı görevi yerine getiren yerel birimler arasında farklılaşmalar yaşanmaktadır (Ayhan, 2008: 106). Yukarıda bahsedilen yerel yönetim birimlerinin birbirlerini önceleme gibi bir durumu söz konusu değildir. Örneğin Louisiana’da county’ler, parish kavramıyla ifade edilmekte, municipality’ler ise, bazı eyaletlerde ilgili kavramla aynı işi üstlenen, town (township, plantation, location) village, brought gibi isimlendirmelerle anılmaktadır (Ayhan, 2008: 107-108- 111).

6.1.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

Küresel anlamda yerel yönetime ait işlerin eski olduğu bilinmekle birlikte modern yerel yönetim olgusunun yeni sayılabileceği belirtilmiştir. ABD örneği de söz konusu önermeyi doğrulamaktadır. Bu durumda ABD’nin ülke olarak kuruluş tarihinin yeni olmasının da rolü belirtilmelidir.

Devletler düzeyinde birtakım gelişmeler yeni kabul edilse de ABD ülke yönetsel geleneğini temelinin 16. ve 17. yy.’a kadar götürülmesi mümkündür (Önder, 2018: 60). Söz konusu tarihler, ABD’de ilk kolonileşme hareketlerinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Gerçek anlamda bağımsız bir devletin kurulması ABD kolonilerinin İngilizlere karşı başlattığı bağımsızlık mücadelesi sonrası ancak 1776 yılında mümkün olacaktır (Caner ve Parlak, 2013: 58, akt. Önder, 2018: 62).

ABD’de 18. yüzyıla kadar götürülebilecek olan yerel yönetim (local government) anlayışı, özellikle İngiliz düşünürler olan Turgot ve Bentham’ın görüşlerinden de etkilenmiştir (Ayhan, 2008: 104).

ABD’de tüm eyalet anayasalarında kendi yerel örgütlenmelerini kurmalarına yönelik yetki veren düzenlemeler söz konusudur. Tüm eyaletler söz konusu düzenleme çerçevesinde yerel yönetim birimlerini bünyelerinde barındırmaktadır. En genel örgütlenme tipi olarak county ve municipality uygulaması göze çarpmaktadır. İki eyalet

dışındaki (Connecticut ve Rhode Island) tüm eyaletlerde county uygulaması söz konusudur. Söz konusu yerel örgütlenme birimi genellikle ölüm-doğum kaydı, geçişler, seçimlerin yönetimi, yerel ve kırsal yolların yapımı gibi işlerle meşgul olmaktadır. Municipality'ler ise bir county'ye bağlı ya da ondan bağımsız olarak şehir, kasaba ve köyleri kapsayan kendine özgü yönetim birimleri ve vergilendirme yetkisi bulunan yerel örgütlerdir. Bununla birlikte school districts ve townships gibi farklı yerel örgütlenme tipleri de söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetimler ABD'de aynı zamanda demokratik geleneğin yaşatılması adına önemli işlev üstlenmektedirler. Yaklaşık 500.000 seçilmiş görevlinin yer aldığı ABD'de, bu seçilmişlerin 8.500 tanesi ulusal ve eyalet düzeyinde görev yapmaktayken, geriye kalan seçilmiş görevliler yerel yönetim ofislerinde görev almaktadırlar (Arnold, 2004: 25-26).

Yerel yönetimlerde özerk belediyeçilik anlayışı 1875 Missouri Anayasası ile başlamış, daha sonra California, Washington ve Minnesota eyaletleri başta olmak üzere diğer eyaletlerde de yayılmıştır (Ayhan, 2008: 105). ABD uygulamasında özerk belediyeçilik anlayışı, 'home rule' olarak adlandırılmakta ve özünde belediyelerin yerel nitelikli işlerine hiçbir yönetsel birimin (devlet veya eyalet) karışmasına izin vermeyen bir anlayışa dayanmaktadır (Ayhan, 2008: 105).

6.1.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Merkez-Yerel İlişkisi

Kendine özgü yapısı ve tek bir merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisinin olmadığı (Öztop, 2018: 198) ABD'de, söz konusu ilişkinin niteliğini tespit etmek oldukça karmaşıktır. Bu yüzden tek tip yönetsel anlayışa sahip olmayan federe devletlerde birtakım kategorileştirme çalışmaları da yapılamamaktadır. Dolayısıyla ABD örneğinde yerel yönetim birimlerinin organları, türleri, görevleri, mali ve personel yapısı gibi konularda tek bir model oluşturmak çok zor bir hal almaktadır (Türker, 1999: 595, akt. Ayhan, 2008: 103).

Ayhan (2008: 103)'ün aktardığı bilgilere göre, Moak (1977: 17) ABD yerel yönetim gerçeğini şu şekilde ifade etmektedir:

“ABD'deki yerel yönetimler konusunda yapılacak araştırmalarda, bu idareleri nitelenmek için kullanılan deyimlerin karışıklığı içinde kaybolmak tehlikesini göze almak gerekir”

Ancak bu durum ABD’de bir merkezi yönetimin veya yerel yönetimin olmadığı anlamına gelmez. O halde hâlihazırdaki ikili yapılanmanın olduğu her düzende bir merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinden bahsedilebilir.

6.1.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler

Yerinden yönetim birimlerinin olduğu her yerde merkez-yerel ilişkisinden söz edilebilir. Ancak, ABD gibi federatif devlet örgütlenmesine sahip bir devlette merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi farklı bir bakış açısıyla ele alınmalıdır. Çünkü ABD’de hem federalizm hem de yerinden yönetim söz konusudur (Arıkboğa, 2018: 7). Yerel yönetimler üzerinde iki farklı merkezi kademe ve aynı zamanda ülke genelinde eyalet bazında farklı ilişki tipleri söz konusudur. Arslan (2015: 26), ABD gibi federatif yapılanmaya sahip devletlerde yatay (*horizontal*) kuvvetler ayrılığı uygulamasının yanında bir de dikey (*vertical*) kuvvetler ayrılığının varlığından bahsetmektedir. Bu durumun merkez-yerel ilişkileri çalışmalarındaki önemi ise, dikey kuvvetler ayrılığı sonrasında yönetim yetkilerinin kent düzeyindeki belediye yönetim birimleri, doğrudan yönetim kabiliyetine sahip mahalle yönetimleri (komün yönetimleri) arasında paylaşılmasını da ifade etmesinden (Arslan, 2015: 15) gelmektedir.

Tablo 6. 1.’de ABD örneğinde çeşitli yönetsel kademeler arasında benimsenmiş olan yetkiler yer almaktadır.

Tablo 6. 1. 1789 ABD Anayasası’nda Farklı Yönetsel Birimlere Ait Yetkiler

Millî (Federal) Yönetim	Federal ve Eyalet Yönetimi	Eyalet Yönetimi
Para Bastırmak	Vergi almak	Yerel yönetimler oluşturmak
Dış ilişkileri yürütmek	Borçlanmak	Eyalet içinde ticareti düzenlemek
Ülkeler ve eyaletler arası ticareti düzenlemek	Mahkemeler kurmak	Seçimleri yapmak
Ordu ve donanma sahibi olmak	Kanun yapmak ve uygulamak	Federal Anayasa değişikliklerini onaylamak
Savaş ilan etmek	Banka ve şirketlere izin vermek	Kamu sağlığı, güvenliği ve huzuru ile ilgili tedbirler
Yüksek mahkemenin altında mahkemeler kurmak	Genel refah için harcama yapmak	Anayasanın Federal Yönetime vermediği veya eyaletlere yasaklamadığı yetkileri kullanmak
Anayasayı uygulamak için kanunlar çıkarmak	Ulaşım ve karayolları yapmak	Lisanslar vermek
Posta teşkilatı kurmak	Bedeli karşılığında kamusal amaçlarla mülk edinmek	Eyalet Anayasasını yapmak

Kaynak: (Fairfax 2017, akt. Önder, 2018: 69).

Tablo 6. 1.'den anlaşıldığı gibi, yerel yönetimler eyalet yönetimleri altında şekillenmektedir. Aynı zamanda ABD'de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri, içinde buldukları eyaletler tarafından verilen ve adına '*charter*' denilen yetki belgeleriyle belirlenmektedir (Öztop, 2018: 198). Bu yüzden doğrudan doğruya eyalet sayısı kadar farklı yerel yönetim örgütlenmeleri olmasa da her eyalette kendine özgü bir merkez-yerel ilişkileri söz konusudur.

ABD'de genel anlamda, yerel yönetimler yetki anlamında geniş faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Örneğin; belediyeler (*municipalities*) şeklinde adlandırılabilir olan yerel idareler, sağlık, güvenlik ve vergilendirme gibi alanlarda güçlü yetkilere sahiptir; fakat özellikle vergilendirme konusunda bağlı oldukları federe devletin gözetiminde hareket etmektedirler (Ayhan, 2008: 109). Bu durum yukarıda daha önce belirtilmiş olan ABD'de yerel yönetimler üzerindeki tek merkezin olmayışı anlayışıyla açıklığa kavuşturulabilmektedir. Yani vergilendirme örneğinde belediyeler üzerinde bir nevi vesayet yetkisi kullanan makam doğrudan federal devlet değil, ilgili belediyenin bağlı olduğu federe devlettir.

İçlerinde ABD örneğinin de yer aldığı birtakım ülkelerde (Kanada, İngiltere (Birleşik Krallık), İrlanda, Yeni Zelanda) yerel yönetimlerin merkezi yönetim birimleriyle olan ilişkileri yatay ilişki şeklindedir ve dikey ilişkiler genellikle az sayıdadır (Keleş, 1994: 61-63 akt. Parlak, 2014: 21).

Sonuç olarak ABD, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin tipik üniter devlet yapılanmasından farklı olarak, iki kademede şekillendiği ancak esasen yerel yönetimler üzerindeki merkezi yapının federe devletlerin kendisi olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte 1787 ABD Anayasası'nda doğrudan yerel yönetimlere yer verilmese de federal nitelikli olmayan yetkilerin eyaletlere ve yerel yönetim birimlerine bırakıldıkları kabul edilmektedir (Gül, 2013: 26 akt. Öztop, 2018: 199). Bununla birlikte sayıları, isimleri, üstlenmiş oldukları görevleri birbirinden farklı olan yerel yönetimlerin genel anlamda önemli görevlere sahip oldukları belirtilebilir.

Her eyaletin farklı anayasaya ve yerel yönetim yapısına sahip olmasının özerklik anlamında sonucu, eyalet sayısı kadar merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin varlığıyla ifade edilebilir.

Federal yapı nedeniyle yargı erki hem federal düzeyde (*Supreme Court*) hem de yerel mahkemeler eliyle kullanılmaktadır Supreme Court kararları eyaletleri de bağlamaktadır (Arslan, 2003). ABD’de yerel yönetimler esasen iki temel sınırlama altındadır. Bu sınırlar, ABD federal anayasası ve ABD federal yasama organı tarafından federal anayasaya uygun olarak düzenlenen yasal düzenlemelerdir. Söz konusu iki temel kısıtlamaya uygun olmayan federal düzenlemeler yüksek mahkeme tarafından denetlenmekte ve anayasaya aykırı (*unconstituonal*) olduğu belirlenmektedir (Vile, 2007: 5). Bu yüzden dolaylı olarak yerel yönetimlere ilişkin kararlarda denetim sağlayabilmektedirler.

6.1.4.2. Siyasi İlişkiler

ABD Anayasası, özyönetim hakkına sahip federe devletler üzerinde dış ilişkiler, eyaletler arası ilişkiler ve savunma gibi konularda tek sorumluluk sahibi güçlü bir federal yapılanma kurmuştur (Usaembassy, 2020: 8). ABD sisteminin federatif yapısı, merkezden yerele doğru bir yetki göçerimi şeklinde değil, anayasanın kabulü sonrası üçlü yönetim kademelenmesi içerisinde orta sırada yer alacak olan eyalet devletleri/federe devletler tarafından belirli amaçlar etrafında bir güç birliği anlaşması ile meydana gelen anayasanın ürünüdür.

Ömürgönülşen (2009: 315) bu durumu; ‘...güçlü ve birleştirici bir merkezi yönetim ihtiyacı ile farklılıkları gözetken özerk bir yerinden yönetim özelliği arasında hassas bir denge...’ şeklinde ifade etmektedir. Bu yüzden ABD federal sisteminde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir denge gözetilerek özgürlükler korunmaya çalışılmıştır (Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 108). Yani esasen ABD güçlü bir yerel yönetim geleneğinin etkisi altındadır. Çünkü ABD yönetsel ve siyasi tarihi, yerelden merkeze doğru bir güç aktarımı şeklinde örgütlenme şansı bulmuştur. Seçmenler tarafından kullanılan birtakım güncel siyasi haklar söz konusu ifadeleri doğrulamaktadır. Söz konusu mekanizmalar geri çağırma/görevden düşürme şeklinde adlandırılabilir olan ‘*recall*’, genel halk görüşmesi sayılabilecek olan ‘*public hearing*’ ve ‘*referandum*’ şeklinde sıralanmaktadır (Ayhan, 2008: 107). Yani yerel düzeydeki ihtiyaçların, yereli göz ardı ederek merkezi birimler aracılığıyla nihayete erdirmek zorlaşmaktadır. Bu anlamda merkez-yerel ilişkileri bağlamında ilgili siyasi

yetkilerin kullanım saha ve düzeyi ne olursa olsun, sembolik değeri de söz konusudur. Türkiye’de, ABD uygulamasıyla karşılaştırılacak olursa, beş farklı yerel demokrasi uygulamasından söz edilebilir. Bu uygulamalar; referandum, meclis toplantılarına katılım, kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 77. maddesi çerçevesinde belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve bilgi edinme ve dilekçe hakkı şeklinde sıralanmaktadır¹³² (Erdoğan, 2019a: 210-211).

Diğer taraftan siyasi ilişkiler başlığında, yerel yönetim birimlerinin yasama organlarıncı denetimi ve yerel yönetimlerin birbirleri ile olan ilişkilerine değinmek gerekmektedir. ABD’de yasama faaliyeti, federal devlet ve federe devletler bünyesinde ayrı ayrı örgütlenen yasama organları tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum siyasi özerkliğin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Federal düzeyde söz konusu yasama organı, Senato (*senate*) ve Temsilciler Meclisi (*House of Representatives*) adı verilen iki meclisten oluşmakta, federe düzeyde yasama (*legislative*) erki ayrıca faaliyette bulunmaktadır (Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 35-36).

ABD’de her ne kadar yerel yönetimler üzerinde merkezi sayılabilecek olan iki yönetim kademesi söz konusu olsa da yerel idareye saygı temelinde federal yönetim doğrudan yerel yönetimlere yönelik müdahaleden kaçınmaktadır. Örneğin federal yasama, yerel hükümetlere vergi koyma yetkisi tanımış, sadece birtakım yasal sınırlar çizmiş, bununla birlikte yasal olarak mahalli idareler eyalet tarafından kurularak yetkilendirilmekte ve sadece eyalet kanunlarının onlara verdiği hakları kullanmaktadırlar (Arslan ve Biniş, 2014: 168-169).

ABD politika yapım sürecinde etkili olan merkezi hükümet dışındaki kuruluşların başında; eyalet ve yerel yönetim birlikleri, özel sektör temsilcileri, siyasi partiler, yabancı ve çok uluslu organizasyonlar, kamu politikası araştırma kuruluşları, işçi birlikleri, ticaret birlikleri, özel ilgi grupları ve medya yer almaktadır. Yani yerel düzeyde örgütlenmiş bulunan yerel yönetim birliklerinin merkezi yönetim olan federal yönetim ile siyasi ilişkilerinin niteliğine tesir edecek derecede etkili oldukları belirtilmektedir. Bu kuruluşların başında, National Governors Association, National League of Cities, National Conference of State Legislatures, National Association of

¹³² Türkiye’de yerel demokrasi uygulamaları hakkında detaylı bilgi için, Erdoğan, O. (2019a)’ın ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Yerel Yönetimler’ isimli eserine bakınız.

Counties, International City Managers Association, U.S. Conference of Mayors gibi organizasyonlar gelmekte ve yerel düzeydeki bu oluşumlar federal ulaştırma, vergi, çevre, eğitim ve sosyal politika gibi alanlarda görüşlerini beyan etmektedirler (Arnold, 2004: 32-35).

Sonuç olarak federe devlet anayasaları bakımından ele alındığında, öncelik (*initiative*) ve merkezden bağımsız olma (*immunity*) yetkilerinin/durumlarının ifade edilmiş şeklinin bir eyaletten diğerine önemli ölçüde farklılık gösterdiği belirtilmelidir (Libonati, 2005: 13). Bu yüzden siyasi anlamda ve yerel yönetimler arası ilişkiler bağlamında düşünüldüğünden eyalet sayısı kadar farklı siyasi ilişki tipinden söz edilebilmektedir.

6.1.4.3. Mali İlişkiler

Federatif sisteme sahip ABD’de tek kademe merkez-yerel ilişkilerinin olmadığı daha evvel belirtilmiştir. Bu sebeple mali ilişkiler konusunu da bu doğrultuda değerlendirmek gerekmektedir. Yani ABD’de mali ilişkilerin esas belirleyici unsurları olan görev paylaşımı ve kaynak dağılımı konusunda da tekdüzen bir yapıdan bahsetmek güçtür.

ABD’de vergilerin toplanması üç yönetsel kademe arasında paylaştırılmıştır. Federal düzeyde kullanılan vergi türleri; kişisel ve kurumsal vergiler (*personel and corporate income tax*), sosyal güvenlik ve sağlık için gerekli olan bordro kesintileri (*payroll taxes*), tüketim vergisi (*excise taxes*), arazi ve bağış gelirlerine dayalı vergiler (*estate and gift taxes*), gümrük vergileridir (*customs duties*). Eyalet devletleri ise vergi kullanımı konusunda uygulama yönünde değişiklik göstermektedir. Ancak genel anlamda federe devlet gelirleri; kişisel vergi gelirleri (43 eyalet), kurumsal vergi gelirleri, satış gelirleri (45 eyalet), tüketim vergileri, profesyonel lisans ve izin belgelerinden elde edilen gelirler (*permits and licences*), şans oyunları (*lotteries*), federal hükümetten aktarılan gelirlerden meydana gelmektedir. Yönetsel kademelenmenin en alt düzeyinde yer alan county, Municipal ve diğer yerel birimlerin ise arazi ve kişisel servet, ticari mülk, satış gelirleri (eyaletlerin izin verdiği ölçüde), trafik ve park cezaları (*fines*) ve diğer çeşitli izin, lisans gelirlerine sahiptirler (Arnold, 2004: 34).

ABD’de mali ilişkiler çerçevesi altında görev paylaşımı ve gelir kaynakları bakımından karmaşık bir yapı söz konusudur. Bu durumun temel ve doğal nedeni çok katmanlı yönetsel yapı ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi düşünülen her bir görevin, her eyaletin kendi anayasa ve yasalarındaki hükümlere göre belirlenmesidir. Örneğin eyalet yönetimlerinin genellikle yükseköğrenim, hapishaneler, park ve otoyol gibi eyalet genelinde kamusal hizmet sunumlarını üstlenmişlerdir (Misczynski ve Mejia, 2011: 1). Diğer taraftan yol, temizlik, itfaiye, kütüphane, sağlık hizmetleri (bazen township ve county’ler) ile şehrin güvenliğini ilgilendiren ve yargının bir parçası olarak değerlendirilen asayiş ve polis hizmetleri *municipality*’ler tarafından, eğitim hizmetleri ise genellikle okul *school district*’ler tarafından; sağlanmaktadır (Ayhan, 2008: 114-115). Tarihsel açıdan yasalar halk eğitimi konusunda söz konusu yerel yönetimleri yetkilendirmiştir ancak bu hizmet eyalet yönetimleri ve school district’ler arasında gerilim konusu olmuştur. Bu durumun en önemli nedeni halk eğitimi konusunun gerek müfredat gerek personel giderleri bakımından sürekli genişlemesi ve eyalet yönetimlerinin rolünün bu gelişmelere bağlı olarak sürekli artış göstermesidir (Katz, 1999: 10).

Bununla birlikte çoğu ülkede merkezi yönetimler tarafından sunulmakta olan eğitim ve sağlık hizmetler gibi büyük harcama gerektiren kamusal hizmetler ABD’de yerel yönetimlerce sunulmaktadır. Okul yönetimleri (*school district*) tarafından eğitim hizmetleri sunulmakla birlikte eyalet yönetimleri bütçe gelirlerinin ortalama %30 kadar kısmını eğitime harcamaktadırlar (Arslan ve Biniş, 2014: 158).

Görev paylaşımı adına bu anlamda ABD adına bir liste yapmak pek mümkün değildir. Ancak söz konusu karmaşıklık ve yoğun kaynak gerektirecek asayiş, sağlık ve eğitim gibi kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda yaşanacak olan problemler, mali anlamda yerel yönetimlerin güçlü yapılarıyla dengelenmektedir. Söz konusu dengesizliği ortadan kaldıran bir başka uygulama ise görece daha önemli sayılabilecek bazı kamusal hizmetlerin merkez-yerel iş birliği içerisinde fonlanmasıdır. Bu sayede eyalet yönetimleri bünyeleri altında faaliyet göstermekte olan daha yoksul yerel hükümetlere yardım ederek kamusal yatırımların eyalet geneline eşit bir şekilde dağılmasına da hizmet etmiş olmaktadır (Misczynski ve Mejia, 2011: 1). Zaten federalizmin avantajlı yönlerinden birisi olarak da değerlendirilebilecek bu gibi durumlarda eyaletler arası rekabet söz konusu olmakta ve kamusal alt yapı ve hizmet

sunumundan hem eyaletler hem daha alt kademede yerel idareler daha fazla çaba göstermektedirler (Simon vd., 2018).

Mali özerklik anlamında ABD yerel yönetimlerinin diğer ülkelere kıyasla iyi bir durumda olduğu belirtilebilir. ABD yerel yönetimlerinin mali yapıları incelendiğinde başlıca üç gelir kalemlerinin olduğu belirtilebilir. Bunlar; mahalli vergiler (emlak vergileri, satış vergileri, gelir vergileri), bağış ve yardımlar ile son olarak borçlanmalardır (yerel tahvili de içermektedir) (Ayhan, 2008: 117).

Yerel düzeyde eyaletlerin belirlediği alanda vergi koyma yetkisine ve emlak ve satış gelirleri gibi önemli gelirlere sahip olan yerel yönetimlerin öz kaynak oranları %65 civarındadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 140-141 akt. Öztop, 2018: 199) ve bu durum mali özerklik anlamında yeterli görülebilecek bir düzeydedir.

6.2. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık¹³³, siyasi yönetim bakımından demokratik bir ülkedir. 2017-2018 yıllarına ait ülkelerin demokrasi sıralamasına yönelik gerçekleştirilen çalışmalarda¹³⁴ Birleşik Krallık dünyanın önde gelen demokrasi grubu ülkeleri içerisinde yer almaktadır (Dunleavy, 2018: 25). Ancak söz konusu ülke hakkında cumhuriyetin olmadığı demokrasi şeklinde adlandırmalar da söz konusudur (Öztop, 2018: 201). Hükümet etme sistemi bakımından benimsemiş olduğu sistem Westminster tipi parlamenter sistemdir. Westminster tipi parlamenter sistem esasen Lijphart'ın kavramsal şemasında çoğunlukçuluğun (*majoritarianism*) prototipi şeklinde adlandırılmaktadır (Whitehead, 2013: 9). Devlet şekli bakımından ise bileşik devlet kategorisinde, yarı federatif bir görünüme sahip (Nalcı Arıbaş, 2016: 4); ancak özünde üniter bir örgütlenmeye dayalıdır. Yani şekli anlamda tekçi (üniter) devlet yapılanmasına sahip olsa da tam anlamıyla üniter yapılarda olduğu gibi klasik bir merkezi yönetim-yerel yönetim

¹³³ Bu çalışmada Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'nın uzun adı yerine, Birleşik Krallık ifadesi tercih edilmiştir. Çünkü Anayasal monarşi ile yönetilen Birleşik Krallık, esasen dört devletten meydana gelmektedir. Bu devletler; İngiltere, Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya'dır. Diğer taraftan Birleşik Krallık; Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallık'ından meydana gelirken, aynı zamanda Büyük Britanya'nın; İngiltere, Galler ve İskoçya'dan teşekkül bir yapılanma olduğu belirtilmelidir (Nalcı Arıbaş, 2015: 4).

¹³⁴ Bahsedilen araştırmayı gerçekleştiren kuruluşlar; Austrian NGO, Democracy Ranking (in 2014), University of Zurich (in 2014), International IDEA, V-Dem University of Gothenburg ve Economist Intelligence Unit (EIU) (Dunleavy, 2018: 25).

formuna sahip değildir. Çünkü yetki devrine bağlı olarak şekillenmiş bir devletler topluluğu söz konusudur.

Bu yüzden Birleşik Krallık tarafından, İskoçya, Kuzey İrlanda ve Galler'e bazı güçleri temsil etme yetkisi tanınmıştır (Mabala, 2019: 3). Birden çok devletten meydana gelmesine rağmen üniter bir yapının sergileniyor olmasını tıpkı ABD federatif yapılanmasında olduğu gibi, Birleşik Krallık'ın kendi tarihinde aramak en doğrusu olacaktır. Ortak tarihsel kültür, ada halkının birtakım kültürel özelliklerinde söz konusu kaynaşmayı ve homojen yapıyı açıklamak bakımında yeterli olacaktır. Guerrero-Orozco (2014: 30)'a göre bu durum, adanın coğrafi yapısı, koloni kültürü ve göçlerin İngiliz halkı üzerindeki etkilerinin doğal sonucu olarak değerlendirilebilir.

Demokrasi geleneğinin en güçlü örneklerinden kabul edilen Birleşik Krallık'ta, yazılı bir anayasa söz konusu değildir (Commonwealth Local Government Forum, 2017-2018: 265). Westminster modeli olarak bilinen bir hükümet etme modeliyle yönetilen Birleşik Krallık'ta, ilgili model, esasen parlamenter sisteme dayanmaktadır (Önen ve Engin, 2019: 17).

6.2.1. Birleşik Krallık'ta Parlamenter Sistem Uygulaması

Bir Anayasal Monarşi (*constitutional monarchy*) olarak tanımlanan Birleşik Krallık'ta (House of Commons, 2015: 5) devletin başında bir kral ya da kraliçe bulunmaktadır. Her ne kadar kral ya da kraliçe devletin başı olarak temsili yetkilere sahip olsa da hükümet etme faaliyetleri genel olarak başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir (Mabala, 2019: 3). Birleşik Krallık'ta başbakan hükümetin başı iken, taç (*monark*), devletin başıdır (Öztop, 2018: 201).

Siyasi kurumlar temsili yetkileri haiz bir kraliyet mensubu (taç), kabine ve iki ayaklı parlamentodan oluşurken, kuvvetler ayırımına dayalı bir parlamenter sistem uygulanmaktadır (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 69).

Birleşik Krallık uygulamasında yazılı bir anayasa söz konusu değildir. Parlamenter sistem üzerinden değerlendirildiğinde, ülkede meclisin öneminin arttığı

söylenbilir. Çünkü parlamentoyu yasa yapma konusunda keskin bir şekilde sınırlayan yazılı bir üst metin (anayasa) söz konusu değildir (Öztop, 2018: 201).¹³⁵

6.2.2. Birleşik Krallık'ta İdari Örgütlenme

Birleşik Krallık'ı meydana getiren devletler ile Birleşik Krallık Meclisi arasında bir yetki dağılımı söz konusudur. Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya'nın kendilerine ait birer meclisleri vardır ve Birleşik Krallık Meclisi'nin kendilerine vermiş oldukları yetki çerçevesinde birtakım yönetsel faaliyetlerde bulunmaktadır (Nalcı Arıbaş, 2016: 4-5).

Birleşik Krallık'ın idari örgütlenmesi ve gelişmişliği incelenirken, genellikle onun kıta Avrupa'sına hâkim olan merkezîyetçilik ve bürokrasiden ayrıştığı kabul edilmekte, bu duruma iç faktörler arasında ise devlet müdahalesine inatla direnen doğuştan gelen bireycilik anlayışının, özel girişim yoluyla sosyal refah yaratma yeteneğinin neden olduğu belirtilmektedir (Guerrero-Orozco, 2014: 45).

Birleşik Krallık yapılanması içerisinde İngiltere'nin örgütlenme düzeyi dört kademede şekillendirilmiştir. Başta merkezi devletin olduğu yapıda Londra özel yönetim bölgesi, metropolitan alan yönetimi ve metropolitan olmayan alan (shires/districts) yönetimi şeklinde üçlü ayırım söz konusudur. Londra özel yönetim bölgesi kendi içerisinde çift başlı bir görünüm sergilemektedir. Londra Meclisi (*assembly*) ve 32 borough Londra özel yönetim bölgesini meydana getirmektedir. Diğer taraftan metropolitan alanlar ise daha alt kademede district'ler şeklinde teşkilatlanmışlardır. Son olarak metropolitan olmayan alanlar ise tekçi yapıda yer alan county'ler (*unitary counties*) ve iki kademeli county'ler (*two-tiered counties*) şeklinde ikiye ayrılmakta; iki kademeli county'lerin alt basamağında ise district'ler yer almaktadır (Wolman ve Hincapie, 2014: 23).

Sonuç olarak farklı devletlerin kendine özgü birleşmesiyle meydana gelen Birleşik Krallık'ın, hem yarı federal özellikler sergilemekte (Nalcı Arıbaş, 2016: 4) olduğu; hem de üniter bir devlet olduğu (İnaç ve Ünal, 2006: 125) kabul edilmektedir.

¹³⁵ Bu konuda Öztop (2018: 201)'un belirttiği gibi, anayasanın olmaması bazı temel kanunlar ve teamüllerin olmadığı anlamına da gelmemelidir. Özellikle, 1215 Magna Carta, 1689 Bill of Rights, 1707 Act of Union monarşiyi sınırlandıran temel düzenlemelerdir (Öztop, 2018: 201).

6.2.3. Birleşik Krallık'ta Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

Birleşik Krallık'ta, yerel yönetimlerin başlangıç tarihi konusunda literatürde farklı bilgiler söz konusudur ve bu konu hakkında hemfikir olunamamıştır. Tarih boyunca ciddi değişikliklere uğradığı kabul edilen Birleşik Krallık yerel yönetim anlayışının, ilk örneklerinin 10.yy'dan itibaren şekillendiği belirtilebilir (Nadaroğlu, 2001; Parlak ve Caner, 2005; Üste, 2005 akt. Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 70).

Birleşik Krallık'ta yerel yönetimlere ilişkin bir diğer açıklama, yerel yönetimlere yönelik ilk yasanın 1601 yılında çıkarıldığı yönündedir (Yamaç, 2014: 1). Ancak modern yerel yönetim sürecine geçişte gerçekleştirilen en önemli işlevin 1834 yılında meydana getirilen "Fakirlik Yasası" (Poor Law Amendment Act) üzerindeki değişikliklerle gerçekleştirildiği yönünde bilgiler de söz konusudur (Oktay, 2008: 124). Koruma kurulu adı verilen yeni yapıların söz konusu değişikliklerle birlikte yerel yönetim birimlerinin yanına eklendiği ve bununla birlikte bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi yeni komisyonlar (poor law commission) eliyle sağlandığı belirtilmektedir (Finer, 1950: 301 akt. Oktay, 2008: 124).

1835 yılı belediyelerin, Birleşik Krallık özelinde kurumsal kimlik kazanmaları adına milat sayılabilecek gelişmelere sahne olmuştur. 'Municipal Corporation Act' (Belediye Kanunu) ile farklı yetkilere ve görevlere sahip beledi birimler standart yapıya kavuşturulmaya çalışılmış, belediyelere tüzel kişilik hakkı tanınmış, belediye meclis üyelerinin merkez tarafından atama ile işbaşına gelme usulü terk edilmiş, yörede yaşayan insanlara (üç yıl ikamet şartı) oy hakkı tanınmıştır (Oktay, 2008: 124).

Diğer taraftan atama usulünün terk edilip, sulh hâkimlerince üstlenilen beledi görevlerin yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesi, merkez-yerel ilişkilerinin yumuşaması şeklinde değerlendirilmekte; aynı zamanda yerel kurumsallaşma adına önemli birer adım olarak görülmelidir.

Diğer taraftan Birleşik Krallık'ta, yerel yönetimlerin 1972 yılındaki ana reform çerçevesinde şekillendiği belirtilebilir. Söz konusu reformla birlikte yerel yönetimlerin, 'County Councils' (İl Meclisi) ve 'District Councils' (İlçe Meclisi) şeklinde örgütlendiği belirtilmektedir (Sandford, 2018: 4). Söz konusu yerel reform düzenlemesiyle birlikte İskoçya'daki üç ada dışında İngiltere, Galler ve İskoçya genelinde county ve district council'lerin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Sandford, 2020:

4). İlçe Meclisleri'nin (District Council), yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler olduğu belirtilebilir (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 70).

Tablo 6. 2.'de Birleşik Krallığı meydana getiren dört ülkenin yerel yönetimlere ilişkin mevzuat çalışmalarına yer verilmiştir. 1972 yılında gerçekleştirilen Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act) ile Birleşik Krallık'ta yerel yönetimlerin düzenlendiği bilinmektedir (Sandford, 2018: 4). Yasanın orijinal ifadesi olan 'Local Government Act' ifadesinden anlaşıldığı üzere, söz konusu yasa çerçevesinde yerel yönetimler aslında bir yönetim olarak değil, bir yerel hükümet şeklinde adlandırılmıştır. Bu durum mahalli idarelere merkezi yönetim karşısında verilen önemi göstermesi (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 325) bakımından değerlidir. Üniter (tekçi) devlet yapılanmasına rağmen söz konusu ülkenin güçlü yerel yönetimlere sahip olduğu bilinmektedir (İnaç ve Ünal, 2006: 125).

Tablo 6. 2. Birleşik Krallık'ta Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Yeniden Yapılanması

İngiltere	Galler	İskoçya	Kuzey İrlanda
Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Acts 1972, 1992, 1999, 2000, 2003, 2010)	✓ Yerel Yönetimler Yasası 1994	✓ Yerel Yönetimler Yasası (Local Government (Scotland) Acts 1973, 1994, 2003)	✓ Yerel Yönetimler Yasası (Local Government (Northern Ireland) Act 1972)
✓ Büyük Londra Yetki Yasası (Greater London Authority Acts 1999, 2007)	✓ Galler Hükümet Yasası (Government of Wales Acts 1998, 2006)	✓ İskoçya Yasası (Scotland Act 1998)	✓ Kuzey İrlanda Yasaları (Northern Ireland Acts 2000 and 2006)
✓ Bölge Meclisleri Yasası (Regional Assemblies (Preparations) Act 2003)	✓ Yerelleşme Yasası (Localism Act 2011)	✓ İskoç Yerel Yönetimler Seçimleri Yasası (Scottish Local Government (Elections) Act 2002)	✓ Kuzey İrlanda Yerel Yönetim Direktifi (Local Government (Northern Ireland) Order 2005)
✓ Yerel Yönetim ve Sağlık Alanına Halkın Katılım Yasası (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)	✓ Yerel Yönetim Sınırları (The Local Government (Wales) Measure 2011)	✓ Local Governance (Scotland) Act 2004/50.2c	✓ Kuzey İrlanda Yerel Yönetimler Finans Yasası (Local Government Finance Act (Northern Ireland) 2011)
✓ Yerel Demokrasi, Ekonomik Kalkınma ve İmar Yasası (Local Democracy, Economic Development & Construction Act 2009)	✓ Yerel Yönetimler Demokrasi Yasası (Local Government (Democracy) (Wales) Act 2013)		✓ Kuzey İrlanda Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act (Northern Ireland) 2014)
✓ Localism Act 2011	✓ Galler Yasası (Wales Act 2017)		
✓ Yerel Yönetimler Finans Yasası (Local Government Finance Act 2012)			
✓ Bakım Yasası (Care Act 2014)			
✓ Altyapı Yasası (Infrastructure Act 2015)			
✓ Şehirler ve Yerel Yönetim Devrimleri Yasası (Cities and Local Government Devolution Act 2016)			

Kaynak: (Commonwealth Local Government Forum, 2017-2018: 265-266)

1972 düzenlemelerinin ardından Birleşik Krallık, yerel yasa düzenlemelerini devam ettirmiştir. İl ve ilçe meclislerinin yanı sıra 1992 yılında gerçekleştirilen reform sonrası yerel yönetim düzeni içerisinde mahalle meclisleri (*town council, parish, community*) eklenmiştir (Nalcı Arıbaş, 2016: 6). Diğer taraftan Birleşik Krallık özelinde söz konusu olan büyükşehir yönetimi olarak adlandırılabilen olan ‘metropolitan councils’ ve bu yönetim modelinin altında örgütlenen ‘metropolitan district councils’ yapılanmaları da mevcuttur (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 70).

Birleşik Krallık’ta, county (il) uygulaması, yerel örgütlenmenin ilk halkasını oluşturmaktadır. County yani il denildiğinde anlaşılması gerekenin coğrafi anlamda bir il değil, yerel yönetim birimi olarak anlaşılması gerekmektedir (İnaç ve Ünal, 2006: 127). Bu durum Türkiye özelinde aynı olmamakla birlikte İl Özel İdaresi uygulamasına benzetilebilir. Birleşik Krallık’ta county uygulaması metropolitan alanlar ve Londra dışında kalan illerde uygulanmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 127).

District (İlçe/Bölge) uygulaması ise, county uygulamasının altında şekillenmiştir. Yani yerel yönetim anlamında ikincil düzeyi temsil etmektedirler (Kavruk, 2002:112-113 akt. İnaç ve Ünal, 2006: 127).

Parish uygulaması, Birleşik Krallık içerisinde yer alan en küçük yerel yönetim birimleridir. Köy olarak adlandırılabilen olan parishler, Galler’de community (topluluk) olarak ifade edilmiş ve kısmen meclisleri olan parishler, meclisler aracılığıyla kararlar alırken, meclise sahip olmayanlar ise doğrudan demokrasi modeliyle kararlar almaktadırlar (İnaç ve Ünal, 2006: 127-128).

Birleşik Krallık içerisinde (İngiltere ve İrlanda’da) yerel yönetimler genel anlamda heterojen bir görünüm sergilemektedir. İngiltere’de yönetsel kademelenme anlamında yerel yönetimlerin karma bir yapılanma sergilediği görülmektedir. Özellikle kıyı şeridinde tek kademeli yerel yönetim anlayışı hakimdir. Diğer kısımlarda ise üst kademede county council’lerin ve alt kademede district council’lerin yer aldığı iki kademeli yerel örgütlenmeler söz konusudur. İrlanda’da ise temel yerel örgütlenmeler county’ler (29), city’ler (5), borough’lar (5) and town council’ler şeklinde (75) geniş bir yelpazede örgütlenmişlerdir (Lopez, 2007: 4).

Tablo 6. 2.’deki bilgilerin yanı sıra yerel yönetim alanında görev ve yetki anlamında güncel birtakım yasa değişikliklerinin, yasa tasarılarının ve yerel yönetimlere

ilişkin Kraliçe'nin bildirimlerinin (*Queen's Speech – On the Day Briefing*) de olduğu belirtilmelidir. Söz konusu Kraliçe'nin bildirimlerinin sonucusu, 14 Ekim 2019 tarihinde gerçekleştirilmiş ve Birleşik Krallık yerel yönetim birliği veya yerel hükümet birliği tarafından (*local government association*) 'on the day briefing' adı altında resmi internet adresinde yayınlanmıştır. Özetle belirtilecek olursa söz konusu metinde sağlık, sosyal bakım, konut ve güvenli yapılaşma, altyapı yatırımları, aile içi şiddet, çevre ve ciddi suçlara karşı alınacak önlemler konusunda yerel yönetimlere birtakım iş birliği ve görev bölüşümü çağrısı yapılmıştır. Aynı zamanda yerel kamu hizmetlerinin en yakın yerel birimlerce alınması gerektiği bu sayede mali anlamda etkili sonuçlar ve gelişim elde edilebileceği belirtilmiştir (*Local Government Association Queen's Speech – On the Day Briefing*, 2).

Yerel yönetim birliklerinin belirttiğine göre, yerel düzeyde 2014 yılında, Çocuk ve Aileler Yasası (*Children and Families Act*), 2015 yılında Altyapı Yasası (*Infrastructure Act 2015*), Ciddi Suçlar Yasası (*Serious Crime Act*), Küçük İşyerleri, Girişim ve İstihdam Yasası (*Small Business, Enterprise and Employment Act 2015*), Serbestleşme Yasası (*Deregulation Act*) kabul edilmiştir. Şehirler ve Yerel Yönetim Devrim Yasası (*Cities and Local Government Devolution Act*), Eğitim ve Uyumlaştırma Yasası (*Education and Adoption Act*), Çocuk Bakımı Yasası (*Childcare Act*), Refah Reformu ve İş Kanunu (*Welfare Reform and Work Act*), Psikoaktif Maddeler Yasası (*Psychoactive Substances Act*) ve Konut ve Planlama Yasası (*Housing and Planning Act*) ise 2016 yılında yürürlüğe giren diğer yasal düzenlemelerdir. 2017 yılında Polislik ve Suç Kanunu (*Policing and Crime Act*), Mahalle Planlama Kanunu (*Neighbourhood Planning Act*), Otobüs Hizmetleri Kanunu (*Bus Services Act*), Dijital Ekonomi Kanunu (*Digital Economy Act*), Evsizliği Azaltma Yasası (*Homelessness Reduction Act*), Çocuklar ve Sosyal Hizmet Yasası (*Children and Social Work Act*) yasaları yürürlüğe girmiştir. Son olarak yerel yönetim birliğinin aktardığına göre 2018 yılında, Oranlar ve Meclis/Konsey Vergileri Yasası (Ortak Kullanımda Olan ve Boş Meskenler İçin) (*Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act*) düzenlenmiştir.

Söz konusu yasa içeriklerine tek tek değinilmemektedir; ancak birtakım önemli başlıklara değinmek çalışma adına faydalı olabilir. Hemen hemen yukarıda belirtilen yasaların tümünde yerel yönetim birliklerinin yasa yapım sürecine aktif katılımı olduğu

ve bu hususta yasayı hangi konular bakımından etkilediği belirtilmektedir. Örneğin; 2018 yılında gerçekleştirilen yasal metinde, belediye birlikleri söz konusu yasanın oluşum sürecine katkıda bulunmuştur. Bu durum yerel hükümetlerin yerel düzeydeki politikalara ve yasal düzenlemelere aktif katılımını ortaya koyan önemli verilerden kabul edilmelidir. Diğer taraftan yine '*Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act*' çerçevesinde değerlendirildiğinde, belediye vergi oranlarının yasa çerçevesinde merkezi idare tarafından limitlerinin belirlendiği belirtilmelidir. Vergi limitlerinin yasa ile belirlenmesi tek başında merkeziyetçi yönetim anlayışının ağır bastığı anlamına gelmemelidir.

Birleşik Krallık örneğinde bir diğer özgün sayılabilecek yönetsel yapılanmanın Londra Anakent Belediyesi uygulaması olduğu belirtilebilir. Çünkü Londra Anakent Belediyesi kendi içerisinde farklı bir yapılanmaya sahiptir. İki kademeli bir yapıya sahip olan Londra Büyükşehir Belediyesi üst basamakta doğrudan halk oylaması ile işbaşına gelen bir belediye başkanı ve 25 üyeden teşekkül ederken, alt basamakta Londra Borough'ları yer almaktadır (Arıkboğa, 2004: 62).

Londra Anakent uygulaması 1800'lü yılların başından 1986 yılına kadar uygulanmış ve yerel federasyon örneği olarak adlandırılmıştır (İnaç ve Ünal, 2006: 128). Bununla birlikte Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler için düzenlenen söz konusu özel yönetim biçimi 11 Mayıs 1999 yılında gerçekleştirilen yasal düzenlemeyle birlikte tekrar uygulanmaya başlanmıştır (Arıkboğa, 2004: 62). Söz konusu yönetsel birimin en üst düzeyinde; Büyük Londra Otoritesi (Greater London Authority) yer alırken, alt kademedeyse, Londra Şehir Meclisi ve Borough Meclisleri yer almaktadır (Nalcı Arıbaş, 2016: 6). Büyük Londra Otoritesi'nin başkanı seçimle iş başına gelmektedir. Ayrıca; Metropolitan Polis Otoritesi, Londra Yangın ve Acil Durum Planlama Otoritesi, Londra Ulaşım, Londra Kalkınma Ajansı diğer yerel yönetimlerdir.

6.2.4. Birleşik Krallık'ta Merkez-Yerel İlişkisi

Bünyesinde dört farklı ülkeyi barındıran Birleşik Krallık'ta yer alan ülkelerin her birinde yer alan yerel yönetimler merkezi hükümetlerin bir parçası olmuşlar ve tarih boyunca yalnızca ulusal hükümetler tarafından kanun yoluyla birtakım faaliyetleri üstlenmelerine izin verilmiştir. Bununla birlikte bu geleneksel anlayış 2011 yılında

gerçekleştirilen yasa çalışmasının (*Localism Act*) ardından değiştirilmiş ve yerel yönetimler ilk kez genel yetki gücü elde etmişlerdir (Wolman ve Hincapie, 2014: 22).

Birleşik Krallık ve İskandinav ülkelerinde, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk sahaları çok geniştir (Parlak, 2014: 15). Diğer taraftan, Birleşik Krallık sınırları içerisinde ABD idari örgütlenmesinde olduğu gibi farklı ülkelerin kendi bünyeleri altında kendi yerel yönetim örgütlenmeleri söz konusudur.

Bu yüzden Birleşik Krallık sınırları içerisinde yerel örgütlenme anlamda bir tekdüzen sergilenemediğinden, yerel yönetimlerin görevlerini belli bir sınıflandırmaya tabi tutmak da zorlaşmaktadır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 325).

Söz konusu zorluğun ve yönetsel sıkıntıların ortadan kaldırılması adına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için merkez yerel ilişkilerinin kodifiye edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yerel yönetimler kendi başına bir yönetsel organ olarak sadece bir siyaset okulu olarak değil aynı zamanda daha geniş demokratik katılım ortamı bakımından merkezi hükümetin sunabileceğinden daha fazlasını sunabilen bir yapıdadır. J. S. Mill (1948: 282-283) ve Toulmin-Smith'in (2005) yerel yönetimler hakkındaki bu düşünceleri merkeziyetçi tavırları eleştirmekte ve yerel yönetimlere daha fazla önem verilmesi gerektiğini değişik şekillerde ifade etmektedir (akt. Copus, 2010: 5).

6.2.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler

Birleşik Krallık'ta merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi krallığı oluşturan ülkeler için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Bununla birlikte genel anlamda değerlendirildiğinde, adem-i merkeziyetçi bir yapının olduğu, yazılı anayasanın olmamasından kaynaklanan anayasal düzeyde hukuki korumadan yoksun bir yapının olduğu belirtilebilir. Bununla birlikte, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında otorite çekişmesinin olduğu, doğrudan seçimle işbaşına gelen belediye başkanı uygulamasının yaygın olmadığı ancak yerel yönetimlerin kendisinin seçimle iş başına getirilen bağımsız birimler oldukları bilinmektedir (Arıbaş, 2016: 13).

Üniter yapıya sahip olduğu kabul edilen ve merkezi bir devlet olarak değerlendirilen ülkede, yerel yönetimlerin kent yönetim geleneğinden (kökenleri 12. yy.'a kadar dayanmaktadır) kaynaklanan bir ağırlığı olduğu kabul edilmektedir. Ancak

yerel yönetimler, ayrı bir yönetsel, yasal veya adli üstünlüğe sahip olmamakla birlikte, merkezi parlamentonun yasalarla yarattıkları kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Çünkü merkezi parlamento, yerel yönetimlerin güçlerini belirlemeye, sınırlarını değiştirmeye ve hatta tamamen ortadan kaldırmaya yetkilidir (Arıkboğa, 2004: 63). Bu durum eleştirilere neden olmuş ve anayasal düzeyde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması bakımından önerileri beraberinde getirmiştir. Bölgesel yönetimler oluşturmakla çözülemeyeceği iddia edilen sorunun kökenindeki neden olarak anayasa gösterilmektedir (Copus, 2010: 11).

Birleşik Krallık'ta, genel anlamda yerel yönetimlerin özellikleri Canpolat (1999: 328 akt. İnaç ve Ünal) tarafından 4 madde halinde sıralanmıştır:

''-Yerel yönetimlerde karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde bulunmaktadır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilmektedirler.

- Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar.

- Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin adli, denetimleri bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır.

- Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar. ''

Söz konusu maddeler merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri hakkında da kısmen bilgi vermesi bakımından çalışma adına önemlidir.

Sonuç olarak, Birleşik Krallık düzeyinde gerçekleştirilen merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin tipik üniter yapılanmalarda olduğundan daha karmaşık bir ilişki formuna sahip olduğu belirtilmelidir. Yazılı bir anayasanın olmayışından kaynaklanan anayasal güvencesizlik, yerel yönetimlerin görev ve yetki anlamında gücünden bir şey kaybettirmese de merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim gücü tam bir özerklik algısının oluşmasında engel teşkil etmektedir. Diğer taraftan yine yazılı bir anayasanın olmayışına bağlı olarak yerel yönetimlerin yetkileri anayasal garanti altına alınmamaktadır (Durgun, 2010-2: 30 akt. Öztop, 2018: 202).

Yerel yönetimler üzerinde çok farklı denetim yöntemlerinin uygulandığı ülkede, başlıca denetimler yasallık denetimi şeklinde idari anlamda gerçekleştirilirken,

parlamento denetimi ve bağımsız olduğu kabul edilen yerel yönetim ombudsman denetimi¹³⁶ de diğer etkili denetim çeşitleridir.

Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler üzerinde denetim yetkilerine sahip bir diğer erk kullanıcıları ise, yargısal birimlerdir. Yargısal birimlerin söz konusu denetim yetkilerini kullanmaları, yerel makamların merkezi yönetim tarafından belirlenen yasaların dışında çıkması ve kendilerine verilmiş yetkileri aşmaları durumunda belirtilen iki şekilde söz konusu olmaktadır (Parlak, 2014: 34). Bu durumda yerel yönetimlerin karşısında merkezi hükümet veya başkaca bir gerçek ya da tüzel kişi dava açabilmektedir. Yargının bu süreçteki en önemli denetim yetkilerinden birisi Türkiye de uygulama şansı bulan, 'İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 27. maddesinde belirtilen yürütmeyi durdurma kararı verebilmesidir. Yargının vereceği karar bağlayıcı olacağından yerel faaliyetleri kısıtlama gücüne sahip bir denetim türü olarak belirtilebilir.

6.2.4.2. Siyasi İlişkiler

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini düzenleyen bir diğer ana başlığın yerel politikaların belirlenme süreci olduğu belirtilmelidir. Birleşik Krallık uygulaması genel anlamda göz önüne alındığında, ki Ünlü (1993: 15 akt. Parlak, 2014: 15) bu kısımda İngiltere ifadesini kullanmıştır, bakanlıkların yerel hizmet alanındaki politikaların yürütülmesi konusunda çok sınırlı yetkilere sahip olduklarını belirtmiştir. Ancak bakanlıkların, yerel yönetimlerin almış oldukları kararlar üzerindeki denetim yetkileri oldukça güçlüdür.

Yerel denetim anlamında değerlendirildiğinde, Birleşik Krallık'ta gelişmiş yerel yönetimlerle birlikte, aslında en az onun kadar güçlü denetim yetkilerinin varlığından bahsedilebilir. Yerel yönetim örgütleri üzerinde doğrudan doğruya valiler aracılığıyla bir vesayet denetimi olmasa da gerek doğrudan merkezi idare eliyle gerek yerel ombudsmanlık kurumuyla yerel denetim gerçekleştirilmektedir. Merkezi yürütme alanında yerel yönetimler üzerinde Başbakanlık ve Çevre Bakanlığı mali kaynaklarının

¹³⁶ Yaklaşık 45 yıllık köklü bir geçmişe sahip yerel yönetim ombudsmanlığı hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: Kavili Arap (2015), 40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı, *Ege Akademik Bakış*; Zengin (2017), Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, *Strategic Public Management Journal*.

yeniden düzenlenmesi, yerel yetkilerin ve sorumlulukların kısıtlanması (parlamento aracılığıyla) yoluyla birtakım önemli denetimler gerçekleştirmektedir (Uzun, 2003: 622-626 akt. Parlak, 20-2014: 33-34). Örneğin; yerel düzeyde hazırlanmış planlar, tüzükler bakanlık tarafından reddedilebilmekte, yerel yönetimler kendilerine verilen planlama, eğitim gibi yerel kamusal işleri aksattığında, merkezi idare, yerel yönetim adına söz konusu faaliyetleri gerçekleştirmektedir (Nalcı Arıbaş, 2016: 8).

Diğer taraftan, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin yasama, yürütme ve yargı alanında da denetim yetkileri söz konusudur. Yasama denetiminde etkili rol oynayan birim Avam Kamarası'dır. Gerçekleştireceği soruşturma ve araştırma komisyonları marifetiyle ya da doğrudan yasa yapma araçlarıyla faaliyette bulunmaktadır (Uzun, 2003: 622-626 akt. Parlak, 2014: 33-34).

Son olarak yerel yönetim modeli çerçevesinde sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen denetim türünün de uygulandığı belirtilebilir (Parlak, 2014: 34). STK'lar, söz konusu süreçte kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesini ve kamusal hizmetlerin sunumunda verimlilik ilkesi çerçevesinde maliyetlerin azaltılmasını sağlamaktadırlar (Parlak, 2014: 34).

Bununla birlikte yerel yönetimlerin içsel çalışma organizasyonlarını belirleme düzenleme konusunda geniş hareket sahalarına sahip oldukları, örgütlenme şekli, çalışma sistemleri konusunda yerel meclis kararlarına göre yürütülmektedir (Imrie and Racot, 1999: 54-56 akt. Parlak, 2014: 33-34).

2011 yılından itibaren gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve performans denetimi uygulaması ile bölgesel yapılanmaların merkezîleşirmeyi artırdığı savunulabilir (Nalcı Arıbaş, 2016: 6-7). Söz konusu değişiklikler içerisinde kısmen yerel yönetimlerin özerklikleri adına olumlu değişiklikler de söz konusudur. Örneğin; 2010 yılında uygulamasına son verinceye kadar notlama sistemi getirilen yerel yönetimlerin yetersiz görülen yönetim kadroları söz konusu puanlama çerçevesinde görevlerinden edilmişlerdir (Nalcı Arıbaş, 2016: 7).

Londra Anakent uygulamasında Thatcher Hükümeti döneminde meydana getirilen 1986 değişiklikleri dahi başlı başında merkezi idarenin yerel yönetim örgütlenmesi üzerindeki baskın tutumunu anlatmak için yeterli bir örnektir. Çünkü o dönemde, yerel

halkın %75'i, Londra Kent yönetiminin yapısında meydana gelen değişikliği benimsememiş ve karara itiraz etmiştir (İnaç ve Ünal, 2006: 128).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında söz konusu değişikliği modern zamana taşıyarak AYYÖŞ metnine uygunluğu bakımında bir değerlendirme yapılacak olursa açık bir aykırılık söz konusu olduğu görülmektedir. AYYÖŞ metninin ilgili maddeleri, merkezi yönetimlere yerel yönetimlere ilişkin planlama ve karar alma süreçlerine ilişkin danışma görevinden bahsetmektedir (AYYÖŞ 4. madde 6. fıkra- AYYÖŞ 5. madde).

''Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz''

AYYÖŞ'ün yerel yönetimlere ve yerel halka danışılmadan sınır değişiklikleri ile karar verilmesini istemediği ve yerel makamları ilgilendiren tüm konularda yerel makamlara açıkça danışılmadan karar alınmaması gerektiği ilgili maddede belirtilmiştir.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, merkezi idareye göre, Londra Anakent uygulamasına son verilmesi işinin ana gerekçesi başkadır. Merkezi idareye göre, söz konusu beledi sınırlar içerisinde gerçekleştirilmesi gereken yerel hizmetlerin zaten diğer alt belediyelerce hâlihazırda yapıldığı ve bu şekilde hizmette halka yakınlığın sağlandığını belirtilmiştir (İnaç ve Ünal, 2006: 129). Bu çerçevede değerlendirildiğinde söz konusu değişikliğin, yerindenlik, yerellik ya da hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesine uygun bir anlayışla gerçekleştirildiği söylenebilir. Diğer taraftan merkezi yönetiminin söz konusu kararı alırken politik kaygılarla hareket ettiğine dair iddialar söz konusudur. Bu iddiaların esas dayanağını o dönemde Londra Anakent Yönetiminin başında bulunan Ken Livigstone'un merkezi hükümete karşı muhalif hareketleri oluşturmaktadır (Kösecik, 2000: 71 akt. İnaç ve Ünal, 2006: 129).

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde tesis ettiği denetim, bir yandan siyasal ve yönetsel (yasallık) anlamda gerçekleşirken bir yandan da yerel yönetim ombudsmanlığı (parlamento komiseri) denetimiyle yerel yönetimler üzerindeki denetleyici göz sayısı artırılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığını da bir anlamda siyasi denetim içerisinde değerlendirmek mümkündür. Çünkü denetim faaliyetleri

parlamento adına yapılmaktadır ve denetim için doğrudan parlamento komiserine ulaşmak mümkün olmadığından Avam Kamarası üyelerinden bir seçilmişin aracılığına ihtiyaç duyulmaktadır (Zengin, 2017: 45). Ancak bu durumda dahi hemen hemen bütün ombudsmanlık (kamu denetçiliği) uygulamasında olduğu gibi, yerel yönetim ombudsmanlığının da bağımsız ve tarafsız olduğu kabul edilmektedir. Ancak Birleşik Krallık'ta, yerel yönetim ombudsmanının daha bağımsız olması ve daha iyi iletişim kanallarına sahip olması gerektiği yönünde yükselen bir şikâyet söz konusudur (Kavili Arap, 2015: 73).

6.2.4.3. Mali İlişkiler

Mali açıdan değerlendirildiğinde Bileşik Krallık'ta, yerel yönetimlerin öz kaynaklarının merkezi hükümet yardımlarının gerisinde olduğu görülmektedir (Nalcı Arıbaş, 2016: 7). Zaten yerel yerel yönetimler üzerinde yapılan reformist düzenlemelerin (*oynamaların*) en önemli sebepleri arasında, yerel yönetimlerin anayasal düzeyde hukuksal dayanaklarının olmaması ve mali açıdan merkezi yönetime büyük ölçüde bağlı olmaları gerekçe gösterilmektedir (Parlak, 2014: 33-34).

Ülkede tek tip bir yerel yapılanma formu olmadığından, yorumların istisnaları her halde söz konusu olmakla birlikte mali ilişkilerde merkezi idarenin ağırlığı göze çarpmaktadır.

Birleşik Krallık örneği üzerinden merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri, görev ve yetki paylaşımı, gelir paylaşımı ve son olarak denetim ilişkisi aşağıdaki ver verilen, Tablo 6. 3.'te açıklanmıştır.

Tablo 6. 3. Birleşik Krallık'ta Yerellik Politikaları

Gelir (m. Pound)	İngiltere	Galler	İskoçya	İrlanda	Toplam	Harcama (m. Pound)	İngiltere	Galler	İskoçya	İrlanda	Toplam
Merkez Yerel Transferi						Hizmet Harcamaları					
Hibe (Police Grant)	7,423	222	-	-	7,805	Merkezi Hizmet	12,239	306	686	79	13,641
Özel hibe ve genel yardım gelirleri	49,668	6,305	9,948	56	73,439	Eğitim	38,494	2,576	4,946	-	47,681
						Otoyol ve Ulaştırma	7,394	271	622	-	7,576
Yerel Gelirler						Sosyal Yardım/ Hizmet	29,165	1,667	4,044	-	32,418

Belediye Vergisi	24,734	1,323	2,055	532	27,063	Barındırma	2,934	1,152	3,058	-	6,578
Sürdürülen Diğer Gelirler:						Kamu Sağlığı	3,336	-	-	38	2,706
İşletme Emlak Vergisi	11,855	-	-	-	10,719	Kültür, Çevre, Ekonomik Kalkınma ve Planlama	13,023	686	1,932	552	16,091
Satış Gelirleri	11,666	-	2,423	152	14,248	Polis, Yangın ve Kurtarma	14,040	825	-	-	14,920
Diğer Yerel Gelirler	18,757	-	2,807	-	19,744	Diğerleri	427	361	47	80	
Toplam Gelir	124,103	7,850	17,233	740	153,17	Toplam Harcama	121,055	7,844	15,335	749	145,109

Kaynak: Commonwealth Local Economic Forum (Local Government System in UK), 2020: 270

Birleşik Krallık ağırlıklı olarak adem-i merkeziyetçi bir görünüm sergilemekte ancak bununla birlikte ülkede söz konusu iddianın tersi yönde uygulamalar da söz konusudur. İngiltere’de yerel yönetimler yasa ile verilen görevlerin dışına çıkamamaktadır. Yerel anlamda özerk/yarı özerk kuruluşların, kamu yararı ve özel şirketlerin yerel anlamda birtakım görevler üstlenmişlerdir (Nalcı Arıbaş, 2016: 13).

2012-2017 yılları arasında yerel yönetim harcamalarının oransal dağılımı dikkate alındığında, 2012-2013 yılları arasında %23,5; 2013-2014’te %23,4; 2014-2015’te %23; 2015-2016’da %23 ve son olarak 2016-2017 yılları arasında %22,7 rakamlarına ulaşılmaktadır (CLGF, Local Government System in UK, 2017-2018: 271). Önceki yıllarda yapılan çalışmalar şunu gösteriyor ki söz konusu yerel harcamaların önemli bir kısmı (%75) merkezi hükümet tarafından fonlanırken, yalnızca %25 kadar olan kısım doğrudan yerel vergilerden karşılanabilmiştir (House of Commons Report, 2008-2009: 21). Yani bu anlamda geniş bir mali özerklikten söz etmek mümkün değildir (Durgun, 2012: 30 akt Öztöp, 2018: 202). Hatta dönemsel olarak ele alındığında yerel yönetim harcamalarının genel harcamalar içerisindeki payının düşüş eğiliminde olduğu gözlemlenmiştir. Son olarak IMF verilerine göre, Birleşik Krallık içerisinde yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yurtiçi hasılaya oranının %9,7 civarında yer aldığı ve toplam giderlerinin ise yurtiçi hasılanın %9,8’i kadar olduğu belirtilmiştir (IMF, Data Government Finance Statics, 2020). Söz konusu mali tablo yerel yönetimlerin giderlerinin gelirlerinden daha fazla olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

2013 yılında Siyasi ve Anayasal Reform Komitesi tarafından merkez yerel ilişkilerinin mali boyutunu da ele alan bir rapor yayımlanmıştır. Söz konusu raporda yerel yönetimler için daha geniş yerel finansal bağımsızlık fikri ortaya atılmıştır. Çünkü

rapora göre merkez yerel ilişkilerini dengelemeye yönelik hiçbir girişim yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını elde edemeyeceği bir ortamda anlam ifade etmeyecektir (House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, 2013: 14). Bu anlamda genel hatlarıyla değerlendirildiğinde Birleşik Krallık örneğinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi ne tam anlamıyla ortaklı modeliyle ne de temsilci modeliyle açıklanamamaktadır ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki güçlü denetim ve mali yetkileri ön plandadır.

6.3. Fransa

Fransa, siyasi yönetim bakımından demokratik bir ülkedir. Hükümet etme sistemi bakımından benimsemiş olduğu sistem yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu sistemin kodları 1958 tarihli Anayasa'da meydana gelen değişikliklerle belirlenmiştir. 4 Ekim 1958 tarihli 5. Cumhuriyet Anayasası büyük ölçüde General De Gaulle 1946 tarihli konuşmasında ortaya koyduğu ilkeleri benimsemiştir. Resmi hükümet sayfasında bu süreçle beraber hükümetin iki kanatlı parlamentoya hesap verme sorumluluğu, daha güçlü parlamenter sistem ve cumhurbaşkanının halka hesap verme ilkelerinin kabulü etkili olduğu belirtilmiştir (Gouvernement.fr., 2020). Ancak söz konusu anayasal reformun temelinde başkaca eksikliklerin de olduğu iddia edilmektedir. Örneğin De Gaulle'e göre Dördüncü Cumhuriyet'in eksikliğinin temelinde yürütme gücünün eksikliği yatmaktadır. De Gaulle savunucularına göre devletin otoritesinin yeniden tesis edilmesi ve ordunun itaatinin sağlanması gerekmektedir (Knapp ve Wright, 2006: 51-52). Söz konusu reformun temelinde ilgili başlıkların da göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir.

1958 Anayasası temelinde Fransa, kendisine bağlı birtakım devlet topluluklarına sahip; ancak üniter bir örgütlenmeye sahiptir. Yani şekli anlamda tekçi (üniter) devlet yapılanmasında olduğu gibi, klasik bir merkezi yönetim-yerel yönetim formuna sahip olmakla birlikte Fransa anayasasında (4 Ekim 1958) belirtildiği üzere deniz aşırı topraklara da sahip bir yapılanma söz konusudur. Fransa anayasası henüz başlangıç kısmında söz konusu denizaşırı ülkelere özgürlük, eşitlik ve kardeşlik temelinde farklı kurumlar sunduğunu belirtmiştir.

6.3.1. Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi Uygulaması

Yarı başkanlık uygulamasının hükümet sistemleri içerisinde yaygın bir tür olmadığı belirtilebilir. Söz konusu sistemin dünya üzerindeki en önemli temsilcisinin Fransa olduğu ve hatta bu sistemle özdeşleştiği kabul edilmektedir (Hekimoğlu, 2009. 66 akt. Özdemir, 2018: 86). Fransa dışında Rusya, Çin, Portekiz, Finlandiya, İzlanda ve Polonya da yarı başkanlık sistemine sahip ülkeler arasında değerlendirilmektedir (Yayman, 2016: 308). Diğer taraftan her ne kadar, 1962 tarihli Fransa Anayasası ile gündeme gelse de daha önce Almanya Weimar Anayasası (1919), İzlanda (1944), İrlanda (1937), Avusturya (1929-1933) ve Finlandiya (1919) devletlerinde de bu sistemin izlerine rastlanmaktadır (Kaboğlu, 2018: 73; Özdemir, 2018: 85). Kaynağı Batı Avrupa olan sistem, zamanla çeşitli nedenlerle post kolonyal ve post komünist ülkelerde uygulanma şansı bulmuştur (Özdemir, 2018: 85).

1958 Fransa Anayasası'nın ilk uygulamasında, yarı başkanlık sistemine doğrudan yer verilmemiş; fakat aynı anayasada gerçekleştirilen 1962 tarihli değişiklikleriyle birlikte Fransa, yarı başkanlık sistemini benimsemiştir (Özdemir, 2018: 85).

Sırasıyla belirtilecek olursa, sistem içerisinde aktif bir başbakanlık makamının ve bir bakanlar kurulunun varlığı ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması, yarı başkanlık sistemini, başkanlık sisteminden ve parlamenter sistemden ayıran temel özelliklerdir. Bununla birlikte yarı başkanlık sisteminde, güçlü ve zayıf taraflar ilginç bir şekilde aynı noktada düğümlenmektedir. Yürütmenin çift başlı yapısı, sistem içerisinde tek kişinin mutlak iktidarına engel oluştururken; diğer taraftan görev ve yetki dağılımının belirgin olmadığı durumlarda aynı alan bir yönetsel kriz doğurmaktadır (Özdemir, 2018: 87-88).

1958 Fransa Anayasası'nda, 'cumhurbaşkanı' II. başlık altında düzenlenmektedir. Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı aynı zamandan çift başlı yürütmenin sorumsuz kanadını teşkil etmektedir (Yayman, 2016: 308). Çünkü Fransa'da milli politika hükümet tarafından belirlenip yürütülmekte ve parlamento önünde bu sorumluluk doğrudan hükümete yüklenmektedir (1958 Fransa Anayasası, 20. madde). Anayasa, Fransız Cumhurbaşkanı'na, daha çok ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün garantörü olmak, kamu güçlerinin düzenli hareket etmeleri konusunda hakemlik etmek, anlaşmalara ve anayasaya uygun davranılmasını gözetmek gibi önemli

ancak temsili görevler yüklemektedir (1958 Fransa Anayasası, 5. madde). Ancak Fransa örneğinden hareketle, Yarı Başkanlık Sistemi'yle yönetilen ülkelerde başkanların pasif bir konumda oldukları söylenemez. Aksine yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, söz konusu sistemle yönetilen ülkelerde görev yapan cumhurbaşkanlarını sembolik devlet başkanlarına göre çok daha güçlü kılmaktadır (Yayla, 2016: 72).

Fransa'da önemli görülen devlet işleri cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılmıştır. Yarı başkanlık sisteminin Fransa uygulamasında, parlamenter sistemden farklı olarak başbakan, doğrudan cumhurbaşkanınca parlamenter olma şartı aranmaksızın atanmaktadır. Bunun dışında Fransa'da hükümet; devlet bakanları, icracı bakanlar, özel görevli bakanlar, devlet sekreterleri ve yüksek komiserden meydana gelmektedir (Eroğul, 2016: 194-195 akt. Özdemir, 2018: 93). 1958 Fransa Anayasası'nın 39. maddesine göre; başbakanın ve parlamenterlerin yasa teklifinde bulunma yetkileri söz konusudur.

1958 Fransa Anayasası'nın 9. maddesi, tipik parlamenter sistemin aksine, Cumhurbaşkanının, bakanlar kuruluna başkanlık etmesini geleneksel hale getirmiştir. Cumhurbaşkanının gerektiğinde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, Parlamenter Sistemlerde istisnai bir özelliktir. Diğer taraftan yarı başkanlık sisteminde bu yetki açıkça geleneksel olarak kullanılmaktadır (Gül, 2018a: 59).

Fransız Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından beş yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. İki kere üst üste cumhurbaşkanlığı yapılması anayasa tarafından kısıtlanan ülkede, cumhurbaşkanının parlamento üzerinde kullanabileceği referandum ve yeniden müzakere edilmesini isteme yetkileri söz konusudur (1958 Fransa Anayasası, 6, 10 ve 11. maddeler).

1958 Fransa Anayasası'nın III. başlığı, 'hükümet' adı altında yürütmenin ikinci kanadına ayrılmıştır. Fransa'da hükümet, idareden ve silahlı kuvvetlerden faydalanarak milli politikayı belirleme ve yürütme görevini üstlenmiştir (1958 Fransa Anayasası, 20. madde). Dört madde üzerinde hükümet ve başbakanın yetkileri genel hatlarıyla belirlenmektedir. İstisnai haller dışında başbakanın sivil ve askeri atamaları yapacağı, bakanlar kuruluna başkanlık (cumhurbaşkanına vekâlet) edebileceği düzenlenmektedir (21. madde).

Fransa'da Ulusal Meclis (*National Assembly*) ve Senatodan (*senate*) oluşan çift kanatlı bir yasama organı söz konusudur. Ulusal Meclis 577 üyeden meydana gelmekte ve doğrudan genel oyla belirlenmektedir (Liu, 2000: 12-13). Senato, ülkedeki yerel yönetimlerin temsiliyetini sağlayan organ olarak belirlenmiştir (24. madde, 3. fıkra). Bu anlamda yerel yönetimlerin doğrudan yasama organında temsili, merkezi yönetim ve yerel yönetim -ilişkileri adına önemli bir düzenlemedir. Fransa'da genel anlamda parlamentonun asli görevleri yasa yapma faaliyetlerinde bulunmak ve hükümeti izlemektir. Bununla birlikte Fransa'da hangi alanların kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve kanunla belirlenmesi gereken alanlar dışında kalan düzenlemelerin tüzük kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir. Yani hükümet ve yasama organı arasındaki ilişki ve faaliyet sınırı, bir anlamda teknik olarak çizilmiştir (1958 Fransa Anayasası, 34 ve 37. maddeler).

Erkler ayrımı temelinde demokratik yönetim sergileyen Fransa'da son egemenlik gücü olarak yargı düzenlenmektedir. Ancak Fransa kendine özgü bir şekilde Anayasa Konseyi adı altında üst düzey yargılama faaliyetinde bulunan ve dokuz kişiden teşekkül eden ayrı bir yapılanmaya izin vermiştir. Anayasa Konseyi üstlenmiş olduğu misyonla anayasa mahkemelerine, üst mahkemelere benzetilebilir. Anayasa Konseyini tipik anayasa mahkemelerinden ayıran birtakım özellikler söz konusudur. Eski cumhurbaşkanlarının konseyin doğal üyesi olmaları, seçimlere ilişkin denetim faaliyetinde bulunmaları (cumhurbaşkanlığı, milletvekilliği ve senatör seçimleri) bu özellikler arasında sayılabilir (1958 Fransa Anayasası, 56, 58 ve 59. maddeler). Anayasa metninden de anlaşılacağı üzere Anayasa Konseyi, Türkiye üzerinden değerlendirildiğinde hem Anayasa Mahkemesinin hem de Yüksek Seçim Kurulu'nun görevlerini üstlenmektedir.

Anayasa Konseyi dışında Fransa Anayasası, yargı başlığı adı altında VIII. başlığı düzenlemektedir. İlginç bir şekilde Fransa'da, üç bağımsız erkten birisi olan yargı erkinin bağımsızlığının garantörü olarak yürütme organını temsil eden cumhurbaşkanı işaret edilmiştir (1958 Fransa Anayasası, 64. madde). Ülkede benzer şekilde yürütmenin yargı üzerindeki otoritesinin tartışılacağı bir diğer düzenleme de cumhurbaşkanının doğrudan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na başkanlık ederken, adalet bakanının da hukuken başkan yardımcısı sayılmasıdır.

Fransa’da yarı başkanlık sistemi cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği iki kanatlı yürütme organı ve çift kanatlı meclis yapısıyla öne çıkmaktadır. Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler ve sorumsuzluk sahasının geniş olması ve son olarak doğrudan halk tarafından seçilmiş olması nedeniyle figür olarak Fransa başbakanından daha ön planda yer aldığı belirtilebilir.

6.3.2. Fransa’da İdari Örgütlenme

1958 Fransa Anayasası’nın 1. maddesinin ilk fıkrasında, Fransız idari yapısının yerinden yönetim esasına dayandığı belirtilmektedir. Bilindiği üzere ‘yerinden yönetim’ bir coğrafi birim ya da idari teşkilatlanma içerisinde bir yeri işaret etmekten çok yönetsel bir anlayışı, felsefeyi ya da siyasi anlamda bir politikayı ifade etmektedir.

Fransa yönetsel yapılanması merkezi idare dışında üç temel platformdan meydana gelmektedir. Bu yönetsel birimler sırasıyla bölgeler (*région*), bölümler (*départments*) ve komünler ya da belediye yönetimleri (*communes ya da municipalities*) şeklinde örgütlenmişlerdir. Seçilmiş bölgesel yetkililer tarafından yönetilen bu birimlerde bölgeler kendi içlerinde birçok il yönetimini barındırmaktadır. Bunlar dışında Fransa’da denizaşırı bölgelerde de toprakları söz konusudur. Bunlardan, Fransız Guyanası (*Guyane*), Guadeloupe, Martinique, Réunion deniz aşırı il (*département*) statüsündedir. Söz konusu bölgeler Bölgesel Konsey tarafından En son söz konusu statüye Mayotte ili dahil edilmiştir. Bunun dışında ülke genel anlamda metropolitana bölünmüş ve Paris’e özel statü tanınmıştır (Popescu, 2012: 1759). Fransa’da yönetsel örgütlenme 3. eylem dönemi olarak adlandırılan 2010 değişiklikleri ve beraberinde getirilen düzenlemelerle değişime uğramaya devam etmiştir. Daha evvel 22 olarak belirlenen bölgeler 13’e düşürülmüştür. Bununla birlikte Paris dışında Marsilya ve Lyon hakkında da eskiden olduğu gibi farklı statülü yerleşim birimleri olmalarına karar verilmiştir (Eliçin, 2017: 43-45).

Kamusal birtakım hizmetlerin sunumunun halka en yakın makamlarca sunulması, yerel ihtiyaçların mümkün olduğu ölçüde yerel düzeyde cevaplanmaya çalışılmasıdır. İşte 1958 Fransa Anayasası, Fransa’nın idari yapısını bu anlayış temelinde şekillendirme yönünde irade beyan etmektedir (1958 Fransa Anayasası, 1. madde). İlgili maddede Fransa’nın, ‘*idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır*’ ifadesine yer

verilmektedir. 1958 Fransa Anayasası'nda 2003 yılında meydana gelen değişikliklerle eklenen bu cümle Fransa'da devlet yapılanmasında dönüşüm yaşandığına dair tartışmalara neden olsa da üniter yapıdan federalizme ya da bölgesel devlete geçiş yaşandığına dair yeterli olmadığı ortadadır (Olivier, 2003: 523-524 akt. Yıldız Akgül, 2016: 657).

6.3.3. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

Fransa'da ilk komün hareketi kral tarafından çıkarılan bir fermanla 1066 yılında gerçekleşmiş, Mans Komünü (Comune des Mans) bu ferman sayesinde bir takım idari, yargısal ve mali ayrıcalıklar elde etmiştir (Ortaylı, 2018: 2).

Yerel yönetim anlayışı komün yapılara dayandırılan Fransa'da, modern anlamda yerel yönetimlerin 1789-1915 döneminde Bonaparte tarafından başlatılan reformlar çerçevesinde şekillendiği iddia edilmektedir (Öztop, 2018: 200).

12 Kasım 1789 tarihinde Fransa'da 44 bin komün kurulmuş, ancak Napolyon'la¹³⁷ birlikte devlet tekrar yerel yönetimlere el koyarak otoritesini artırmış ve Paris hariç diğer belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilmesi için 1884 yılına kadar beklemek gerekmiştir (Keleş, 2020: 16). Örneğin 1800 yılında Başkonsolos Napolyon Bonaparte, tamamı doğrudan merkez tarafından atanan yeni bir valilik sistemi ortaya koymuş (*préfet*), komün düzeyindeki yerlere belediye başkanları ve komünden daha küçük yerel idarelerde (*arrondissements*) başkanın altında kaymakamlık (*sous-préfet*) birimleri kurulmuştur (Chang, 2016: 17).

Fransa'da; bölgeler (*région*), iller (*département*) ve belediye yönetimleri (*commune*) şeklinde üç farklı şekilde sınıflandırılan yerel yönetimler¹³⁸ (Yetkin, 2013:

¹³⁷ Napolyon'cu yerel yönetim anlayışının genel özellikleri şu şekilde özetlemek mümkündür (Keleş, 2020: 16-17):

''Devrimle birlikte belediye rejimi büyüklüğü ne olursa olsun tamamı tekdüze bir hale getirilmiştir. Her yerel toplulukta bir belediye kurulmuştur. Belediye meclisleri halk tarafından seçilirken, başkanlar kral veya vali tarafından atanmaktadır. Belediyelerin görevleri öz görevler ve merkezi idare tarafından verilen görevler şeklinde iki kategoriye ayrılmıştır. İl, başında vali bulunan hem temsili hem de yönetsel işlevler üstlenen bir yapıda örgütlenmiştir. Vesayet, genel yararı korumak amacıyla parlamentonun ve yasaların koyduğu kurallar çerçevesinde uygulanmaktadır.''

¹³⁸ 1958 Fransa Anayasası, 72. maddede, 'mahalli idareler' başlığı altında, yerel yönetimlerin; belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74'üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluştuğunu belirtmiştir.

79), 1. Napolyon Dönemi'ndeki geleneksel yapılarını 1981 yılına gelene kadar muhafaza etmeyi başarmıştır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327).

Bu doğrultuda Fransa'da en köklü yerel yönetim biriminin belediyeler (*commune*) olduğu, iller ve bölgelerin belediyeler temelinde şekillendiği belirtilebilir (Yıldız Akgül, 2016: 663).

Fransa'nın yerel yönetim yapısına ilişkin tarihsel bilginin verildiği bölümde, belirtilmesi gereken hususların başında, Fransa'nın tipik bir üniter yapı örneği sergilemediği, bünyesinde bulunan bölgeler, özel statülü ve deniz aşırı idarelerden dolayı farklı yerinden yönetim anlayışlarının varlığı yer almaktadır. Şöyle ki, Fransa'da Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezya'sı göz önüne alındığında, söz konusu yerel yönetimlerin özerk statülere sahip olduğu ve bu statülerinin kısmen anayasal güvenceye bağlandığı belirtilmelidir. Bu yüzden, Fransa'da Yeni Kaledonya ve Fransız Polinezya'sı söz konusu olduğunda, politik bölgesel devlet yapısının geçerli olduğu kabul edilmektedir (Gohin, 526 akt. Yıldız Akgül, 2016: 658).

Fransa'da, 1982 değişiklikleri yerelleşme adına atılmış önemli düzenlemeler olarak kabul edilmiştir. Söz konusu tarihte, yerinden yönetim reformları neticesinde merkeziyetçi yapıdan yerinden yönetime doğru bir geçiş süreci başladığı; ancak son on yılda tekrar merkezileşmeye dönüldüğü, yerel yönetimlerin kendi vergi kaynakları kısıtlandığı, söz konusu öz kaynakların yerini merkezi yönetim yardımlarının aldığı belirtilmiştir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327). Diğer taraftan bu durumu Fransa'nın jakoben tavrında arayan çalışmalar da söz konusudur. 1982 değişikliklerinin güçlü bir bölgeci ruhu ihtiva etmekle birlikte, Jakoben mantığıyla tanımlandıkları belirtilmektedir. Şöyle ki söz konusu reformlarla desteklenen bölgeselci anlayış, Cumhuriyet'in birliğini ve bölünmezliğini desteklemeliydi (Wollmann, 2000; Loughlin ve Peters, 1997 akt. Edward ve Hupe, 2000: 129). Bu çerçeveden değerlendirildiğinde Osmanlı yerelleşme anlayışında beliren yerel yönetimleri merkezi otoritenin sağlamlaştırılması adına araçsallaştırma kültürünün izlerine Fransa'da da rastlanılmaktadır.

Fransa'da otoriter devlet yönetim anlayışı, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisine de sirayet etmiş ve anayasal ve yasal düzenlemeler üzerinden, merkez-yerel ilişkisi arasındaki ivme git-gelli bir süreç izlemiştir.

Gelişmiş ekonomiler ve demokrasiler arasında değerlendirilen Fransa’da, her ne kadar etkisini gündemden güne yitirse de hala genel anlamda yönetim sisteminin temel karakteristiği merkeziyetçilik üzerine kuruludur (Parlak, 2014: 14).

Fransa, üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen yerel yönetimler konusunda, söz konusu yerel birimlere son derece geniş yetkiler tanıyan anayasal düzenlemelere sahiptir. Ancak son dönemde gerçekleştirilen idari reformlara rağmen, Fransa’nın yerel özerklik çabalarının yetersiz olduğu ve merkeziyetçi karakterinden kurtulamadığına dair görüşler yer almaktadır (Parlak, 2014: 14).

6.3.4. Fransa’da Merkez-Yerel İlişkileri

Pierre Richard ve Michel Cotten, *Les Communes Françaises* Fransızların çoğunluğunun bilinçsiz olarak devleti sevdiklerini (herkese ve her şeye karşı koruyan koruyucu devlet) belirtmeleri ve Alexis de Tocqueville’nin de Fransa’da yıkılmayacak tek kurumun merkeziyetçilik olduğunu belirtmesi (Keleş, 2020: 15) söz konusu ülkede merkeziyetçilik geleneğini açıklamada yeterlidir. Diğer taraftan yerinden yönetim anlayışının son dönemde Fransa’nın en önemli gündem maddelerinden birisi olduğu da bilinmektedir.

Merkez yerel ilişkileri bağlamında Fransa’nın bir dönüşüm içerisinde olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Merkezleşmenin prototipi olarak değerlendirilen söz konusu ülkede aslında gerçeğin görüldüğünden çok farklı olduğu düşünülmektedir. Son 20 yıllık süre zarfında Fransız siyasi hayatının önemli başlıklarından olan merkez yerel ilişkilerinin ve yerelleşme reformlarının net bir ideolojik çizgide ve kurumsal anlayış çerçevesinde şekillenmediği belirtilmiştir. Özellikle merkez yerel ilişkilerinin hangi yönde geliştiğinin, merkezleşmenin mi yerelleşmenin mi arttığı yönünde, tespiti karmaşık bir hal almıştır. Bu duruma Fransa devlet stratejilerinin belirsizliğinin neden olduğu düşünülmektedir (Pinson, 24). Diğer taraftan Fransa temelinde adem-i merkezleşme (*decentralization*) ve özeksizleştirim (*deconcentration*) sürecinin Fransa’nın tarihsel süreç içerisinde edindiği merkeziyetçi karakterin etkisi altında ele alınması gerektiği ve bu doğrultuda gerçekleştirilecek olan anayasa tartışmalarında söz konusu durumun gözardı edilmemesi gerektiği belirtilmelidir (Chang, 2016: 17).

6.3.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler

Fransa adem-i merkeziyetçilik yolunda ilerleyen merkeziyetçi bir ülke olarak kabul edilmektedir. Fransa'da yerel yönetimler anayasal güvence ile korunmakta, merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında otorite çekişmesi yaşanmaktadır. İki kademedeki örgütlenen yerel yönetimlerden bölge yerel yönetimlerinin de anayasal güvencesi söz konusu olmakla birlikte yerel yönetim organlarının bağımsız oldukları belirtilmektedir (Nalcı Arıbaş, 2016: 13).

Fransa'da yerel yönetimler ancak ikincil derecede kural koyma yetkisine sahip olduklarından, kendileri için uygulanacak olan statünün ne olduğuna kendi başlarına karar verememektedir (Keleş, 2020: 23). Bununla birlikte, Fransa'da yerel yönetimler, anayasada yer alan ve üniter devlet yapılanmasının doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilecek olan idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde, hukukun verdiği sorumluluklar çerçevesinde hesap vermek durumundadır (Parlak, 2014: 33).

Yerel bir idarenin kararının ancak mahkeme kararıyla bozulabildiği Fransa'da, il valileri ve bölge valileri merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde ilk basamağı oluşturmaktadırlar (Parlak, 2014: 33).

İlgili Anayasası'nın, mahalli idareler bölümünde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bakımından değerlendirildiğinde, yerel yönetimler lehine önemli sayılabilecek maddeler düzenlenmiştir. Bu geniş yetkilerin başında, yerel yönetimlerin serbest bir şekilde düzenleyici işlem yapmaları ve kendi yetki sınırları içerisinde gereken bütün kararları alabileceği belirtilmiştir (72. madde, 2. ve 3. fıkra). Diğer taraftan yerel yönetimlerin veya yerel yönetim birliklerinin belirli şartların oluşması ve anayasanın ilgili maddesinde belirtilen kısıtlamaların deneme amaçlı kısmen dışına çıkmalarında dahi sakınca görülmemektedir (72. madde, 4. fıkra).

Ancak tüm bunlarla birlikte ülkede tüm yerel yönetim birimlerinde merkezi idarenin ajanı olarak birer devlet temsilcisi yer almaktadır (72. madde, 6. fıkra). Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi bağlamında söz konusu uygulama tek başına değerlendirildiğinde, özerkliği zedeleyici bir unsur olarak ele almak zordur.

Denetim anlamında değerlendirildiğinde Fransa'da valilerin yerel yönetimler üzerinde hukuki denetimi ve manevi etkisinin olduğu ve aynı zamanda mali ilişkiler kısmında da değinilebilecek olan yerel Sayıştay'ın bütçe denetiminin olduğu belirtilebilir (Nalcı Arıbaş, 2016: 13).

Özetle Fransa'da çok güçlü bir yerel yönetim geleneğinin olduğu ve yerel yönetimlerin mutlak yerel özerklik esaslı bir ilkeyle yürütüldüğü belirtilebilir (Öztop, 2018: 200). Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bakımından değerlendirildiğinde güçlü bir üniter yapılanma sergileyen Fransa'nın, şaşırtıcı şekilde yerel yönetimleri güçlendirdiği ve yasal düzenlemeler bakımından ivmenin yerel yönetimler adına şekillendiği görülmektedir.

6.3.4.2. Siyasi İlişkiler

Fransa'da yasama organının yerel yönetimler üzerinde doğrudan doğruya yasalar eliyle şekillendirme yetkisinin olduğu belirtilmektedir. Fransa Anayasası'nın 34. maddesi, yerel meclislerin seçim sistemlerinin yasayla belirleneceğini, yerel toplulukların serbestçe yönetilmelerine ilişkin temel ilkelerin, yetkilerin ve gelir kaynaklarının yasayla belirlenmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (34. madde, 3. ve 4. fıkra). Bununla birlikte 2003 anayasa değişiklikleri ile yasama organına; geçici uygulamalar, halk oylaması, yerel yönetimlerin öz gelirleri konularında birtakım yetkiler tanınmıştır (Keleş, 2020: 23).

Fransa'da yerel yönetimler, temsil yetkileri bakımından siyasi anlamda da önemli oluşumlara sebebiyet vermektedirler. Fransa'da yerel yönetimler alanında görevli kişilerin, aynı zamanda Fransız Ulusal Meclisi'nin yaklaşık yüzde 80'ini oluşturuyor olması, ülkede sıkı sayılabilecek bir merkezizetçi idari anlayış söz konusu olmasına rağmen, yerel yönetimlerin ulusal meclisteki bu sayısal ağırlığına paralel olarak fiilen merkezi yönetime yerel siyasal gücün yansımalarıyla sonuçlanmaktadır (Parlak, 2014: 32-33). Çünkü merkezi düzeyde faaliyette bulunan politikacılar, yerel yönetimlere kaynak sağladığı veya yerel topluluğun çıkarını savunduğu ölçüde yerel seçmenden destek bulabilmekte; diğer taraftan yerel güç odakları da merkez üzerindeki yerel nüfuzlarını kullanarak, merkezdeki konumlarını güçlendirme yoluna gitmektedirler. (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 101 akt. Parlak, 2014: 32-33). Bu anlamda Fransa'nın

kendine özgü bir merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisine sahip olduğu ve bu ilişkinin karşılıklı çıkarlar doğrultusunda iç içeliği söz konusudur.

Yerel düzeyde vesayet tartışmalarına izin vermeyecek şekilde hiçbir yerel yönetim biriminin diğer bir yerel yönetim birimi üzerinde vesayet yetkisi kullanamayacağı açıkça belirtilmiştir (72. madde, 5. fıkra). Diğer taraftan 31 Aralık 1982 tarihli yasayla birlikte, Paris kenti dışında Marsilya ve Lyon için de özel yönetim biçimleri getirilmiştir. Bu kentlerin altında Paris'te 20, Marsilya'da 16 ve Lyon'da 9 ilçe belediyesi yer almakta ve aynı zamanda ilçe belediye meclisinin kimi kararları üzerinde il belediye başkanının yeniden gözden geçirilmesini isteme yetkisi söz konusu olmaktadır (Keleş, 2020: 38). Bu durumun anayasanın ilgili hükümleri ile çelişip çelişmediği tartışmalıdır. İl ve bölge yönetimleri arasında da herhangi bir bağımlılık ilişkisi bulunmamakla birlikte; il yerel yönetimleriyle belediyeler arasındaki ilişki son düzenlemelerle (1982 ve 1983 değişiklikleri) birlikte yardım ve iş birliği çerçevesinde yürütülmektedir (Keleş, 2020: 50-53).

Son olarak siyasi ilişkiler başlığı altında değerlendirilebilecek olan yerel referandum uygulamasına değinmek gerekmektedir. Yerel halkın herhangi bir sıkıntıyı yerel gündeme alabilmesi ve özel statülü bir yerel yönetim biriminin oluşturulması veya yetkilerinin değiştirilmesi için yasal düzenleme yapılmadan önce ilgili idarenin kayıtlı seçmenlerinin görüşünün alınması (72. madde, 1. fıkra) yerel demokrasi anlamında önemli düzenlemelerdir.

6.3.4.3. Mali İlişkiler

Fransa'da mali ilişkilerin bir alt başlığı olarak değerlendirilebilecek olan yetki paylaşımı konusunda esasen genel bir ilke ya da felsefe söz konusudur. Bu ilkeye göre herhangi bir yetki ya tamamen merkeze ya da yerel yönetime aittir. Ancak uygulamada birtakım sorunların yaşandığı bilinmektedir. Örneğin, eğitim hizmeti bakımından ele alındığında, ilkokulların yapım ve bakım işi belediyeler, kolejlerin yapım ve bakımı il özel yönetimleri, liseler ve özel eğitim kurumları ise bölge yönetimleri tarafından üstlenilmektedir (Keleş, 2020: 31).

Mali açıdan değerlendirildiğinde uygulamada tartışmalı bir hal olsa da yerel yönetim birimlerinin yasal sınırlar içerisinde serbestçe gelir elde etmeleri ve öz kaynaklarını oluşturan gelirlerin tamamı içerisinde kayda değer bir kısmını oluşturması yönünde bir irade benimsenmiştir (72. madde, 2. fıkra). Hatta Fransa'da yerel yönetimler, yasal sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla vergi oran ve matrahlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisine de sahiptirler. Bu anlamda anayasal düzeyde mali özerkliğe oldukça önem verilmiştir. Çünkü anayasa yerel yönetimlerin adil kaynaklara sahip olmasını ve her görev ve yetki artırımında aynı doğrultuda kaynak artırımı yapılması gerektiğini belirtmektedir (72. madde, 2. fıkra).

AYYÖŞ tarafından bir yönetim anlayışı ya da bir rehber olarak sunulan, kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlarca alınması gerektiği şeklinde ifade edilen, 'yerindenlik', 'yerellik' ya da hizmette halka yakınlık' (*subsidiarite*) kavramı, 1958 Fransa Anayasası tarafından, 72. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Ancak tek başına ilgili düzenleme yerindenlik ilkesinin uygulanabilmesi adına yeterli görülmemiş ve 1958 Fransa Anayasası'nın 34. maddesi çerçevesinde etkisiz kalacağı belirtilmiştir (Yıldız Akgül, 2016: 665).

Fransa'da yerel yönetimler genel yetki ilkesi anlayışıyla yetkilendirildiğinden (Nalcı Arıbaş, 2016: 13), ki bu anlayış daha sonra 1983 değişiklikleriyle sayma usulüne geçilerek terk edilecektir (Yıldız Akgül, 2016: 662). Fransa'da yerel yönetimler geniş kapsamlı ve çok sayıda idari görev ve kamu hizmetini yerine getirmek üzere yetkilendirilmişlerdir. Fransa'da yerel yönetimler tarafından üstlenilen söz konusu görevleri; bayındırlık, ekonomi, eğitim, toplu ulaşım, kültürel hizmetler, spor, eğlence ve park alanları, içme suyu hizmetleri, taşımacılık, çevre, turizm, tarım ve hayvancılık, kanalizasyon, gaz, elektrik, ısınma, mezbaha, hal, hamam, çamaşırhane ve zabıta hizmetleri, yol yapımı, ilk ve ortaokul binaları tiyatro, müze, yaşlılar evi yapımı genel başlıkları altında toplamak mümkündür (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 327). İlaveten Fransa'da belediyeler tarafından kullanılan kolluk gücünün, illerde devletin temsilcisi olan valinin denetimi altında kullandıkları belirtilmelidir (Keleş, 2020: 32).

Fransa'da yerel yönetimlerin vergi koyma yetkilerinin olmadığı belirtilmelidir. 1958 Fransa Anayasası'nın 47. maddesi, mali yasa tasarılarına ilişkin düzenlemelerin parlamento tarafından gerçekleştirileceğini belirtmiş; istisnai durumlarda kararname

yoluyla diğ er yürürlük şekillerine yer vermiştir. Yani Fransa hukukuna göre vergiler ancak kanunla konulabilmektedir.

Ancak Fransa’da, yerel yönetimlere mali anlamda da önemli yetkiler verilmiştir. 1917 yılından itibaren merkezi yönetimden ayrı ve kendilerine özgü dolaysız vergilere sahip olan yerel yönetimler, gayrimenkullerden alınan arazi vergisi, kiracılardan alınan kira vergisi, ticaretle uğraşanlardan alınan meslek vergisi ile ev sahiplerinden alınan emlak vergilerine¹³⁹ sahiptir (Türkoğ lu ve Bucaktepe, 2015: 327).

Diğ er taraftan, Fransa’da yerel yönetimler, tüm yerel vergi gelirlerinin önemli bir kısmını (%85’lik dilim) oluşturan çöp vergisi, ulaşım vergisi ve mülk kayıt vergisi gibi yerel vergi türlerine de sahiptir. Fransa’da önemli vergi gelirlerine sahip yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin büyük bir kısmını yerel vergiler oluşturmaktayken (%52); devlet yardımları yerel gelirlerin %25’ini, yerel yönetim borçlanmaları %10’unu ve son olarak diğ er gelir kalemleri de toplam yerel gelirlerin %13’ünü oluşturmaktadır (Prud’homme, 2006: 93-94-107 akt. Türkoğ lu ve Bucaktepe, 2015: 327). Fransa’da belediyelerin aldığı devlet yardımı %31 düzeyindeyken bu oran bölgeler söz konusu olduğ unda %55 seviyelerine çıkmaktadır. Bununla birlikte Fransa’da yerel yönetimlerin yerel gelirlerinde önemli bir kalemi oluşturan borçlanma gelirlerinde bir üst makamın onayını alma zorunluluğ u yoktur (Nalcı Arıbaş, 2016: 10).

Fransa’da, yerel yönetimler için genel yetki kuralı benimsenmiştir. Yerel yönetim türlerinin yetkilendirilmesine ilişkin türler içerisinde en kapsamlı ilke olarak belirtilebilir. Diğ er taraftan genel olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilen görevler, yasalar çerçevesinde iş letilmektedir. Ancak diğ er taraftan 1958 Fransa Anayasası, ilginç bir şekilde yerel yönetimlere ‘deneme yetkisi’ adı altında yerel yönetimlere kısmen de olsa bu çerçeve dışına çıkma yetkisi tanımıştır (1958 Fransa Anayasası, 72. madde, 4. fıkra).

Tablo 6. 4.’te, Fransa’da, merkez-yerel ilişkileri yerellik politikaları üzerinden genel hatlarıyla değerlendirilmiştir. Yerel yönetimler, özerklik anlamında dikkat çeken yetkilere sahip bir şekilde düzenlenmiştir.

¹³⁹ 1959 yılında değ iş ikliğ e uğ rarsa da 1789 devriminden merkezi idare tarafından yerel yönetimlere bırakılan ve yukarıda sayılan dört vergi türü Fransa’da, “dört ihtiyarlar” (Delcamp, 1994, s. 113) şeklinde adlandırılmaktadır (Türkoğ lu ve Bucaktepe, 2015: 327).

Tablo 6. 4. Fransa’da Yerellik Politikaları

	Fransa
Görev ve Yetki Paylaşımı	-Yerel yönetimlere genel yetki verilmiştir. -Yasaların dışına çıkma (deneme yetkisi) vardır -Görevleri genel olarak yerel yönetimler yerine getirmektedir
Gelir Paylaşımı	-Yerel yönetim harcamalarının GSYH’ye oranı yıllara göre değişiklik göstermekle birlikte 2012-2016 yılları arasında %10,97 civarındadır. -Aynı yıllar arasında yerel yönetimlere merkezi yönetim yardımları %40-50 civarındadır

Kaynak: (IMF Data Government Finance Statics, 2020; Fransa Anayasası)

Tablo 6.4’te belirtildiği üzere Fransa’da yerel yönetimlerin gelir anlamında görece merkezi yönetime daha az bağımlı olduğu belirtilebilir. Yerel yönetimlere ait vergi gelirleri toplam yurtiçi hasılanın (2012-2016 yılları aralığında) %5,7’si civarındadır. Diğer taraftan 2016 yılında bu oran toplam yurtiçi hasılanın %5,81’i kadardır. Diğer taraftan harcama tutarlarına bakıldığında yerel yönetimlerin toplam gelirlerinden daha az miktarda bir harcama oranını yakaladıkları ve söz konusu harcama kalemleri arasında en yüksek oranın ise çalışanların giderleri oluşturmaktadır. 2016 yılı verilerine göre yerel yönetimlerin tüm gelirleri yurtiçi hasılanın %11,3’ü kadarken; harcama oranı yurtiçi hasılanın %11’i kadardır (IMF Data Government Finance Statics, 2020).

Mali anlamda da geniş yetkilere sahip olan Fransa’da, yerel yönetimlere ilişkin her ne kadar anayasal güvence (Nalcı Arıbaş, 2016: 13) olduğu daha önceden belirtilmiş olsa da yürütme organına herhangi bir anayasa değişikliğine gerek duymadan yeni yerel yönetim birimleri ihdas etme yetkisi tanınmıştır (1958 Fransa Anayasası, 72. madde, 1. fıkra). 2003 yılında meydana getirilen söz konusu Anayasa değişikliği ile birlikte, yerel yönetimlerin varlığını garanti altına alan anayasal güvencenin büyük ölçüde etkisiz kaldığı şeklinde eleştiriler de ortaya çıkmıştır (Yıldız Akgül, 2016: 653). Bununla birlikte vergilerin ancak kanunla konulabildiği Fransa’da, doğal olarak, Türkiye uygulamasına benzer şekilde yerel yönetimlerin kendi başlarına vergi koyma yetkisi söz konusu değildir. Ancak diğer taraftan yerel yönetimlerin yürütme tarafından düzenlenmiş vergilerin oranlarına ilişkin oranları belirleme yetkisi (Nalcı Arıbaş, 2016: 10), Türkiye uygulamasından farklılaşmakta ve yerel yönetimlere mali anlamda göreceli özerklik kazandırmaktadır.

Yerel yönetimler mali özerklik açısından değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin önemli öz gelirlere sahip oldukları göze çarpmaktadır. Ayrıca anayasal düzeyde görev ve mali kaynak dağılım dengesinin gözetileceği garanti altına alınmaktadır.

6.4. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye üzerinden Merkez Yerel İlişkilerinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi

Bu bölüm esasen dört ülke hakkında verilmiş olan bilgilerin karşılaştırma yapmak amacıyla bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Bu amaçla çalışmanın bütünlüğü korunarak gerçekleştirilen karşılaştırma, idari ve hukuki ilişkiler, siyasi ilişkiler ve mali ilişkiler başlıkları altında her ülkenin söz konusu başlıklara ilişkin karakteristik özelliklerine yer vermektedir. Bu doğrultuda merkez-yerel ilişkileri, farklı hükümetler sistemi üzerinden göz önüne serilerek daha zengin bir anlatım amaçlanmıştır.

Merkez-yerel ilişkileri anlamında farklı tarihsel kültüre sahip ülkeler arasında karşılaştırma yapmak bazen klasik anlamda karşılaştırmanın dışına çıkmayı gerektirmektedir. Yani esasen bazen elma ile armudu karıştırmak bu süreçte normal karşılanmalıdır. Çünkü karşılaştırma bu süreçte pek çok farklılığı ve az da olsa benzerliği içermektedir.

Örneğin, ABD ile Türkiye yerel yönetim yapısı göz önüne alındığında her iki ülkenin kendine özgü yapısı ve tarihselliği içerisinde söz konusu yönetim birimleri sınıflandırılırken, her iki ülke arasında eşleştirme ve karşılaştırma yapmak tam anlamıyla mümkün olamamaktadır (Ayhan, 2008: 106). Ancak çalışma açısından değinilmesi gereken ve bulgular sonucunda ortaya çıkan önemli bir durum söz konusudur. Şöyle ki, benzer hükümet etme sistemiyle yönetilen ülkelerde benzer merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkilerinin yaşanmadığı, en azından ABD ve Türkiye örneği üzerinden böyle bir geçerliliğin olmadığı ifade edilebilir. Her ne kadar Türkiye’de uygulanan hükümet etme sistemi saf başkanlık sistemi ile birebir örtüşmese de asli unsurlar bakımından başkanlık sistemi kategorisinde değerlendirilebilecek ilkelere sahiptir. Bu yüzden benzer hükümet etme sistemine sahip her iki ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin benzer olmadığı rahatlıkla ifade edilebilir. Ayrıca benzerlik konusunda tek belirleyici unsurun hükümet etme biçimi olmadığı da belirtilmelidir. Türkiye ile karşılaştırmaya konu olan diğer ülkeler ise

Fransa ve Birleşik Krallık'tır. Fransa ve Türkiye'nin tekil ve merkeziyetçi yapıları ortak paydalarını oluştururken aynı zamanda bölgesel yapıya sahip Fransa bu yönüyle Türkiye'den ayrılmaktadır. Ülkede yarı başkanlık modelinin benimsenmesi bir başka farklılık olarak belirtilmelidir. Son olarak üniter bir devlet olarak kabul edilen ancak dört farklı ulusun birleşiminden müteşekkil Birleşik Krallık, köklü/güçlü bir yerel yönetim anlayışını temsil etmektedir. Ancak bununla birlikte yazılı anayasanın eksikliğinden doğan, yerel yönetimlerin anayasal düzeyde temsil edilmediği ve korunmadığı bir işleyiş söz konusudur. Bu doğrultuda Türkiye'nin tekçi yönetim yapısı ve istisnalar hariç tekdüze merkez-yerel ilişkisine göre Birleşik Krallık yerel yönetimleri ve buna bağlı merkez-yerel ilişkileri görece daha karmaşık bir yapıdadır.

6.4.1. İdari ve Hukuki İlişkiler

Tablo 6. 5. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye örnekleri üzerinden merkez-yerel ilişkilerinin '*idari ve hukuki ilişkiler*' alt başlığı gözetilerek düzenlenmiştir.

Bu amaçla ilkin söz konusu dört ülkenin yönetsel denetim (idari vesayet) unsurlarına ilişkin birtakım bilgilere yer verilmiştir. Ardından hukuki ilişkileri ortaya koymak adına Tablo 6. 5.'in ikinci sütununda yargısal denetim başlığına yer verilmiştir. Tekrara düşmemek adına açıklamalar özet bir halde sunulmuştur.

Tablo 6. 5. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye'de İdari ve Hukuki İlişkiler

	Yönetsel Denetim (İdari Vesayet)	Yargısal Denetim
ABD	ABD, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi tipik üniter devlet yapılanmasından farklı olarak, iki kademede şekillenmiştir -Esasen yerel yönetimler üzerindeki merkezi yapının federe devletlerin kendisi olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte her eyaletin farklı anayasaya ve yerel yönetim yapısına sahip olmasının özerklik anlamında sonucu, eyalet sayısı kadar idari ve hukuki anlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin varlığıyla ifade edilebilir.	-Federal yapı nedeniyle yargı erki hem federal düzeyde (<i>supreme court</i>) hem de yerel mahkemeler eliyle kullanılmaktadır -Supreme court kararları eyaletleri de bağlamaktadır (Arslan, 203) bu yüzden dolaylı olarak yerel yönetimlere ilişkin kararlarda denetim sağlayabilmektedirler
Birleşik Krallık	-Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel denetimi söz konusudur -Yerel yönetimlerin özerkliği sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır.	-Yerel yönetimler üzerinde mahkemelerin adli denetimleri bulunmaktadır -Bağımsız bir denetim türü olarak değerlendirilen Yerel Yönetim Ombudsmanlığı da vardır

Fransa	<ul style="list-style-type: none"> -Merkeziyetçi karaktere sahiptir -Merkez-yerel arasında otorite çekişmesi vardır -İki kademedede örgütlenen yerel yönetimler özerktir -Valilerin yerel yönetimler üzerinde manevi ve hukuki denetimi vardır (Nalcı Arıbaş, 2016: 13). -Yerel yönetimler ancak ikincil derecede kural koyma yetkisine sahiplerdir (Keleş, 2020: 23). -Yerel yönetimler merkezden bağımsız değildir, yerel işlerde merkezi idareye hesap verirler (Parlak, 2014: 33). -Yerel yönetimler düzenleyici işlem yapabilirler (72. madde, 2. ve 3. fıkra). -Ülkede tüm yerel yönetim birimlerinde merkezi idarenin ajanı olarak birer devlet temsilcisi yer almaktadır (72. madde, 6. fıkra). 	<ul style="list-style-type: none"> -Mahkemeler yerel yönetimlerin kararlarını bozabilirler -Yerindelik kararı veremezler. Bu anlamda Türkiye idari yargısından daha dar bir denetim yapıldığı (idarenin tasarruf yetkisinin geniş tutulduğu) bir yargılama anlayışı söz konusudur (Akbaba: 2014: 458).
Türkiye	<ul style="list-style-type: none"> -Vesayet, anayasa ile sadece merkezi yönetime tanınmıştır (1982 Anayasası, 127. madde). -Mülki amirler, ilgili bakanlıklar ve Cumhurbaşkanı (DDK marifetiyle) yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkilerine sahiptir. -Ülkede merkez yerel ilişkileri idari anlamda tek tip sayılabilir. -Üçlü yerel yönetim mekanizması söz konusudur. -İdari anlamda özerklik ilgili yerel yasalar tarafından kabul edilmiştir. 	<ul style="list-style-type: none"> -Yargısal birimlerin yerel yönetimler üzerindeki yetkileri yeni sistemle birlikte kısmen azalsa da devam etmektedir -Danıştay ilgili dairesi yerel yönetimlerle ilgili uyuşmazlıklara bakmakla görevlidir -Sayıştay mali anlamda denetim sağlarken, Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarla merkez-yerel ilişkilerinde etkili olmaktadır.

6.4.2. Siyasi İlişkiler

Siyasi ilişki aslında diğer ilişki türlerine göre daha zor toparlanan bir alt başlık olarak değerlendirilebilir. Devlete veya hükümete ait olan şekilde ifade edilebilecek olan kavram genellikle politika kavramıyla eşdeğer kullanıma sahiptir. Kavramsal tartışmaya girmeden, çalışma açısından bu bölümde siyasi ilişkiler, ulusal meclis (yasama organı) ve yerel yönetim ilişkisi ve yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki ilişki boyutuyla ele alınmıştır. Birinci başlığın en önemli sebebi siyasi denetim denildiğinde parlamento denetiminin anlaşılmasıdır, ikinci başlık ise klasik literatür dışına çıkılarak yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkinin üzerinden ilerletilmiştir. Çünkü yerel yönetimler arası ilişki ve denetim türü genel kalıplar dışında esasen siyasi birtakım saiklerle şekillenmektedir.

Tablo 6. 6. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de Siyasi İlişkiler

	Yerel Yönetim ve Ulusal Meclis İlişkisi	Yerel Yönetimler Arası İlişkinin Niteliği
ABD	<p>-ABD’de yerele saygı ilkesi gereği (söz konusu anlayışı federal devletin oluşum aşamasında aramak gerekmektedir) ulusal meclis yerel nitelikli işleri federe devletlere bırakmıştır</p> <p>-Yerel yönetimler üçlü yapı içerisinde iki kademeli yasama yapısının altında üçüncü kademede örgütlenmişlerdir.</p>	<p>-Ülkede üç kademeli bir yönetsel sistem söz konusudur.</p> <p>-Öncelik (<i>initiative</i>) ve merkezden bağışık olma (<i>immunity</i>) yetkilerinin/durumlarının ifade edilmiş şeklinin bir eyaletten diğerine önemli ölçüde farklılık gösterdiği belirtilmelidir (Libonati, 2005: 13).</p>
Birleşik Krallık	<p>-Yerel yönetimler çok çeşitli yollardan etkili denetime maruz kalırlar</p> <p>- Avam Kamarası bir denetim mekanizmasına dönüşerek, soruşturma ve araştırma komisyonları marifetiyle ya da doğrudan yasa yapma araçlarıyla yerel yönetimler üzerinde faaliyette bulunmaktadır (Uzun,2003: 622-626 akt. Parlak, 20-2014: 33-34).</p>	<p>-Ülkede klasik yerel yönetim anlayışa ek Londra Anakent Uygulaması söz konusudur.</p> <p>-Görev paylaşımı ilkesi gereği Londra Anakent Belediyesi Londra’nın genelini ilgilendiren alanlarda planlama, eşgüdüm faaliyetleri sunarken; alt kademe Borough’ları ise yerel nitelikli hizmetleri sunmaktadır- (Köseçik, 74-75 akt. Arıkoğuş, 2004: 64)</p>
Fransa	<p>-Yasama organı yerel yönetimlere ilişkin ilke ve genel kuralları resmileştirir</p> <p>-Yerel yönetimler ikincil derecede yetkilidirler</p> <p>-Yerel yöneticiler aynı zamanda ulusal meclis üyesi olabilmektedir (Keleş, 2020: 22-31).</p> <p>-Fransa Anayasası’nın 24. maddesinde; ‘<i>senatoda yerel birimlerin temsil edilmesi sağlanır</i>’ hükmü yer almaktadır (Keleş, 2020: 21).</p>	<p>-Yerel yönetimlerin birbirlerinin üstünde hukuki anlamda yetkileri (istisnalar hariç) yoktur.</p> <p>-Yasa birleşmeleri yoluyla iş birliği temelinde bir ilişki söz konusudur (<i>amalgamation</i>) (Keleş, 2020: 73)</p>
Türkiye	<p>-Yasama organı genellikle yasalar eliyle yerel yönetimlere ilişkin alanı düzenlemektedir</p> <p>-Cumhurbaşkanı karar ve kararnemeleriyle yerel yönetimlere ilişkin birtakım düzenlemeler söz konusudur (5393 sayılı kanun 4. ve 11. maddeleri).</p> <p>-Yeni sistemde siyasi denetim türlerinden yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme usulleriyle yerel yönetimlere ilişkin konular meclise taşınmaktadır</p>	<p>-1982 Anayasası’nda üç tip (il özel idaresi, köy ve belediye) yerel yönetim benimsenmiştir. Kanunla özel yönetim biçimlerine izin verilmiştir</p> <p>-Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği yer yer vesayet denetimi özellikleri sergilemektedir</p>

6.4.3. Mali İlişkiler

Mali ilişkiler, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin yetki/görev ve kaynak paylaşımlarının somutlaşmış bir halidir. Bu anlamda idari ve siyasi ilişkilere göre görece derli toplu bir görünüm arz etmektedir. Tablo 6. 7. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye örnekleri üzerinden merkez-yerel ilişkilerinin ‘*mali ilişkiler*’ alt başlığı gözetilerek düzenlenmiştir. Tekrara düşmemek adına açıklamalar özet bir halde sunulmuştur.

Tablo 6. 7. ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Türkiye’de Mali İlişkiler

	Görev ve Yetki Paylaşımı	Gelir Paylaşımı	Mali Özerklik
ABD	-ABD’de mali ilişkilerin esas belirleyici unsurları olan görev paylaşımı ve kaynak dağılımı konusunda da tekdüzen bir yapı yoktur. Yol, temizlik, itfaiye, kütüphane, sağlık hizmetleri kimi zaman township kimi zaman county tarafından, asayiş ve polis hizmetleri municipality’ler tarafından, eğitim hizmetleri ise school district’ler tarafından yerine getirilmektedir Ayhan, 2008: 114-115)	- ABD yerel yönetimlerinin başlıca gelir kalemleri; mahalli vergiler (emlak vergileri, satış vergileri, gelir vergileri), bağış ve yardımlar ile son olarak borçlanmalardır (yerel tahvili de içermektedir) (Ayhan, 2008: 117). -Yerel düzeyde eyaletlerin belirlediği alanda vergi koyma yetkisine ve emlak ve satış gelirleri gibi önemli gelirlere sahip olan yerel yönetimlerin öz kaynak oranları %65 civarındadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 140-141 akt. Öztöp, 2018: 199).	- Diğer ülkelere kıyasla iyi bir durumda olduğu belirtilebilir. -Özkaynak oranı yüksek yerel yönetimler söz konusudur
Birleşik Krallık	-Ağırlıklı olarak adem-i merkeziyetçi bir yapı hakim olsa da ülkede farklı uygulamalar söz konusudur. Yerel yönetimler yasa ile verilen görevlerin dışına çıkamamaktadır. Görevlerin büyük bir kısmı diğer kurumlara devredilmiştir (özerk/yarı özerk, kamu yararı şirketleri, özel şirketler vb.). (Nalcı Arıbaş, 2016: 13)	-Yerel yönetimlerin devlet harcamaları içindeki payı %24’tür. -Merkezi yönetim yardımları %70 civarındadır. -Merkezin özel amaçlı aktarımları artırarak denetleme isteği vardır -Yerel yönetimlerin toplam harcama içindeki payları yüksektir (Nalcı Arıbaş, 2016: 13)	-Merkeze bağımlı bir mali yapı söz konusudur.
Fransa	-Yerel yönetimlere genel yetki verilmiştir. -Yasaların dışına çıkma (deneme yetkisi) vardır -Görevleri genel olarak yerel yönetimler yerine getirmektedir (Nalcı Arıbaş, 2016: 13) -Görev ve yetkilerin ya tümüyle devlete ya da yerel yönetimlere bırakılması gerektiği anlayışı hâkimdir (Keleş, 2020: 69).	-Yerel yönetim harcamalarının GSYH’ye oranı %11 dir. -Merkezi yönetim yardımları %50 civarındadır (Nalcı Arıbaş, 2016: 13) (Başka bir kaynağa göre Devlet bütçesinden aktarmalar il yerel yönetiminde %7, belediyelerde ise %27-30 arasındadır (Keleş, 2020: 74-75). -Anayasada eşit yetki devri eşit mali kaynak ilkesi vardır -Yerel yönetimlerin toplam harcama içindeki payları düşüktür (Nalcı Arıbaş, 2016: 13)	-Bir üst yönetimden izin almadan borçlanma yetkisini haizdirler (Keleş, 2020: 75). Bu durum mali özerklik anlamında olumlu bir düzenlemedir.
Türkiye	-Yerel yönetimlere ilgili yasalar çerçevesinde yetki ve görevleri liste halinde sıralanmıştır -Ülkede kimi görevler yalnızca yerel ya da merkezi yönetimce yerine getirilmekteyken, kimi görevler hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir -Mahalli müşterek kavramı görev ve yetkilerin dağılımında etkilidir (1982 Anayasası)	-Ülkede vergi koyma yani gelir yaratma yetkisi 1982 Anayasası’na göre yalnızca merkezi idareye tanınmış bir yetkidir -Aynı şekilde yerel yönetim birimlerinin söz konusu vergi oranlarını belirleme yetkisi de söz konusu değildir. Bu yetki yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır	-Özerklik yasal anlamda ilgili yerel birimler adına tanınmıştır. -Mali anlamda görece zayıf bir özerklik söz konusudur.

Mali ilişkiler ele alınırken ve ülkeler arasında merkez yerel ilişkilerine yönelik karşılaştırma yapılırken değinilmesi gereken konuların başında verginin yönetimi ve vergi toplama yetkisi gelmektedir. Söz konusu alanda Kıta genelinde pratikte büyük farklılıklar olduğu, ancak Frankofon (Francophone) ve Anglofon (Anglophone) ülkeleri arasında özellikle önemli bir ayrımın daha olduğu belirtilmelidir. İlk kategoride yer alan devletler genellikle merkezi sistemleri benimserken, ikinci kategoride yer alanlar ise genellikle (emlak) vergilendirmesinin toplanması ve söz konusu verginin yönetilmesi gibi önemli yönleri merkezden uzaklaştırma eğilimindedirler (Goodfellow, 2017: 1). Mali ilişkilerin vergi toplama ve özellikle vergi yönetimi boyutuyla değerlendirildiğinde Türkiye'nin anayasal düzeyde sıkı bir şekilde merkeziyetçi düzenlemelere sahip olduğu belirtilmelidir.

YEDİNCİ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Bu araştırmada toplanan veriler, nitel araştırma yaklaşımına dayanarak doküman incelemeye dayalı içerik analizi yöntemiyle çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu maksatla çalışmanın ilk bölümünde belirlenen çalışma sorularına yönelik cevap/cevaplar aranmıştır.

Çalışma sürecinde gerçekleştirilen araştırmalar sonucunda toplanan verilerden elde edilen bulgular bu bölümün iki alt başlığından birisi olarak düzenlenmiştir. Aynı alt başlık içerisinde ise, söz konusu bulgulara ilişkin birtakım özgün öneriler ortaya konulmuştur. Son olarak ilgili bölümün devam eden alt başlığında ise genel değerlendirme ve sonuç kısmına yer verilmiştir.

7.1. Bulgular ve Öneriler

Bu kısımda, çalışmada elde edilen bulgular çalışma soruları temel alınarak sıralanmıştır ve söz konusu çalışma sorularına yönelik cevap olabileceği düşünülen ifadeler ortaya konulmuştur. Diğer taraftan, çalışmada elde edilen bulgular ve araştırma soruları temel alınarak birtakım önerilerde bulunulmuştur. Literatüre katkı sağlaması amacıyla klasik öneriler dışında özgün önerilere yer vermeye çalışılarak, yeni sistemde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri üzerine gerçekleştirilecek olan çalışmalara da katkı sunulması hedeflenmiştir.

Bulgu 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, literatüre hâkim olan hükümet sistemleri içerisinde yer almamaktadır. Türkiye'ye özgü bu sistem, hükümet etme modelleri içerisinde asli unsurlar bakımından başkanlık sistemine daha yakın bir konumda olmakla birlikte, ABD tipi başkanlık sisteminden tali unsurlar yönünden ayrılmaktadır. Bu bulgu, *'Kendine özgü uygulamalar ve kurumlara sahip olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir hükümet etme modeli olarak değerlendirilebilir mi?'* sorusuyla ilişkilendirilebilir. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin başkanlık sisteminin asli unsurlarını bünyesinde barındırması nedeniyle, Türkiye'ye özgü yeni sistemin başkanlık sistemi içerisinde değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Öneri 1: Demokratik yönetim sistemlerinin uygulandıkları ülkelerin yönetsel kültürü ile uyum içerisinde olması kadar, sistemi oluşturan unsurların da dengeli bir şekilde kurgulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda, sistemin benimsenme gerekçesinde yer alan istikrar ve temsil söylemlerinin gerçekleşmesi adına söz konusu kültürel uyum ve sistemdeki erklerin ve aktörlerin dengeli yapısı önem arz etmektedir. Bu doğrultuda siyasi arenada deneme yanılma yönündeki bir yönetsel anlayışın yerine sistemi başarılı olarak uygulayan ülke örnekleri üzerinden başkanlık sistemi ile ayrışan tali uygulamalar en düşük seviyeye indirilmelidir.

Bulgu 2: Türkiye Osmanlı yönetsel mirası üzerine şekillenmiş bir kamu yönetimi anlayışına sahiptir. Bu doğrultuda Türkiye’de, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde, merkezi yönetim lehine bir güç ve yetki kayması söz konusu olmakta ve yerel yönetimlere yönelik bu bakış açısını/yönetsel kültürü anlamak için de Osmanlı Devleti döneminde, yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecinin iyi bir şekilde irdelenmesi gerekmektedir. Merkez-yerel ilişkileri, bu tarihsel analizci anlayışla birlikte daha anlamlı bir hal almaktadır. Çalışmada bu yönde gerçekleştirilen araştırmalar sonucunda, Türkiye’de, yerelleşmenin tarihsel serüveni tabandan tavana bir demokratik hak ya da özerklik talebi şeklinde olmadığı görülmüş; ilginç bir şekilde merkezileşme çalışmalarıyla merkezi idare tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerle paralellik gösterdiği anlaşılmıştır. Osmanlı Devleti döneminden itibaren, anayasal monarşi, meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle yönetilen Türkiye’de, zaman zaman hükümet değişikliklerine bağlı olarak yerel yönetimlere birtakım ayrıcalıklar verilmiştir. Ancak genel hatlarıyla değerlendirildiğinde, her dört hükümet sistemi dönemi içerisinde de görev, yetki ve mali alana ilişkin merkeziyetçi bir tavrın hâkim olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Meclis hükümeti dönemi söz konusu iddianın kısmen dışında tutulabilir, fakat söz edilen dönemde de yerel özerklik uygulamalarının ‘il’ temelli olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte Türkiye’de, merkezi yönetimin yerel birimlere yetki aktarımı, merkezin otorite kurma çabasıyla açıklanmakta ve Osmanlı yönetiminden miras kalan bölünme tehditlerinin izini taşımaktadır. Bu sebeple merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, yerel yönetimlerde yaşanan tarihsel kalıntıdan ve dönüşüm mücadelesinden payını almıştır. *‘Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel serüveni, Osmanlı yönetim mirasından ne ölçüde ve hangi yönlerden etkilenmiştir?’*

sorusunun cevabının da gizli olduğu söz konusu bulgunun tartışmaya açık olduğu kabul edilmektedir.

Sonuç olarak her uygulama ve mevzuat değişikliği sonrası yerelleşme adına pozitif birtakım gelişmeler gösterilse de sistematik şekilde ilerlemeden bahsetmek güçtür.¹⁴⁰

Öneri 2: Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle birlikte merkezi düzeyde yoğun bir değişiklik yaşanmıştır. Örgütsel ve iş bölümü anlamında reformist değişiklikler sonucu yeni sisteme uyum çalışmaları söz konusu olmuş ve halen olmaya devam etmektedir. Organizmacı bakış açısıyla yapılacak bir yorumla (devletin yapısı insan vücuduna benzetilebilecek olursa), merkez-yerel ilişkileri baş ve gövde şeklinde tanımlanabilir. Yeni sistem adeta vücudun başını tamamen değiştirmesine rağmen gövde aynı kalmıştır. Bu durum yeni sistemde yerel yönetim alanına ilişkin kapsamlı bir düzenleme beklentisini artırmaktadır. Diğer taraftan bu yönde gerçekleştirilecek bir düzenlemede, ülkenin yönetsel kültürü göz ardı edilmeden, yukarıdaki bulgular doğrultusunda adımların atılması gerekmektedir.

Bulgu 3: Türkiye’de gerek önceki dönemden kalan gerek yeni sistemle birlikte kurulmuş olan birçok merkezi yönetim yetkisi söz konusudur. Örneğin; mülki amirlerin, İçişleri Bakanlığı’nın ve önceki sistemde Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan vesayet yetkilerinin yeni sisteme uyarlandığı ve yeni sistemin aktörleri üzerinde yeniden düzenlendikleri görülmektedir. Bu doğrultuda yeni sistemde merkezi yönetim ağırlıklı yönetsel anlayış sürmektedir. Diğer taraftan yeni sistemin yönetsel sisteme dâhil ettiği Yerel Yönetimler Politika Kurulu ise, henüz uygulama boyutuyla öne çıkmamış olsa da ilgili kurulu düzenleyen kararnamede kendisine verilen yetkiler sonucu, yerel politikaların oluşum sürecini merkeze taşıma potansiyeline sahiptir. Bununla beraber, kuruluş tarihi önceki dönemlere rastlamasına rağmen, yeni sistemde görev sahası ve yetkileri genişleyen DDK, yerel yönetimlerin denetimine ilişkin yeni sistemin önemli aktörlerinden birisi olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak yeni sistemde mülki

¹⁴⁰ Roskin (2016: 9), Samuel P. Huntington’ın üç dalga demokrasi kuramından bahsederken onun bazı zayıf demokratik rejimlerin her demokrasi dalgasından sonra otoriteryenliğe geri dönmeleriyle bir başka ters dalgaya hazır olunması gerektiği sözünden bahsetmektedir. Huntington’ın bu görüşü, minimal düzeyde devlet içi demokrasi dalgalanmalarına da uygulanabilir mi? Bu sorudan hareketle 2000’li yılların başında yerelleşme konusunda yoğun demokratikleşme talepleri 6360 sayılı kanun ve yeni sistemle birlikte yerini ters dalgaya bırakmaya başlamış olabilir mi?

amirlerin, bakanlıkların, denetim kuruluşlarının nitelik değiştiren yeni oluşumları, kendilerine ait söz konusu yetkileri siyasi kaygılarla kullanmaları durumunda, idari vesayet kavramından siyasi vesayet kavramına bir dönüşüm yaşanması mümkündür. Söz konusu bulgular; *'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin denetimine ilişkin sahip olduğu yetkiler nelerdir? Bu yetkilerin politik kaygılarla kullanılması idari vesayet kavramından siyasi vesayet kavramına bir dönüşüme zemin hazırlar mı?' sorusu ve 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kendine özgü kurumlarından Yerel Yönetimler Politika Kurulu ve yeni sistemle birlikte önemli değişikliklere tabi tutulan DDK, yerel özerklik açısından yeni vesayet mekanizmaları olarak değerlendirilebilir mi?' çalışma sorusuyla ilgilidir.*

Öneri 3: Dönüşüm sürecinde yeni ihdas edilmiş kamusal birtakım kurumlar ile nitelik anlamında kırılmaya uğrayan diğer kuruluşların yapısı toptan ret anlayışından sıyrılarak yeniden gözden geçirilmelidir. Bu amaçla, merkez-yerel ilişkilerinde politik kaygılara sebebiyet verecek uygulamalara sahne olan oluşumların yapısının, demokratik, katılımcı, yerel seçmenin çıkarlarını ön planda tutan bir anlayış çerçevesinde yeniden şekillendirilmesi mümkün olmakla birlikte, söz konusu kuruluşlarca gerçekleştirilecek olan yerel denetim türlerinde ve niteliğinde değişim tavsiyesinde bulunulabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen Yerel Yönetimler Politika Kurulu, tamamen ortadan kaldırılmak yerine yeniden organize edilerek özerk hale getirilmelidir. Üyelerinin atama şekilleri değiştirilmeli, yerel yönetim örgütlerinden belirli süreliğine ilgili kurula üye gönderilmelidir. Bu öneride Kurul üyeliği yapması gereken temsilciler ilgili yerel meclislerce seçilmelidir. Bu sayede eleştirilere konu olan yapı, daha katılımcı, demokratik ve yerel taleplere açık bir hale getirilmelidir. Kurul, yerel yönetimlerin, merkezi idareye yönelik yasa taleplerinin kurumsal adresi haline getirilmelidir. Bu sayede Yerel Yönetimler Politika Kurulu merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında köprü vazifesi görebilecektir.

Yeni sistemle birlikte 2019 yılında, 5779 sayılı kanunun 6. maddesine eklenen; *'Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir'* düzenlemesinde Cumhurbaşkanına yerel yönetimlere merkezi idareden mali destek sağlanmasına ilişkin

ayrıca bir yetki ve kaynak verilmiştir. ‘Belediye yardım ödeneği’ olarak adlandırılan durumda Cumhurbaşkanı, belediyelerin talebi üzerine mali anlamda katkı sunabilmektedir. Olumlu anlamda yatırım nitelikli söz konusu projelerin kaynak yetmezliği nedeniyle yarım kalmasının önüne geçebilecek bu düzenleme aynı zamanda parti farklılıkları üzerinden yardım dağılımları bakımından eleştiriye açıktır. Bu yüzden ilgili kanun düzenlemesinde yer alan yardım şartları daha somut bir şekilde düzenlenmeli ve bu konuda gelecek eleştirilere karşı, ‘idarenin takdir yetkisi’ savunmasından fazlasını verebilmelidir.

Yeni sistemde valilerin yeni konumları göz önünde bulundurularak derinleşen yerelde merkeziyetçilik tartışmalarına son vermek adına 2012 yılından itibaren yürürlükte olan YİKOB uygulamasına son verilmelidir.

Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sistem içerisinde aynı anda var olmaları sorgulanmalıdır. Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyelere teşekkül eden DDK’nın, devlet tüzel kişiliği dışındaki yönetsel birimler üzerindeki denetim yetkileri sınırlandırılmalıdır. Özellikle yerel yöneticiler üzerinde İçişleri Bakanlığı tarafından uygulanan vesayet yetkisinin yanında ikinci bir mekanizmanın oluşmaması adına 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 6. maddesi kapsamında grup başkanı tarafından gerçekleştirilen görevden uzaklaştırma yetkisinin yargı kararı olmadan gerçekleşmesinin önüne geçilmelidir. Bu anlamda ilgili denetim kurulu yaptırım yetkisinden çok bildirim yetkisini haiz olmalıdır. Bu sayede yeni sistemde görev sahası ve yetkileri genişleyen DDK ile yargısal makamların işlevsizleştirilmesinin önüne geçilmiş olacaktır.

Bulgu 4: Yeni sistemle birlikte gerçekleştirilen ‘anayasa değişiklikleri içerisinde’ doğrudan yerel yönetimleri ilgilendiren herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlere ilişkin reform niteliğinde bir düzenleme de söz konusu değildir. Belediyelerin yapısı, görev sahası, yerel seçim kanunu, mali tevzin konularına ilişkin teferruatlı bir değişiklik gerçekleşmemiş; bu alanda Türk kamu yönetimi düzeni içerisinde en kapsamlı düzenlemelerin halen 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim yasaları (5216, 5302, 5393) ve 6360 sayılı yasa olduğu görülmektedir. Diğer taraftan belediyelerin kurulması, kaldırılması, imara ilişkin yetkilerin kullanılması, yatırım amaçlı kamu hizmetlerinin finanse edilmesi gibi alt başlıklarda,

merkezi idarenin yetkilerini artıran birtakım değişiklikler de söz konusudur. Özellikle büyükşehir belediyelerinde uygulama şansı bulan UKOME uygulamasına yönelik son değişiklikler yerel düzeyde ulaştırma alanında yapılan düzenlemede merkezi idarenin ağırlığını artırmaktadır. Türkiye, 2000’li yılların başında gerçekleştirilen reformlar sonucu çekince konulan hükümlere rağmen düzenlemeler gerçekleştirmiş, ancak reformist dalga 2012 yılından itibaren yerini ters dalgaya bırakmış ve yerelleşme adımlarına ara verilmiştir. Bu anlamda 2012 uygulamasının AYYÖŞ metnine aykırı birçok düzenlemesi yer almaktadır. Ancak ilgili kanun metni, parlamenter sistem uygulaması döneminde gerçekleştirilmiştir. AYYÖŞ metni çerçevesinde değerlendirildiğinde, dönemsel anlamda dalgalı bir süreç yaşandığı belirtmekle birlikte, genel anlamda AYYÖŞ’e aykırı önceki düzenlemelerin yeni sistemde de devam ettiği belirtilebilir. Bu bağlamda; ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, yerel yönetimlere ilişkin yeni ve köklü hukuksal düzenlemeler var mıdır? Varsa, söz konusu değişiklikler AYYÖŞ ile ne kadar uyumludur?’, sorusu ve ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşen yetki ve güç yoğunlaşması yerel yönetimlere nasıl yansımıştır?’ çalışma sorularının cevaplandırılmasına katkıda bulunmaktadır. İlk, yeni sistemde reform düzeyinde bir yerel yönetim sistemi değişikliğinin yaşanmamış olması; ikinci durumda, yeni sistemde meydana getirilen yerel yönetimlere ilişkin alt düzey düzenlemelerin AYYÖŞ ile uyumlu olmadığı ve önceki sistemden kalan sorunlara da çözüm bulunamadığı belirtilebilir. Son olarak, yeni sistemin doğal sonucu olarak, merkezi düzeyde Cumhurbaşkanlığı makamında toplanan yetki ve güç yoğunlaşması, yerel yönetimler üzerinde denetim, politika oluşturma ve karar alma süreçlerinin merkezi düzeye doğru kaymasıyla sonuçlanmıştır.

Öneri 4: Sistem yeni olmakla birlikte Türkiye halen 1982 Anayasası ile yönetilmektedir. Bu yüzden erkler, faaliyetlerinde söz konusu anayasanın çizdiği çerçeve içerisinde hareket serbestisine sahiptirler. 1982 Anayasası’nın 90. maddesi, ‘milletlerarası andlaşmaları’ düzenlemektedir. Bu kapsamda özetle AYYÖŞ metninin de bir uluslararası andlaşma metni olduğu unutulmadan, yerel yönetim alanında gerçekleştirilecek olan düzenlemelerde ilgili sözleşme uyarınca hareket edilmesi hukuksal açıdan bir gereklilik olduğu kadar bir zorunluluktur.

Diğer taraftan mali açıdan değerlendirildiğinde 6360 sayılı yasa çerçevesinde belirlenen yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan paylar

yeniden düzenlenmesi gerektiği ve nüfus ve yüzölçümü esasına göre dağıtılan payların yanında söz konusu yerel yönetimlerin yerel vergi gelirleri de göz önüne alınması gerektiği belirtilmelidir. 5779 sayılı kanun kapsamında il özel idareleri için kullanılan dağıtım kriterlerinden, köylerden mahalleye dönüşen yerleşim yerleri sayısı ve kırsal alan büyüklüğü ayrıca değerlendirilmelidir.

Bulgu 5: ABD örneğinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde ülke içerisinde dahi bir tipiklikten/yeknesaklıktan söz etmekten söz etmek mümkün değildir. Benzer bir durum Birleşik Krallık örneğinde de söz konusudur. Fransa ise tipik üniter yapılanmalardan farklı olarak özel yönetim bölgelerine ve denizaşırı topraklara sahip olmasına rağmen genel anlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi bakımından tek tipikliğe sahiptir. ABD’de yerel yönetimler üzerinde iki merkezi yönetim kademesi olmasına rağmen esasen yerel yönetimler üzerindeki yönetsel birim federe devletlerdir. Her federe devlette, farklı yerel yönetim uygulamasının benimsenmiş olması çok sayıda merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Birleşik Krallık uygulamasında ise, benzer bir yapılanma hâkimdir. Birleşik Krallık’ta bu durumun yanında yazılı bir anayasanın olmayışının doğal sonucu olarak yerel yönetimler anayasal seviyede düzenlenme ve korunma imkânından mahkûm kalmıştır. Fransa’da ise, son dönemlerde yerelleşme adına önemli adımlar atılmıştır. Bu doğrultuda her üç ülkeye yönelik çalışma bulguları göz önüne alındığında, tek başına hükümet etme sistemlerinin merkez-yerel ilişkilerini açıklamada yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Çünkü aynı hükümet etme sistemi içerisinde Fransa’nın gerçekleştirmiş olduğu uygulamalar sonucu yerelleşme adına son derece önemli adımlar attığı gözlemlenirken, demokrasinin beşiği olarak değerlendirilen Birleşik Krallık’ta aynı hükümet sistemi içerisinde yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini artıran uygulama/düzenlemeler söz konusu olabilmektedir. Bu bulgular doğrultusunda, *‘Farklı hükümet sistemleriyle yönetilen ABD, Birleşik Krallık ve Fransa’da, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri nasıl şekillenmektedir?’* ile *‘Devletler tarafından tercih edilen hükümet sistemi ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak dağılımı arasında bir ilişki var mıdır? Bu anlamda her hükümet sisteminde tipikleşmiş merkez yerel ilişkileri söz konusu mudur?’* sorularının cevabı ortaya konulmaktadır.

Öyleyse her hükümet sisteminin genel geçer ya da evrensel düzeyde kendi merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini ortaya koyacağı savı yanılıdır. Bununla

birlikte aynı sistem içerisinde devletler farklı koşulların etkisiyle merkez-yerel ilişkilerinde kırılmalar yaşayabilmektedir. Farklı ülkeler çerçevesinde gerçekleştirilen değerlendirmeler sonucunda hükümet etme sistemiyle merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin bir tipiklik sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Farklı bir ifadeyle her ülkede merkez-yerel ilişkileri hükümet sistemleri dışında çok faktörlü bir etki sürecine maruz kalmakta, aynı hükümet sistemi içerisinde değişik tipte merkez-yerel ilişkilerinin ortaya çıkmasına söz konusu olabilmektedir.

Öneri 5: Merkez-yerel ilişkileri boyutunda karşılaştırmalı çalışma yapmanın zorluğu, karşılaştırmalı çalışmaların yapılması konusunda bir engel olarak değerlendirilebilir. Ancak ülkelerin yaşadığı sorunlara kendi yönetsel kültürü üzerinden yanıt bulmalarını kolaylaştırmak ve süreci anlamlandırmak için karşılaştırma yapmak adeta bir zorunluluktur. Örneğin, ABD yerel yönetimler örneği göz önüne alınarak, ilgili ülkede uygulama şansı bulan ‘*recall*’ mekanizması, Türkiye’de ilçe belediyeleri, köy ve mahalle muhtarlıklarında uygulanma şansı elde edebilir. Diğer taraftan anayasal güvenceye sahip olmamasına rağmen güçlü yerel yönetim örneği sergileyen Birleşik Krallık ve devlet yapılanması anlamında üniter kimliğine bağlı olarak Türkiye ile benzeşen ve gerçekleştirdiği yerel reformlar ile yerel unsurları aktif hale getiren Fransa Türkiye açısından rol model olarak değerlendirilebilir.

Bulgu 6: Parlamenter sistemden kalan denetim yetkileri/vesayet denetimleri devam etmekle birlikte, yeni sistemde söz konusu durum daha karmaşık bir hal almıştır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin idari teşkilatlanmaya dahil ettiği yeni kurumlardan olan ofislerin vesayet tanımına farklı bir bakış açısı kazandırması kuvvetle muhtemeldir. Bilindiği üzere vesayet denetimi farklı tüzel kişilikler arasında cereyan etmektedir. Aynı tüzel kişilik içerisindeki denetim türü ise hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktadır. Oysa ofisler hem ayrı bir tüzel kişilik şeklinde örgütlenen hem de hiyerarşik olarak cumhurbaşkanına bağlı yapılanmalardır. Bununla birlikte merkezi idarenin özellikle cumhurbaşkanlığı makamının yerel yönetimler üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak elde etmiş olduğu yetkiler de merkezileşme-yerelleşme ölçeğinde ibrenin ilk önermeye doğru kaymasına neden olmaktadır. Ayrıca yeni sistemde yerel yönetimler üzerinde çok sayıda merkezi idare birtakım denetim ve karar alma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı söz konusu merkezi idare birimlerinin başında gelmektedir. Bu

durum karmaşık bir merkez yerel ilişkileri ile sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan söz konusu eleştiriler yalnızca merkez-yerel arasında değil, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında önceki sistem döneminden kalma birtakım sorunları da kapsamaktadır. Farklı siyasi partilerden teşekkül eden il beledi yapılanmaları, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkileri ile birlikte değerlendirildiğinde birtakım yönetsel sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz görünmektedir. Söz konusu bulgu; *'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, yerel yönetimlere ilişkin yeni ve köklü hukuksal düzenlemeler var mıdır? Varsa, söz konusu değişiklikler AYYÖŞ ile ne kadar uyumludur?*, sorusu ve *'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşen yetki ve güç yoğunlaşması yerel yönetimlere nasıl yansımıştır?* çalışma sorularının cevaplandırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Öneri 6: Yeni sistemde yerel yönetimlerin denetimine ilişkin dağınık bir yapı söz konusudur. Söz konusu dağınık yapı kurumsal bir yapılanma ve yasal düzenlemelerle birlikte ortadan kaldırılmalıdır. Bu anlamda yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde yetkilere sahip olan bakanlık sayısı azaltılmalıdır. Örneğin; yerel yönetimlere ilişkin birçok yetkisini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devreden İçişleri Bakanlığı halen yerel yönetimlere ilişkin vesayet yetkisine sahiptir. Diğer taraftan imara ilişkin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile büyükşehir belediyelerinin denetim yetkileri söz konusudur. Söz konusu yönetsel dağınıklığın ortadan kaldırılması adına Ecevit Başbakanlığı'ndaki 42. Hükümet Dönemi'nde, Türkiye'nin idari teşkilatlanmasında uygulanma şansı bulan Yerel Yönetimler Bakanlığı uygulamasına benzer bir yapılanmaya gidilebilir. Bahsedilen tüm uygulamalar ve yerel yönetimlerin denetiminde tarafsızlık ilkesini zedeleyebilecek siyasi görüş ayrıcalıkları da göz önünde bulundurularak yerel yönetimlerin denetimi alanında yeniden örgütlenmeye ve düzenlemelere gidilmelidir. Bu anlamda yeni sistem bir fırsat aracı olarak değerlendirilebilir.

Özellikle büyük kentlerde 6360 sayılı kanunla birlikte çakışan mülki sınır ve beledi sınır gerçeği göz önüne alınarak büyükşehir belediye başkanları ve valilerin yasal konumları revize edilmelidir. Bu anlamda gerçek anlamda demokratik bir yönetim anlayışına uygun olarak yerelleşme adımları atılmalı ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ortak bir zeminde yeniden düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin genel gerekçeleri olan temsilde adalet ve yönetimde istikrar söylemlerine uygun olarak, yerel yönetim yapıları, özellikle BŞB meclislerinin oluşumu, yeniden düzenlenmeli, ilçe belediyelerinden gerçekleştirilen katılımlar korunmakla birlikte, BŞB meclisleri için ayrıca halk tarafından seçim yapılmalıdır. İlçe belediyelerinden gelen üyelerin katılımı sürdürülmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin karar alma kapasiteleri artırılmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanının yeni konumuna benzer şekilde, yerel yönetimlerde yürütme temsilcileri olarak belediye başkanlarına idari personeli atama konusunda geniş yetkiler verilmeli ve belediye yönetimlerine ilişkin atanan üst düzey personelin görev süresi, belediye başkanının görev süresiyle aynı olmalıdır.

İl sınırlarının tümünde belediye yetkilere sahip olan yerel yönetim anlayışına ve AYYÖŞ metnine uygun olarak yerel yönetimlerin görevlendirilmesinde liste usulü ilkesi terk edilmeli ve yerel yönetimler için genel yetki ilkesi benimsenmelidir. Bu durumda ortaya çıkması muhtemel sorunların çözümü ise tarafsız, etkili ve hukukilik temelinde düzenlenen bir merkezi denetim vasıtasıyla sağlanmalıdır.

Bulgu 7: Merkez-yerel ilişkilerini inceleme konusu yapan akademik çalışmalarda, söz konusu çalışmalara ilişkin diğer inceleme alt başlıkları yanında, üst düzey yargısal birimlerin merkez-yerel ilişkilerine olan etkilerinin azımsanmayacak düzeyde olduğu kanısına varılmıştır. Söz konusu bulgu, '*Üst düzey yargısal birimlerin merkez-yerel ilişkilerindeki rolleri nelerdir?*' çalışma sorusuyla ilişkilendirilebilir. Bu doğrultuda, üst düzey yargısal birimlerin ülke vatandaşlarına hukuksal güvenlik konusunda sahip oldukları önemli rollerini merkez-yerel ilişkilerinin şekillenmesinde de sürdürdüğü belirtilebilir. Bu anlamda özellikle, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay; merkez-yerel ilişkilerinde ve birtakım denetim yetkilerinin kullanımına ilişkin hukuksal çekişmelerde verdikleri yargısal kararlar neticesinde yasalar çerçevesinde benimsenmiş olan yürütme yetkisinin sınırı ve yerel özerklik adına önemli kararlar almışlardır.

Öneri 7: Danıştay, bir yüksek yargı organı olmasının yanı sıra yerel yönetimlere ilişkin önemli yetkileri bünyesinde barındıran bir yapılanmaya sahiptir. Bu anlamda Birleşik Krallık'ta uygulanma şansı bulan yerel yönetimler ombudsmanlığının olmadığı Türkiye'de, mahalli idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını

kaybetmelerine ilişkin davalara bakma görevi 8. Daire'ye verilmiştir. Ancak ilgili dairenin tek görevi mahalli idareleri ilişkin uyuşmazlıklar değildir. Danıştay bünyesi altında özel ihtisas gerektiren ve yalnızca merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yaşanan çekişme ve uyuşmazlıklara bakacak yerel yönetim ombudsmanlığına benzer bir yapılanma oluşturulabilir. İlgili kurulda karar verici hâkimlerin yanında görüş bildirmek üzere kıdemli yerel yöneticiler de yer almalıdır. Bunun için yargı mensubu olma zorunluluğunun olmadığı Danıştay Kanunu'nda yer alan, Danıştay'ın üyeliklerine ilişkin diğer üyelerin niteliklerine bakıldığında anlaşılmaktadır.

Sayıştay yapısı yeniden gözden geçirilerek, genel bütçenin en az %6,5'lik kısmını kullanan yerel yönetimler için yalnızca yerel yönetim denetimini (hukuksal-mali denetim) konu alan uzmanlaşmış bir birim oluşturulmalıdır. Kurul bağımsız olarak görev yapmalı, 1982 Anayasası'nda hâkimler için tanınan ayrıcalıklardan yararlandırılmalıdır. Bu sayede kurulması önerilen yeni yapı, siyasi düzlemde görece uzaklaştırılarak, etkili ve tarafsız bir denetim yapma imkânına kavuşabilecektir. Yerel yönetim alanında bu faaliyetler sonucu gerçekleştirilecek raporlar ayrıca çeşitli vasıtalarla kamuoyuna da duyurulmak suretiyle yerel denetim anlamlı hale getirilmelidir. Ayrıca İngiltere ve İtalya'da örneklerine rastlanan yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye'de uygulanabilirliğine yönelik kurumsal girişimler başlatılmalıdır.

7.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu çalışma, hükümet sisteminde meydana gelen bir değişikliğin merkez-yerel ilişkilerini etkileyip etkilemeyeceği sorusuna geçerli bir yanıt aramıştır. Söz konusu yanıt, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'de meydana gelen değişim özelinde sınırlandırılarak cevaplandırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmaya zenginlik katmak adına farklı hükümet sistemlerine sahip ülke örnekleri üzerinden merkez-yerel ilişki türlerine yer verilmiştir.

Literatürde genel anlamda söz konusu soruya yönelik çalışmaların bir kısmında hükümet sistemi ve yönetimler arası ilişkiler arasında anlamlı bir sonuç elde edilemeyeceği sonucuna yer verilirken; bir kısmında da merkezi yönetim yapısındaki değişikliğe bağlı olarak yerel yönetim alanında dönüşümün kaçınılmaz olduğu sonucuna

ulaşmıştır. Çalışma literatürde yer alan çalışmalardan farklı olarak ilgili araştırma sorusuna, çağdaş kamu yönetimi yaklaşımlarını tezin geneline uyarlayarak cevap vermektedir. Bu anlamda bu tez çalışması, yönetimler arası ilişkileri çarkın dışlıleri şeklinde ele almakta/çarkın dışlılerine benzetmekte, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde öngörülen idarenin bütünlüğü anlayışıyla bu anlayışı desteklemektedir. Yani idare bir bütün olarak ele alınarak, çark dışlıisinde meydana gelen bir kırılma ya da değişimin diğer dışlıileri de etkiyeceği aksiyomuyla hareket edilmiştir.

Bu anlamda diğer çalışmalardan farklı olarak, yeni değişikliklerde birlikte merkez-yerel ilişkileri; idari ve hukuki ilişkiler, siyasi ilişkiler ve mali ilişkiler ana başlıkları altında, denetim, karar alma/politika belirleme ve uygulama, mali yapı ve AYYÖŞ metnine uygunluk bakımından ele alınmıştır.

Çalışmanın konusu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, merkez-yerel ilişkileri ve vesayet denetiminin değerlendirilmesidir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı; Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması sonrası benimsenmiş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde ne gibi değişiklikler meydana getirdiğini ortaya koymaktır. Bu maksatla çalışmada dokuz adet araştırma sorusu belirlenmiştir.

Söz konusu çalışma sorularına yönelik araştırma sonucunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin akademik çevrelerde halen tartışmalı bir alan olarak yerini koruduğu belirtilmiştir. Yani literatürde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diye bir sistem söz konusu değildir. Ancak asli ve tali unsurlar bakımından gerçekleştirilen değerlendirmede, sistemin demokratik modeller arasında yer alan başkanlık sisteminin asli unsurlarıyla örtüştüğü belirtilmiştir. Nasıl ki parlamenter sistemde farklı ülke uygulamaları ve adlandırmaları söz konusu ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin de bu minvalde değerlendirilmesi ve başkanlık sisteminin bir türü olarak ele alınması en azından tartışmayı kavramdan öte bir noktaya taşımak için gereklidir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk tipi bir başkanlık sistemi olduğu kanısına varılmaktadır.

Yeni sistem, uygulamada 2018 seçimleri ölçüt alındığında henüz iki yıllık bir uygulama dönemini geride bırakmasına rağmen, özellikle merkezi düzeyde köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Merkezi teşkilat, Cumhurbaşkanlığı makamı etrafında

yer alan uydu birimler şeklinde resmedilmektedir. Politika Kurulları, Ofisler, bağı kurum ve kuruluşlar ile sistemin yeni bakanlıkları şeklinde özetlenebilecek merkez teşkilatı, sistemin yeni unsurlarından cumhurbaşkanı yardımcılığı ve İdari İşler Başkanlığı ile tamamlanmıştır. Bu anlamda yeni sistemle birlikte köklü yönetsel geçmişe sahip birtakım kamusal kurum ve kuruluşlar yürürlükten kaldırılırken, yeni kurumlar ihdas edilmiş bir taraftan da mevcut kurumların niteliğinde dönüşüm yaşanmıştır. Özetle kamu yönetimi sisteminin iki alt bileşeninden birisi olan merkezi yönetim geniş ölçüde yeni sisteme uyum amacıyla yeniden şekillenmiştir.

Çalışmada, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde merkez-yerel ilişkileri ele alınmadan evvel söz konusu ilişki, hükümet sistemleri çerçevesinde tarihsel analize konu edilmiştir.

Merkez-yerel ilişkileri, hükümet sistemleri genel kategorisi içerisinde Tanzimat Dönemi’nden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kabul edildiği döneme kadar yerel yönetimlere yönelik mevzuat üzerinden değerlendirilmiştir. Türkiye’de mevcut yerel yönetim birimi anayasal monarşi, meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistem aşamalarından geçerek şekillenmiştir. Tanzimat Fermanı ile başlayan, bir yandan yerelleşirken bir yandan merkezileşme arzusu/amacı, kabaca 180 yıllık süreç içerisinde hiç değişmemiştir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki merkeziyetçi tutumu geleneksel bir hal almıştır. Bu anlamda Türkiye’de, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin temsilci modeli ilişkisi türüne daha yakın bir şekilde konumlandığı belirtilmelidir.

Bu anlamda merkez-yerel ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde genel anlamda demokratikleşme hareketleri sonucunda ve ilgili hükümet sistemi değişikliğine bağlı olarak anlamlı sonuçlar elde edilmiştir. Ancak diğer taraftan, cumhuriyet döneminin ilk yılları ve 1982 Anayasası’nın kabulüyle birlikte, anayasal düzeyde birtakım vesayet yetkileri (127. madde) ile hükümet sistemleri aynı kalmasına rağmen yerel yönetimlere yönelik merkezi gücün yoğunlaştığı dönemlerdir. Osmanlı Devleti söz konusu yönetsel kültüre dâhil edildiğinde, ilk anayasacılık hareketinde, 1876 yılında gerçekleştirilmiş Kanun-i Esasi temelinde yerel yönetimlere ilişkin iki temel ilke (görevler ayrımı ve yetki genişliği) benimsenmiştir. Demokrasi, katılım ve meşruiyet temelinde sistem değişikliğinden olumlu anlamda etkilenen bir yerel yönetim olgusu

söz konusudur. Meclis hükümeti döneminde ise, dönemin, temsile önem veren hükümet anlayışına uygun olarak il bazında yerelleşme bakımından en ileri uygulamalar sahnelenmiştir. Ancak söz konusu temsil anlayışı, aynı önemini korumaya devam ederken, 1924 Anayasası ve devamında gerçekleştirilen yasal-kurumsal uygulamalar temel alındığında, yerelleşme yönündeki adımların ilgili anlayışa paralel olarak düzenlenmediği görülmüştür. Bu dönemde yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayetçi adımlar, hükümet sistemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin anlamlı bütünlüğünü sekteye uğratmaktadır. Çok partili parlamenter dönemde de çalışma sonunda göze çarpan en önemli ayrıntı söylem ve uygulama çelişkinin sürmesidir. 1980 darbesi ve sonrasında düzenlenen 1982 Anayasası ile birlikte İçişleri Bakanı üzerinden yerindelik denetimine kapı aralayan uygulamalar söz konusu dönemde yoğun eleştirilere sahne olmuştur ve günümüzde mevcut uygulama, ilgili anayasanın birçok hükmü değiştirilmesine rağmen ilk günkü şeklinde uygulanmaya devam etmektedir.

Türkiye, 16 Nisan 2017 referandumunu sonrası, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni tecrübe etmeye başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte yeni sisteme uyum amacıyla merkezi düzeyde köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Yaşanan tüm süreçler merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini etkilemiş ve yeni bir kimlik kazandırmıştır ve kazandırmaya devam etmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri diğer süreçlerde olduğu gibi yeni hükümet etme sisteminin kendine özgü kurum, kural ve politik yapısından etkilenmektedir. Yeni yapı sistem yaklaşımı göz önünde bulundurulduğunda, yeniden şekillenen ve dış çevre koşullarından etkilenen bir yapı/görünüm sergilemektedir. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi geçmiş kurumlar üzerine bina edilse de sistem içerisinde ne Cumhurbaşkanı'nın ne merkezin taşra temsilcilerinin ne de diğer idari birimlerin aynı olduğu söylenebilir. Bu yüzden yeni sistemde hükümet etme biçiminin değişmesiyle yerelin çevre olarak kabul edildiği bir düzen içerisinde simbiyotik ilişkiye sahip yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki ilişkinin niteliğinde birtakım etkileşimlerin oluşması kaçınılmazdır. Ancak yeni sistemin uygulamasında şu ana kadar yerel yönetimlere ilişkin anayasal düzeyde bir değişiklik talebi olmamış; temel yerel yönetim mevzuatında ise reform seviyesinde bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir.

Yeni sistemin kendine özgü yapısı, üniter modeli benimsemiş olması, tek meclisli bir yapıya sahip olması ve fren denge mekanizmalarından yoksun oluşu ile yüksek

kademe yöneticilerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanıp azledilebilmeleri, yerel yönetimlere ilişkin sorunların görmezden gelinerek özellikle mali ve politik alanda merkez yoğun yapı, söz konusu sistemin demokratik niteliklerinin eleştirilmesine zemin hazırlamıştır. Önceki sistemde, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'na ait birçok yetki doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlamıştır. Parlamenter sistemin işleyişi içerisinde kabul edilen KHK, tüzük gibi yönetsel düzenleyici işlemler tarihi hukuktaki yerini almıştır. Söz konusu boşluk yeni sistem içerisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'yle doldurulmuştur. Anayasal birtakım sınırlamalara tabi tutulan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının kamusal politikalar konusundaki karar alma ve uygulatma gücü artmıştır.

Diğer taraftan yerel yönetimlerin karar alma bakımından yetki sahaları genişletilmemekte ve mali anlamda iş yapabilme kabiliyeti, merkezi idarenin desteği olmadan zayıf kalan eski yapısıyla yeni sistemde de devam etmektedir.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu, yeni sistemde kendisinden politika üretmesi beklenen dokuz politika kurulundan birisidir. Bu anlamda kurumsal düzeyde bir yerel yönetim biriminin merkezi idarenin önemli düşünce organlarından olması önemlidir. Ancak söz konusu kurulun yetkileri ve karar alma biçimi, yerel yönetimlerin özerkliklerine zarar verebilme potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır. Bu konu hakkında ilk eleştiri, yerel yönetim politikalarının detaylı bir şekilde merkezi birimlerce üretilmesine yöneliktir. Daha başarılı uygulamaların ortaya çıkmasıyla sonuçlanabileceği iddia edilen yerele ilişkin merkezi düzeyde politika belirleme çabaları, özerklik ve yerelleşme ilkeleriyle çelişmektedir. Ancak hâlihazırda söz konusu eleştiriye somutlaştıracak uygulamaların artması gerekmektedir. Çünkü görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilen Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun, söz konusu yetkileri mahalli idarelere hareket serbestisi sağlayacak şekilde kullanılması durumunda iddia edilen eleştiriler yersiz kalabilecektir.

Yeni sistemin merkezi yönetim ve yerel ilişkisi modelinde, siyasi tartışmalara oldukça açık hale gelmiş ve üstü kapalı bir alan olarak, geçmiş dönemlerde uygulama şansı bulmuş olan; 'yerel yöneticileri atama usulüne dayalı bir sistemle belirleme modeli', gelecekteki siyasi konjonktürde uygulama şansı olabilecek durumlardan birisi olarak değerlendirilmelidir. Söz konusu senaryo, Türkiye tarafından daha evvel erken

cumhuriyet yıllarında test edildiğinden bu konuda tarihsel bir karşılaştırma yapmak mümkündür. Yeni sistemle birlikte valilerin ve belediye başkanlarının konuları daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Bunun sonucunda iki temel formül önerilmektedir. İlki 1930 belediye başkanlığı anlayışında uygulama şansı bulan vali ve belediye başkanlıklarının aynı makamda buluşturulmasıdır. Bu uygulamanın 1930 düzenlenmesinde test edildiği ve pek de başarılı sonuçlar alınmadığı açıktır. Zaten o dönemde bu anlayış, merkezi yönetimin hâkim ideolojisini yerel düzeyde yoğunlaştırma çabasından başka bir şey değildir. Ancak uygulamanın bu türünde iki yöneticinin bir arada bulunması uygulamasında atama usulü tercih edilmiştir. Yeni sistemde önerilen bu durumda, her iki makam (vali ve belediye başkanı) yerel seçmenlerce belirlenebilir. Bu sayede, ilgili çözüm önerisinin 1930 uygulamasından farklı bir anlayışla şekillenmesi mümkündür. Ancak bu konuda Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu ve 2019 yılından itibaren gerçekleşmesi yönünde irade belirttiği beyanında yer alan; 'yerel yönetimlerden *belediye başkanlarının atama ile işbaşına getirilmesinin daha doğru ve faydalı olacağını* belirtmesi, söz konusu formülün ilk şeklinin uygulanmaya daha yakın olduğu izlenimini vermektedir.¹⁴¹ Diğer taraftan söz konusu durumda bütünlük bürokratism yaşanabilecek ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapısal bütünlük meydana gelebilecektir.

Çalışmaya zenginlik katmak adına literatürde yer alan demokratik hükümet etme modellerinin en önemli temsilcileri olarak kabul edilen ABD, Birleşik Krallık ve Fransa örnekleri üzerinden farklı hükümet sistemlerinde merkez-yerel ilişki türleri ortaya konulmuştur. Çalışmanın beşinci bölümünde elde edilen bulguları destekler nitelikte, söz konusu ülke uygulamalarında hükümet sistemleri aynı kalmasına rağmen merkez-yerel ilişkilerinde niteliksel kırılma dönemleri tespit edilmiştir. Örneğin Fransa, 1980'li ve 2000'li yıllarda yerelleşme adına önemli birtakım adımlar atarken, Birleşik Krallık 1990'larda merkezileşme yönündeki adımlarıyla dikkat çekmektedir. ABD uygulamasında ise adeta federe devlet sayısı kadar farklı ilişki türüne rastlanması ülke içi uygulamalarda anlamlı sonuçlar verse de ülkeler arası karşılaştırmalarda her ülkenin yönetsel kültürü, hükümet etme sistemi algılayış şekli, halkın demokrasi bilinç düzeyi,

¹⁴¹ "Belediye Başkanlarının atama ile göreve gelmesinin daha doğru ve faydalı olduğunu düşünüyorum. Seçimden sonra gündeme getirebilirim. Çalışmalarınıza ve anketlere devam edin. Bana bu konuda raporlar yazın. (RTE)" <https://t24.com.tr/haber/erdogan-belediye-baskanlarinin-atamayla-goreve-gelmesi-daha-dogru-2019dan-sonra-gundeme-gelecek-dedi,486587>, erişim tarihi: 04.03.2019 10 Kasım 2017 tarihli haberden alıntılanmıştır.

ülkenin yönetsel yapısı gibi faktörlerinde etkisi altında kalmaktadır. Hükümet etme şekli bir anlayış ya da felsefe olarak merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini etkileme gücüne sahip olsa da diğer tüm faktörleri dışlayarak ilgili hükümet değişikliği sonucunu ele almak pek mümkün görünmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında referandum sırasında gözardı edilen ancak merkezi yönetimle birlikte farklı tüzel kişiliklerine sahip olsalar da devleti oluşturan, kamu yönetimi disiplininin önemli alt başlıklarından yerel yönetimler üzerinde daha fazla düşünülmelidir. Yeni sistemde merkezi yönetimin güç yoğunlaşmasından etkilenen yerel yönetimler için söz konusu durum avantaja çevrilerek, mahalli idarelerin özerk yapıları yalnızca hukuksal denetimle ve tedbirlerle daha görünür bir hal almalıdır. Yerel yönetimlerin bu sayede bireylere daha hızlı ve verimli bir şekilde hizmet verebilmesinin önü açılmalıdır.

Yeni sistemle birlikte, yönetsel düzenin uzun bir döneme damgasını vurmuş olan parlamenter sistem terk edilmiştir. Merkez-yerel ilişkilerinin genel anlamda merkezileşme söylemlerine paralel ilerleyen yerelleşme adımlarına uygun bir şekilde düzenlendiği görülmüştür. Yani yerelleşme adımları genellikle merkezileşmeyle sonuçlandırılmıştır.

Özetle, Türkiye’de, merkez-yerel ilişkilerinin yeni hükümet sistemlerinden etkilenmekle birlikte, yönetsel kültürün etkilerini de üzerinden atamadığı bir yapısı/karakteri söz konusudur. Bu doğrultuda temsilde adalet, güçlü yürütme söylemleriyle gerekçelendirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de yerel yönetimler, yerelleşme söylemleri çerçevesinde yeniden şekillendirilecek ancak büyük bir olasılıkla tarihsel süreçten gelen merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki gölgesi ortadan kalkmayacaktır. Sonuç olarak yukarıda da ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de yerel yönetimler söz konusu söylemler çerçevesinde yeniden şekillendirilecektir. Söz konusu siyasi değişim anayasanın sınırlı role sahip olacağı esasen siyasi kültür ve diğer alt reformların belirleyici olacağı bir süreçte belirlenecektir. Çünkü tarihsel süreçten gelen, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki gölgesinin ortadan kalkmayacağı bir durum söz konusudur. Bu durum, hükümet sistemi değişikliğinin bir sonucu olduğu kadar tarihsel yönetsel mirasın da ürünü olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Aalbu, H., Böhme, K. ve Uhlin, A. (2008). Administrative reform – Arguments and values. *Nordic Research Programme 2005-2008*. Report 6 ISSN 1654-2290
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 80 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13, 19-37
- Aguilar, C. L. (2017). Anayasal Denetimin Anayasal Demokrasideki Rolü. *Anayasa Yargısı*, 34, 267-271, (3. Oturum). https://www.anayasa.gov.tr/media/4389/cristian_letelier_aguilar.pdf, erişim tarihi: 20.02.2020
- Ak, A. (2015). Yetki Genişliği (Tevsî-i Mezûniyet) Prensibinin Mer'î Hukukla Mukayeseli Olarak İslam İdare Hukuku Ekseninde Analizi. *Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 39, 147-180
- Akad, M. Vural Dinçkol, B.ve Bulut, N. (2018). *Genel Kamu Hukuku* (14. Basım). D&R Yayınları, İstanbul.
- Akarçay, P. ve Ak, G. (2018). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkinine Karşılaştırmalı Bir Bakış: Türkiye-İsveç Örnekleri. *1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı*, İstanbul-Türkiye, 12-20
- Akbaba, A. (2014). Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 435-463
- Akbulut, N. ve Kaş, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi ve İç Denetimin Yeri. *Denetim Dergisi*, 8 (18), 77-87
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3) 922-944
- Akçay, E. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 3 (5), 37- 68
- Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politikaların Bütçeye Yansıtılması: Program Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi.

- (*Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*). Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 68 (4), 79-101
- Akgün, G. (2019). Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uşak Üniversitesi, Uşak.
- Akıncı, A. ve Usta, S. (2015). Türkiye'deki Çok Partili Hayata Geçişte Etkili Olan İç Faktörlerin Analizi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17 (29), 41-52
- Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9 (16), 2128-2146
- Akman, Ç. (2018). Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 113- 140
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 13 (19), 2499-2532
- Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73 (4), 2018, 1025 – 1056
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15 (1), 35-54
- Aksoylu Ürger, Ö. (2018). Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk Hukukundaki Yeri. *Uluslararası Hukuk Sempozyumu, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi*, 137-160
- Aktalay, A. ve Abdulhakimoğulları, E. (2010). Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12), 179–201

- Aktan, C. C. (2016). Temsili Demokrasilerde İdeal Bir Siyasal Rejim (Hükümet Sistemi) Arayışı. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 8 (1), 18-35
- Alıcı, O. V. (2012). Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
- Alkan, H. (2018a). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 30, 139-153
- Alkan, H. (2018b). *Kurumsalci Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*: Liberte Yayınları, Ankara
- Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F. ve Usta, A. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, 1-11
- Angın, C. (2016). Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6 (3), 643-656
- Anyebe, A. A. (2016). An Overview of Presidential System at the Local Government Level in Nigeria. *International Journal of Political Science (IJPS)* 2 (1), 1-8
- Arnold, P. A. (2004). About America How the United States is Governed. Braddock Communications, Inc. P.O. Box 710720, Herndon, Virginia
- Arıkan, C. (2011). Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku) Anabilim Dalı, Ankara.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, 48-96
- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34

- Arıkboğa, Ü. (2004). Yönetimler Arası Mali İlişkiler. Yaylacık Matbaası, İstanbul
- Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi. *Maliye Dergisi*, 168, 1-19
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), 276-297
- Arslan, E. (2018). İngiltere’de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7 (4), 2868-2884
- Arslan, E. ve Çiçek, A. (2019). Farklı Hükümet Sistemleri Yerel Yönetimlerde Değişimi Gerektirir Mi? (Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu-Kırıkkale). 706-716
- Arslan, M. ve Biniş, M. (2014). Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9 (1), 149-174
- Arslan, R. (2015). *Demokratik Yönetim Sistemleri* (2. Baskı). Dora Yayıncılık, Bursa
- Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyikoğlu, M. (der.) (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği-Yeni Sistemde Yerel Yönetimler*. Savaş Yayınevi, Ankara
- Aydoğdu, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri. *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (1), 85-92
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. *Sayıştay Dergisi*, 70 (3), 13-120
- Ayman Güler, B., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A. A., Akın, Ö., Tellal, E., Ertürk Keskin, N., Çınar, T., Esen, S. ve Kutlu, M. N. (2004). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın- 1
- Başa, Ş. (2012). Şehircilik ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti. *Denetim Dergisi*, 25 (117), 67-71.
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi*, 39, 199-218

- Bıyıköğlu, M. ve Karip, S. (2018). Bir Yönetim Birimi Olarak Mahalle Kurgusu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yerine İlişkin Beklentiler. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler içinde (edt. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıköğlu, M. 29-49). Savaş Yayınevi, Ankara
- Bilgin, Ç. (1988). Türk Ana Yasa Yargısında Somut Norm Denetimi Yolu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 3, 350-376
- Bilici, N. (2015a). *Türk Vergi Sistemi 2. Cilt* (34. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara
- Bilici, N. (2015b). *Vergi Hukuku 1. Cilt* (35. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara
- Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumu. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (16), 21-40
- Bozkurt, N. (2015). İbrahim Hakkı Paşa'nın 1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'na Dair Layihası. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18), 1-18
- Budak, B. (2018). Paris Komünündeki Demokrasinin Analizi. *Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (2), 139-155
- Bulmer, E. (2017). Presidential Legislative Powers. International IDEA Constitution-Building Primer 15, ISBN: 978-91-7671-120-0
- Canbazöğlu, K. (2010). Tarihi Gelişimi, Kurumları ve İşleyişi Bakımından Yeni Zelanda Devleti'nin Hükümet Sistemi. *Ankara Barosu Dergisi*, 68 (21), 321-334
- Chang, C. H. (2016). The Central-Local Relationship and Constitutional Operations in France. *Humanities and Social Sciences*, 4 (2), 16-25
- Cohen, J. E. (2001). The Polls: Popular Views of the Vice President: Vice Presidential Approval. *Center for the Study of the Presidency*, 31 (1), 142-149
- Copus, C. (2010). Codifying the Relationship between Central and Local Government. The Department of Public Policy Business and Law De Montfort University, Leicester.
- Coşkun, B., Pank, Ç. ve Şen, E. (2018). Yerel Yönetim Tarihinden Bir Kesit: 1877 Tarihli Vilayat Belediye Kanunu'nun İncelenmesi. *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, 89-97

- Çağlayan, R. (2016). Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0 (7), 373-398
- Çağlıyan İçener, Z. (2015). Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları. *Bilig Dergisi*, 75, 313-340
- Çelebican Karadeniz, Ö. (2014). *Roma Hukuku (Tarihi Kaynaklar Genel Kavramlar Kişiler Hukuku Hakların Korunması)* (17. Baskı). Turhan Kitabevi, Ankara.
- Çelenk, A. A. (2008). Europeanization And Devolution: Centre-Local Relations In Turkey. Yayınlanmamış Doktora Tezi, The Department Of Political Science and Public Administration, Bilkent Üniversitesi
- Çelik, A. (2005). Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (14), 145-159
- Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (1), 17-28
- Çetin, Y. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Personel Rejimine Yansımaları. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş
- Çevikbaş, R. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, 475, 33-62
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64
- Çiner, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine. *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 5, (12), 168-180
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), 63-93
- Çoban, H. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Çolak, Ç. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. *Strategic Public Management Journal*, 3 (Özel Sayı), 51-65
- Çolak, H. (2012). Türk Toplumunda Demokrasi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 13 (49), 33-55
- Demir, K. (2017). Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Danıştay ve Sayıştay Kurumlarının Analizi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (4), 208-235
- Demirkaya, Y. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim*. Kolektif Yayınevi.
- Demirtaş, B. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Dış İlişkilerinin Analizi: Merkez-Çevre Etkileşimini Yeniden Düşünmek. *Uluslararası İlişkiler*, 13 (52), 151-173.
- Dik, E. (2017). *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*. İmge Kitabevi, Ankara
- Dinçkol, A. (2004). Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı). *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi*, 3 (6), 61-93
- Dönmez, M. (2002). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 26 (235), 155-192
- Dönmez, S. ve Çelik, M. A. (2017). Tek Taraflı Birliktelik (Kommensalizm), Karşılıklı Fayda Birlikteliği (Mutualizm) ve Asalaklık (Parazitizm) Üçgeninde İnsan-Doğa İlişkileri. *İnsan ve İnsan Dergisi*, 4 (4), 301-303
- Dunleavy, P. (2018). Auditing the UK’s Changing Democracy. The UK’s Changing Democracy The 2018 Democratic Audit içinde 17-41 (ed. Patrick Dunleavy, Alice Park ve Ros Taylor). LSE Press, Portugal Street, London
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8, 165-187

- Ebel, R. D. (2003). Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization. The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, World Bank Institute, Washington D.C.
- Edwards, A. ve Hupe, P. (2000). France: A Strong State, Towards A Stronger Local Democracy? (Ed. H. Daemen ve L. Schaap. Citizen and City. Developments in fifteen local democracies in Europe içinde ss. 129-144).
- Elander, I. (1991). Analysing Central-Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations. Scandinavian Political Studies 14, 31-56
- Elban, S. (2018). Belediye Ölçeği Perspektifinden Mahalli İdareler Reformu Üzerine Notlar (2018). *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (3), 1591-1602
- Eliçin, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (13), 37-54
- Erbay, Y. ve Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler* (2. Baskı). Röle Akademik Yayıncılık, İstanbul
- Erdoğan, O. (2019a). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler*. Sage Yayınları, Ankara
- Erdoğan, O. (2019b). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Bülent Ecevit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (2), 295-310
- Erkul, H., Kara, H. ve Şimşek, S. (2016). ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14 (27), 33-58
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *ODTÜ MFD*, 9 (1), 45-66
- Esen, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdarenin Dönüşüm. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Burdur.

- Frug, G. E. (2014). Central Local Relationship. *Stanford Law and Policy Review*, 25 (1), 1-8
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1), 29-50
- Gezici, H. S. (2018). Türkiye’de Hükümet Sistemi Arayışları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Bir Analiz. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Selçuk Üniversitesi, Konya
- Gezgüç, G. M., Aldemir, C. ve Uzun, T. (2015). 6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3 (18): 461-477
- Goodfellow, T. (2017). Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation. International Centre for Tax and Development.
- Gökçe, A. F. (2019). Hibrit Rejimlerde Hükümet Sistemleri ve Demokrasi. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)*, 6 (15), 145-160
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4, 81-88
- Gözler, K. (1999). Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54 (01), 51-62
- Gözler, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*. Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- Gözler, K. (2010). *İdare Hukuku Dersleri* (10. Baskı). Ekin Yayınevi, Bursa
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11 (122), 37-82
- Gözler, K. (2015). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (7. Baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa
- Gözler, K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa

- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *Kısa İdare Hukuku* (12. Baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Anayasa Hukuku*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Guerrero-Orozco, O. (2014). *Public Administration in Great Britain*. Mexican Culture Seminar State of Mexico's Institute of Public Administration. Erişim linki: http://www.omarguerrero.org/OGO_GREATBRITAIN.pdf, erişim tarihi: 16.04.2020
- Gül, C. (2018). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (2), 235-262.
- Gül, H. (2018). *1923’den 2018’e Türkiye’de Hükümet Sistemleri*. Efe Akademi Yayınları, İstanbul
- Gül, H. (2018). 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı’nın Denge–Denetleme Makamı Olarak Analizi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (2), 122-136
- Gül, H., Kamalak, İ., ve Sallan Gül, S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3 (Özel Sayı), 101-120
- Gülener, S ve Biricikoğlu, H. (2016). Türkiye’de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hesap Verebilirliği. *Ombudsman Akademik*, (5), 69-89
- Güler, B. (1994). *Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989*. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3 (1), 19-37
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir University The Journal of Social Sciences Institute*, 21 (39), 299-322
- Gümüş, M. ve Yereli, A. (2016). Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler. *Sosyoekonomi*, 24 (28), 209-234

- Gün, M. (2018). *Türkiye'nin Orta Demokrasi Sorunları ve Çözüm Yolu (Yargı, Hesapverirlik, Temsilde Adalet)*. Bilnet Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul
- Günel, T. (2017). Kurumsal Kuram Perspektifinden Kurumsal Sürdürülebilirlik: İşletmelerin Kurumsal Sürdürülebilirlik Raporlamaları Üzerine Bir Uygulama. Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İşletme Yönetimi Yüksek Lisans Programı.
- Güneş, İ. (1996). Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (4), 83-92
- Gündüz, E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (33), 63-89.
- Güven, H., Karkacıer, A. ve Şimşek, T. (2017). Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 12 (2), 189-209
- İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları. *Anayasa Yargısı*, 36 (1), 195–223.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-24
- Joffe, A. H. (2018). *Defining the State*. (Ed.) Christopher A. Rollston. Enemies and Friends of the State: Ancient Prophecy in Context içinde (s.3-24). The Pennsylvania State University Press.
- Kaboğlu, İ. (2018). *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (2. Basım 1. Baskı). İletişim Yayınları, İstanbul
- Kamalak, İ. ve Durna, Ö. (2018). Güçler Ayrılığı İlkesini Hayata Geçiren Koşullar Üzerine. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim edt. Yüksek Demirkaya). 443-468. Hiper Yayıncılık, İstanbul
- Kaplan, G. (2005). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi 'ye Armağan)*, 3 (6), 233–256

- Kara, H. ve Karakılıçık, Y. (2016). 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler. *ODÜ Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi (ODÜSOBİAD)*, 6 (3), 727-738
- Kara, M. (2016). Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14 (27), 249-276
- Karakılıçık, Y. (2017). *Yeni Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölge Yönetimi* (2. Baskı). Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Karakılıçık, Y. (2016). *Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler* (3. Baskı). Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Karakılıçık, Y. ve Küçük, Ü. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 27 (1), 81-96
- Karanfiloğlu, A.Y. (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimi. Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi (9), Sayıştay Yayınları, Ankara
- Karayığit, M. (2016). The EU and Local Governments. *Strategic Public Management Journal*, 2 (4), 1-20
- Karcı, Ş. (2019). Kamu Yönetimi Temel Kanunundan Günümüze Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Mevzuatının Gelişimi. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 1-18
- Kaştan, Y. (2006). Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Partili Dönemden Çok Partili Döneme Geçişte CHP’nin Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler (1938-1950). *Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (1), 123-140
- Katz, E. (1999). Local Self-Government in the United States. Democratic Local Government içinde 6-11 (ed. John Treacy). *Electronic Journals of the U. S. Information Agency*. 4 (1), 1-46
- Kavili Arap, S. (2015). 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı. *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 15 (1), 65-80
- Kaya, B. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), 27-50

- Kayran, B. (2012). Türk Medeni Kanunu'nda Vesayet Hukuku (*Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*). Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (8. Basım). Cem Yayınevi, İstanbul
- Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5 (10), 74-103
- Kızıllıboğa Özaslan, R. ve Alıcı. O. V. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması. International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 10 (1), 352- 366
- Knapp, A. ve Wright, V. (2006). *The Government and Politics of France* (5. baskı). Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon (Taylor & Francis e-Library)
- Koç, İ. (2019). Kentsel Dönüşüm Kapsamında Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi
- Koç, N. (2005). Türk Medenî Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (0), 99-120
- Koç, N. (2017). Katılımcı Bütçe Anlayışının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. *Hittit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (1), 443-470
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307
- Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1 (1), 97-117
- Kozanoğlu, G. (2015). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Adalet Yayınevi, Ankara
- Köktaş, A. M. (2016). Osmanlı İmparatorluğu'nda Piyasa Düzenlemeleri: 1500-1700 İstanbul Kadı Sicillerinde Narh Uygulamaları. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9 (2), 219-242

- Kömürcüoğlu, M. (2018). Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Yetki ve Bütçe Paylaşımı. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler içinde (edt. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıköğlu, M. 29-49). Savaş Yayınevi, Ankara
- Köse, H. Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütölen Sayıştay Denetiminin Önemi. *Sayıştay Dergisi*, 114, 7-31
- Köylü, M. ve Önder, M. (2017). Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği. *Strategic Public Management Journal*, 3 (Özel Sayı), 83-100
- Kudu, A. (2020). Parlamenter Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama ve Yürütme Açısından Karşılaştırılması. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Yüksek Lisans Programı, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Atılım Üniversitesi, Ankara,
- Kurt Topuz, S. (2016). Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma. *Ege Akademik Bakış*, 16 (3), 461-476
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Karabulut, N. (2018). Sistem Teorisi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Kuramının Mukayeseli İzdüşümlerinin Türk Kamu Yönetimi Açısından İncelenmesi. 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu, 807-815
- Kuzu, B. (2015). *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*. Babıalı Kültür Yayıncılığı, İstanbul
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, 22 (85), Kış 157-189
- Küçük, H. (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 35-60
- Lamba, M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler içinde (edt. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıköğlu, M. 49-76). Savaş Yayınevi, Ankara

- Lawrence Neuman, W. (2014). *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches* (2. cilt). (Çev. Sedef Özge). Yayınodası, Ankara
- Libonati, E. M. (2005). State constitutions and local government in the United States. The place and role of local government in federal systems (editör: Nico Steytler). *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 11-26
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Governments Forms and Performance in Thirty Six Countries* (2. Baskı). Yale University Press, New Haven&London
- Liu, E. (2000). Systems of Government in Some Foreign Countries: France. *Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat*, 1-29
- Lopez, A. N. (2007). The Relationship Between Central And Local Authorities Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). *Local and Regional Democracy*, 1-65
- Mabala, S. P. (2019). Public Administration System Of United Kingdom and Its Reforms. https://www.researchgate.net/publication/331876160_Public_Administration_System_of_UNITED_KINGDOM_and_its_reforms, erişim tarihi: 16.04.2020
- Mahmutoğlu, A. (2002). Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri boyutunda yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ve bir alan araştırması. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Mainwaring, S. ve Shugart, S. M. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, Ph. D. Programs in Political Science, City University of New York 29 (4), 449-471
- Maksudoğlu, M. (1993). Osmanlı Devleti Mi, Osmanlı İmparatorluğu Mu? *Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 5-6, 103-117
- Mamur Işıklı, Y. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 28, 202-236

- Marszalek-Kawa, J. ve Burak, A. (2018). The Political System of the Republic of Turkey, Past and Present. *The Central European Journal of Social Sciences and Humanities*, 3, 95-108
- Marume, S. B. M. ve Jubenkanda, R. R. (2016). Centralization and Decentralization. *Quest Journals Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4 (6), 106-110
- Marume, S. B. M., Jubenkanda, R. R., Namusi, C. W. ve Madziyire, N. C. (2016). An Analysis of Essential Elements of the State. *International Journal of Engineering Science Invention*, 5 (3), 24-28
- Metin, Y. ve Erece, B. (2016). Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0 (7), 687-720
- Muratoğlu, T. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69 (1-2), 737-775
- Mutafoieva, V. P. (1977). XVIII Yüzyılın Son On Yılında Ayanlık Müessesesi. (Çev. Bayram Kodaman). *Tarih Dergisi*, 31, 163-182
- Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2009). *Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- Miszynski, D. ve Mejia, M. C. (2011). The State-Local Fiscal Relationship. *Public Policy Institute in California*, 1-2
- Nalcı Arıbaş, N. (2015). İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6 (1), 1-17
- Napier, C. J. (1997). Origins Of The Centralised Unitary State With Special Reference To Botswana, Zimbabwe And Namibia. (Submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor Of Literature And Philosophy), University Of South Africa.
- Negrut, V. (2016). The Control of the Administrative Tutelage Exercised by the Prefect. *Acta Universitatis Danubius Juridica (AUDJ)*, 12 (1), 22-30
- Nohutçu, A. (2015a). *Anayasa Hukuku* (11. Baskı). Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara

- Nohutçu, A. (2015b). *İdare Hukuku* (15. Baskı). Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara
- Nohutçu, A. (2019). *İdare Hukuku* (24. Baskı). Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Dergisi*, 36 (1), 163-193
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2019). *İdare Hukuku* (21. Baskı). Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Oktay, T. (2008). Türkiye’de Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. 119-152 http://www.tarkanoktay.net/index_htm_files/tarkan%20oktay-belediyenin%20tarihsel%20gelisimi.pdf erişim tarihi: 01.10.2019
- Okur, Y. (2019). İyi Yönetişim Bağlamında İller Bankası'nın Özerkliği. *Ombudsman Akademik*, 6 (11), 131-170
- Ortaylı, İ. (2012). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2018). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri* (3. Baskı). Türk Tarih Kurumu, Ankara
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16 (1), 139-171
- Ökmen, M. ve Elma, F. (der.) (2013). Türk Dünyasında Yerel Yönetimler- Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci. Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 4, 1-198. Erişim tarihi: 10.04.2020, erişim linki: <http://www.tdbb.org.tr/tdbb/wp-content/uploads/2016/01/T%C3%BCrk-D%C3%BCnyas%C4%B1nda-Yerel-Y%C3%B6netimler.pdf>
- Ömürgönülşen, U. (2009). *Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi* (2. Baskı), içinde Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, (editör) Birgül Ayman Güler, 313-412. İmge Yayınevi, Ankara.
- Önder, M. (2018). (Yönetsel Yapı İncelemeleri (2. Baskı) içinde bölüm) *Amerika Birleşik Devletleri* (der. Aykaç B., Altunok, H ve Gül Gedikkaya, F.). 59-91
- Önen, S. M. ve Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin Denetlenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (56), 216-234.

- Önen, S. M. ve Engin, S. (2019). Birleşik Krallık'ta Cezaevi Ombudsmanlığı: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *Ombudsman Akademik*, 5 (10), 15-37
- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332
- Önsal, N. (2017). *Endüstri İlişkileri Sözlüğü*. Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, TAEM Yayınları-12, Ankara
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-180
- Özdemir, H. (2012). Ulus Devlet ve Ulusçuluğun Küreselleşmeyle Etkileşimi: Vazgeçilemeyen Ulus Devlet, Yükselen Ulusçuluk. *Sosyal Bilimler Dergisi*, XIV (1), 39-59
- Özdemir, H. (2018). *100 Soruda Hükümet Sistemleri, Teori ve Pratikte Çağdaş Hükümet Sistemleri & Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Özdemir, H. ve Demirkanoglu, Y. (2015). 6360 Sayılı Yasaya Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Muhafazakâr Demokrat Kimlik Tanımı Üzerinden Bakış: Pekişen İktidarla Merkezileşen Yönetime Doğru. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (2), 114-149
- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*, 97-126
- Özer, M. A. (der.) (2014). *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*. Adalet Yayınevi, Ankara
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2017). *200 Soruda Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi, Ankara
- Özer, Y. (2015). AB'ye Üyelik Sürecinde Türkiye'de Demokratikleşme. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23 (2), 143-168
- Özkan, A. (2014). Dersaadet'ten Vilayet'e Geçiş Sürecinde İstanbul Cemiyet-i Umûmiye-i Belediye Seçimleri (1922-1923). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 55, 243-276

- Özkaya, Y. (1978). XVIII Yüzyılın İlk Yarısında Yerli Ailelerin Ayanlıkların Ele Geçirışleri ve Büyük Hanedanlıkların Kuruluşu, *Belleten Dergisi*, 168, 667-723
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi (International Journal of Social and Economic Sciences)*, 2 (2), 171-175
- Öztop, S. (2018). Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Dönüşümü İçin Uluslararası Örnekler. (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler içinde (edt. Ateş, H., Çöpoğlu, M. ve Bıyıkoglu, M. 187-213). Savaş Yayınevi, Ankara
- Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme– Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11 (2), 133-148
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)-ASSAM, 6 (15), 49-65
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. MKM Yayıncılık, Bursa
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi*, 1 (1), 7-40.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2018). *Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye'de Kamu Yönetimi Merkezden ve Yerinden Yönetim Teşkilatı*. Beta Yayınları, İstanbul
- Pehlivan, O. (2019). *Devlet Bütçesi* (7. Baskı). Celepler Matbaacılık, Trabzon
- Pinson, G. (?). Sub-national Governments and Central-local Relationships in France. 1-41. erişim adresi: <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>, erişim tarihi: 04.04.2020
- Popescu, D. (2012). The Administrative System in France. *Challenges of the Knowledge Society, Social Sciences*, 1755-1760
- Relyea, Harold C. (2010). The Executive Office of the Vice President: Constitutional and Legal Consider. *Wiley on behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress*, 40 (2), 327-341
- Roskin, M. G. (2016). *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür* (8.Baskı). Liberte Yayınları, Ankara

- Sağlam Arı, G., Armutlu, C., Güneri Tosunoğlu, N. ve Yücel Toy, B. (2009). Pozitivist ve Postpozitivist Paradigmalar Çerçevesinde Metodoloji Tartışmalarının Yönetim ve Pazarlama Alanlarına Yansımaları. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27 (1), 113-141
- Sağlık, C. (2019). Emile Durkheim' ın Metodolojisi ve Sosyolojisi. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (2), 449-480
- Salihoğlu, E. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sandford, M. (2018). Local government in England: Structures. *House of Commons Library, Briefing Paper*, 07104. (Erişim Linki, file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/SN07104%20(2).pdf, erişim tarihi: 16.04.2020)
- Sandford, M. (2020). Local government in England: Structures. *House of Commons Library, Briefing Paper*, 07104. (Erişim Linki, file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/SN07104%20(2).pdf, erişim tarihi: 31.08.2020)
- Sargentich, T. O. (1993). The Presidential and Parliamentary Models of National Government. *American University International Law Review*, 8 (2/3), 579-592
- Saygın, E. ve Yamak, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim: Kamu 'Denetişim' Modeli. *Denetişim*, (17), 1-14.
- Serter, G. (2020). 1923-1960 Arası Süreçte Türkiye'de Cumhuriyet- Muhafazakârlık Geriliminin Mekânsal Yüzü. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29 (1), 113-141
- Sevinç, H. (2014). Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (35), 730-747
- Seyidoğlu, H. (2002). *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük* (3. Baskı). Güzem Cem Yayınları, İstanbul
- Seyitdanlıoğlu, M. (1992). Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri. *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM*, 3 (03)

- Simon, C. A., Steel, B. S. ve Lovrich, N. P. (2018). State and Local Government and Politics: Prospects for Sustainability (2. Baskı). *Ecampus Open Educational Resources*, Oregon State University. Erişim adresi: <https://open.oregonstate.edu/education/government/chapter/chapter-2/>, erişim tarihi: 30.07.2020
- Sivrekli, E. (2015). Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki Mali İlişki: Şanlıurfa Örneği. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 46, 21-42
- Sobacı M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore. SETAV Raporu (<https://setav.org/assets/uploads/2016/05/baskanlik-sistemlerindeyerel-yoonetimler-pdf.pdf> erişim tarihi: 28.12.2018).
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sırasında Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3 (1), 113-133
- Şahin İpek, E. (2018). Belediyelerde Mali Denetimin Önemi ve Niteliği: Türkiye’deki Uygulamalar Bakımından Bir Değerlendirme. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33, 61-84
- Şinik, B., Yılmaz Uçar, A. ve Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (2), 1-27
- Taşçier, A. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (14), 650-662
- Taşçier, A. M. (2009). Türkiye’de Ulus Devletin Kuruluşu Esnasında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri (1929 Vilayet İdaresi Kanunu Temelinde Yönetimsel İnceleme). (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Mersin.
- Tuncer, A. (2018). Yerel Yönetimlerin Kökeni Bağlamında İtalyan Şehir Devletlerinde Yönetim ve Aktörler. *Journal of Political Administrative and Local Studies*. 1 (1), 1-18

- Turan, E. (2018). Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri. *Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 84-102
- Turan, H. C. (2017). Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler. *International Journal Of Education Technology and Scientific Researches (IJETSAR)*, 2, 1-19
- Turan, M. (1991). Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46 (1), 453-463
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7 (3), 42-91
- Turner, M. (1999). Central-Local Relations: Themes and Issues.
- Türedi, S. (2002). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Değerlendirilmesi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Türkoğlu, İ. ve Bucaktepe, A. (2015). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24 (2), 319-336
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 259-287
- Usta, S, Akman, E. ve Kocaoğlu, M. (2017). Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20 (1), 68-78
- Uysal, Y. (2018). Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi. 1 (3), 411-424
- Uysal, Y. ve Atmaca, Y. (2018). Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1 (3), 411-424
- Ünal, F. (2014). Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü (Onbirinci Bölüm), 495-533

- Vile, M. J. C. (2007). *Politics in the USA* (6. Baskı). British Library Cataloguing in Publication Data.
- Whitehead, L. (2013). The Westminster System “Model” or “Muddle”? *Taiwan Journal of Democracy*, Özel Sayı, 9-38
- Wolman, H. H. ve Hincapie, D. (2014). U.K (England) Structural Context Profile. German Marshall Fund of the United States, 2, 22-27
- Yakar, S. ve Gündüz, İ. O. (2014). ‘Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu’. *Sayıştay Dergisi*, 92, 117-141
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. *Sosyal Bilimler Metinleri*, (2), 1-21.
- Yayla, A. (2014). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (2. Baskı). Liberte Yayınları, Ankara
- Yaylı, H. ve Yaslıkaya, R. (2012). Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 47, (2), 65-82
- Yayman, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi* (4. Baskı). Doğan Kitap, İstanbul
- Yeni Türkiye Dergisi (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı*. 23 (94)
- Yetkin, H. (2013). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5 (2), 77-92
- Yıldırım, U., Öner, Ş., Aksu, H. ve Tatlı, S. M. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (15), 507-530
- Yıldız Akgül, Ş. (2016). Yerel Yönetimlerin Görev Alanı ve Organize Sanayi Bölgeleri Örneği. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (1), 639-676
- Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (1), 509-533

- Yılmaz, M. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılan Türk Spor Teşkilatına Dair Görüşlerin Belirlenmesi. (*Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*). Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara
- Yılmaz, S. ve Yasa, N. (2009). Viranşehir (Safranbolu) Mütesellimi Haydutoğlu Mehmet Bey. *Türk Dünyası Araştırmaları*, 178, 177-188
- Yılmaz, Z. (2019). *Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı (Yerel Özerkliğe İlişkin Avrupa Şartı'nın Taraf Devletlerde Uygulaması ve Türkiye Karşılaştırması)*. Onikilevha Yayıncılık, İstanbul
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*, 12 (135), 1-21
- Zaharia, P. ve Bilouseac, I. (2009). Decentralization And Local Autonomy- Local Public Management Defining Principles. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11 (2), 805-812
- Zengin, G. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3 (6), 35-56
- Zengin, O. (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Neyi İfade Ediyor? *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58 (4), 193-204

Mevzuat, Rapor ve Mahkeme Kararları

ABD Anayasası, Tarih: 1787, erişim adresi: <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>

Anayasa Mahkemesi'nin 18 Ocak 2007 tarih ve 2005/32 esas ve 2007/3 karar sayılı kararı

Anayasa Mahkemesi, 03 Kasım 2011 tarih ve 2011/11 esas ve 2011/151 karar sayılı kararı

Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde

Kararname, Kararname Numarası: 703, KHK Kabul Tarihi: 02 Temmuz 2018,
Resmi Gazete Yayımlı Tarihi: 09 Temmuz 2018.

Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun
Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde
Kararname, Kararname Numarası: 700, Resmi Gazete Tarih: 7 Temmuz 2018,
Sayı: 30471

Ankara Şehremaneti Kanunu, Kanun Numarası: 417, Tarih: 1924 (24 Şubat 1340)

Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, Kanun Numarası:
2451 Kabul Tarihi: 23 Nisan 1981, Resmi Gazete Tarih: 25 Nisan 1981 Sayı:
17321 Tertip: 5 Cilt: 20 Sayfa: 257

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların
Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararnamesinin Sayısı: 4,
Resmî Gazete Tarih: 15 Temmuz 2018, Sayı: 30479

Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Sayısı: 27, Resmi Gazete Tarih: 10
Ocak 2019, Sayı: 30651

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında
Kanun, Kanun Numarası: 6525, Kabul Tarihi: 20 Şubat 2014, Resmi Gazete
Tarih: 27 Şubat 2014, Sayı: 28926

Belediye Kanunu, Kanun Numarası: 1580, Kabul Tarihi: 3 Nisan 1930, Sayı: 1471

Belediye Kanunu, Kanun Numarası: 5393 Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2005, Resmi
Gazete: Tarih: 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874, Tertip: 5 Cilt: 44

Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 19 Temmuz 1963 Tarihli ve 307
Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 904,
Kabul Tarihi: 13 Temmuz 1967, Sayı: 12648

Beş Yıllık Kalkınma Planı 11 (2019-2023), T. C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Tarih:
2019, erişim: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020),

Beş Yıllık Kalkınma Planı 5 (1985-1989), T. C. Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No:
DPT: 1974, erişim: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020),

- Beş Yıllık Kalkınma Planı 6 (1990-1994), T. C. Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT: 2174, erişim: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020),
- Beş Yıllık Kalkınma Planı 7 (1996-2000), T. C. Devlet Planlama Teşkilatı, Karar No: 374, erişim: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020),
- Beş Yıllık Kalkınma Planı 8 (2001-2005), T. C. Devlet Planlama Teşkilatı, Karar No: 697, erişim: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020),
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kanun Numarası: 4982 Kabul Tarihi: 9 Ekim 2003 Resmi Gazete Tarih: 24 Ekim 2003, Sayı: 25269 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kanun Numarası: 195, Resmi Gazete Tarih: 23 Mart 1984, Sayı: 18350
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3030, Kabul Tarihi:27 Haziran 1984, Resmi Gazete Tarih: 9 Temmuz 1984, Sayı: 18453
- Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2561, Resmi Gazete Tarih: 8 Aralık 1981, Sayı: 17538
- Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Yönetmelik Numarası: 7071, Tarih: 19 Şubat 2020, Sayı: 31044
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun Numarası: 5216 Kabul Tarihi: 10 Temmuz 2004 Resmi Gazete: Tarih: 23 Temmuz 2004, Sayı: 25531, Tertip: 5 Cilt: 43
- Ceza Muhakemesi Kanunu, Kanun Numarası: 5271, Kabul Tarihi: 04 Aralık 2004, Resmî Gazete Tarih: 07 Aralık 2004, Sayı: 25673, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 44
- Commonwealth Local Government Forum (2020). The Local Government System in UK. Erişim adresi: <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-europe/united-kingdom/>, erişim tarihi: 30.08.2020
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), Sayı: 30474, Tarih: 10 Temmuz 2018

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 34 (17). Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t17/c034/cs__17034001.pdf, erişim tarihi: 04.04.2020

Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 7153, Sayı: 30621, Kabul Tarihi: 29 Kasım 2018

Danıştay 8. Dairesi'nin, 5 Mart 2010 tarihli, E2008/4976 esas ve 2010/1108 karar sayılı kararı

Danıştay Kanunu, Kanun Numarası: 2575, Kabul Tarihi: 6 Ocak 1982, Resmi Gazete: Tarih: 20 Ocak 1982, Sayı: 17580, Tertip: 5 Cilt: 21 Sayfa: 119

Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayat Belediye Kanunu, Tarih: 1877

Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat, Tarih: 1912

Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2443, Kabul Tarihi: 1 Nisan 1981, Resmi Gazete: Tarih: 3 Nisan 1981, Sayı: 17299, Düstur: Tertip: 5 Cilt: 20 Sayfa: 242

Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 5, Resmî Gazete Tarih: 15 Temmuz 2018, Sayı: 30479

Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657 Kabul Tarihi: 14 Temmuz 1965, Resmi Gazete: Tarih: 23 Temmuz 1965 Sayı: 12056, Tertip: 5 Cilt: 4 Sayfa: 3044

Divanı Muhasebat Kanunu, Kanun No: 2514, Kabul Tarihi: 16 Haziran 1934, Yürürlük Tarihi: 25 Haziran 1934, Resmi Gazete Tarih: 25 Haziran 1934, Sayı: 2735

Fransa Anayasası, Tarih: 1958, erişim adresi: [https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), erişim tarihi: 25.06.2019

Görüş Dergisi, 1992, TÜSİAD, erişim adresi: <https://tusiad.org/tr/yayinlar/gorus-dergisi>, erişim tarihi: 20.08.2019

<http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>), erişim tarihi: 05.06.2020

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/801>, erişim tarihi: 20.05.2019

<https://t24.com.tr/haber/erdogan-belediye-baskanlarinin-atamayla-goreve-gelmesi-daha-dogru-2019dan-sonra-gundeme-gelecek-dedi,486587>, erişim tarihi: 02.02.2020

https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html, erişim tarihi: 03.03.2020

<https://www.etimolojiturkce.com>, erişim tarihi: 10.04.2019

<https://www.local.gov.uk/parliament/legislation-guides>, erişim tarihi: 01.01.2020

<https://www.luggat.com/index.php#ceviri>, erişim tarihi: 24.04.2019

https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ, 'Bahçeli'den başkanlık sistemi çıkışı' haber tarihi: 11 Ekim 2016, erişim adresi: 05.05.2019

<https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu>, erişim tarihi: 02.03.2020

House of Commons (2015). Political and Constitutional Reform Committee. The UK constitution A Summary with Options for Reform.

House of Commons Political and Constitutional Reform Committee (2013). Prospects for Codifying the Relationship Between Central and Local Government.

House of Commons Communities and Local Government Committee (2008-2009). The Balance of Power: Central and Local Government.

International Monetary Fund (IMF) (2020). Government Finance Statics. Erişim adresi: <https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sId=1437430552197>, erişim tarihi: 20.08.2020

İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3152, Kabul Tarihi: 14 Şubat 1985, Resmî Gazete: Tarih: 23 Şubat 1985, Sayı: 18675

İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati, Tertip 2, Cilt 5, No:3268, Hicri: 17 R. Ahir 1331, Rumi: 13 Mart 1329, Miladi: 26 Mart 1913

İl İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5442, Kabul Tarihi: 10 Haziran 1949, Resmî Gazete Tarih:18 Haziran 1949, Sayı: 7236, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 3 Cilt: 30 Sayfa: 1477

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5779, Kabul Tarihi: 2 Temmuz 2008, Resmi Gazete Tarih: 15 Temmuz 2008, Sayı: 26937

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22 Şubat 2005, Resmi Gazete: Tarih: 4 Mart 2005 Sayı: 25745, Tertip: 5 Cilt: 44

İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 6107, Kabul Tarihi: 26 Ocak 2011, Resmi Gazete Tarih: 8 Şubat 2011, Sayı: 27840

İmar Kanunu, Kanun Numarası: 3194, Kabul Tarihi: 03 Mayıs 1985, Resmi Gazete: Tarih: 09 Mayıs 1985, Sayı: 18749, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 378

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5176 Kabul Tarihi: 25 Mayıs 2004, Resmi Gazete Tarih: 8 Haziran 2004, Sayı: 25486, Tertip: 5 Cilt: 43

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10 Aralık 2003, Resmî Gazete: Tarih: 24 Aralık 2003, Sayı: 25326, Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (*yasalaşmamış*), TBMM Dönem: 22, Yasama Yılı: 22, T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 29.12.2003 Sayı: B.02, 0.KKG.0.10/101-751/5767

Kamulaştırma Kanunu, Kanun Numarası: 2942, Kabul Tarihi: 4 Kasım 1983, Resmî Gazete: Tarih: 8 Kasım 1983, Sayı: 18215, Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa: 843

Kanun-i Esasi (1876 Osmanlı Anayasası), Kabul Tarihi: 7 zilhicce 1293 (1876)

Kanun-i Esasi Değişiklikleri (1909 Anayasası), Tarih: 8 Ağustos 1909

Kānunnâme-i Arazi (Arazi Kanunnamesi), Tarih: 7 Ramazan 1274 (21 Nisan 1858) erişim adresi: <https://www.devletarsivleri.gov.tr>

Köy Kanunu, Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18 Mart 1924 Resmi Gazete Tarih: 7 Nisan 1924, Sayı: 68 Tertip: 3 Cilt: 5 Sayfa: 33

Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, Kanun Numarası: 5355 Kabul Tarihi: 26 Mayıs 2005 Resmi Gazete: Tarih: 11 Haziran 2005, Sayı: 25842, Tertip: 5 Cilt: 44

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Milletler Arası Andlaşma (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Kabulüne Dair), Tarih: 3 Ekim 1992, Yürütme ve İdare Bölümü, Resmi Gazete: Sayı: 21364

Milli Güvenlik Konseyi Kararı (34 sayılı MGK Kararı), Yürütme ve İdare Bölümü,
Resmi Gazete Tarih: 11 Aralık 1980, Sayı: 17187, Sayfa: 11

OECD/UCLG (2016), Subnational Governments Around The World: Structure And
Finance. Erişim adresi: https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf, erişim tarihi: 04.06.2019

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname, Kararname Sayısı: 674, Resmi Gazete Tarih: 1 Eylül
2016, Sayı: 29818

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun
Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, Kanun
Numarası: 7071, Resmi Gazete Kabul Tarihi: 01 Şubat 2018.

On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve
Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun
Numarası: 6360, Kabul Tarihi: 12 Kasım 2012, Resmi Gazete Tarih: 6 Aralık 2012,
Sayı: 28489, Tertip: 5, Cilt: 53

Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun
Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun
Numarası: 7033, Kabul Tarihi: 18 Haziran 2017, Resmi Gazete Tarih: 1 Temmuz
2017, Sayı: 30111

Sayıştay Kanunu, Kanun Numarası: 6085 Kabul Tarihi: 3 Aralık 2010, Resmi Gazete:
Tarih: 19 Aralık 2010, Sayı: 27790, Tertip: 5 Cilt: 50

Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların
Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanı Kararı, Karar Numarası: 17

Teşkilâtı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası), Kanun Numarası: 85, Kabul Tarihi: 20
Kanunu Sani (Ocak) 1337

Teşkilâtı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası), Kanun Numarası: 491, Kabul Tarihi: 20
Nisan 1340

Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun, Kanun
Numarası: 364, Kabul Tarihi: 29 Ekim 1339

Turizmi Teşvik Kanunu, Kanun Numarası: 2634 Kabul Tarihi: 12 Mart 1982, Resmi Gazete Tarih: 16 Mart 1982, Sayı: 17635, Tertip: 5 Cilt: 21 Sayfa: 262

Türk Medeni Kanunu, Kanun Numarası: 4721 Kabul Tarihi: 22 Kasım 2001, Resmi Gazete: Tarihi: 8 Aralık 2001 Sayı: 24607, Tertip: 5 Cilt: 41

Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü, erişim adresi: <https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu>, erişim adresi: 06.06.2020

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18 Ekim 1982, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 9 Kasım 1982, Sayı: 17863 (Mükerrer) Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa: 3

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası, Kanun Numarası: 334, Kabul Tarihi: 9 Temmuz 1961

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6771, Kabul Tarihi: 21 Ocak 2017

Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 3, Resmî Gazete Tarih: 10 Temmuz 2018, Sayı: 30474

Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 7161, Kabul Tarihi: 17 Ocak 2019, Resmi Gazete Tarih: 18 Ocak 2019, Sayı: 30659

Vergi Usul Kanunu, Kanun Numarası: 213 Kabul Tarihi: 4 Ocak 1961, Resmi Gazete: Tarih: 10 Ocak 1961, Sayı: 10703, Cilt: 1 Sayfa: 103

White House official web site, erişim adresi: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-local-government/>, erişim tarihi: 30.07.2020

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Yönetmelik Numarası: 28962, Resmi Gazete Tarih: 04 Nisan 2014

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Ünal KÜÇÜK

Doğum Tarihi: 30.07.1989

E-mail: ukucuk@firat.edu.tr, unalkucuk@mersin.edu.tr

Öğrenim Durumu:

Derece	Bölüm/Program/Okul	Üniversite/Şehir	Yıl
Lise	Ayşe Atıl Anadolu Öğretmen Lisesi	Adana	2003-2007
Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Ankara Üniversitesi	2008-2013
Lisans	Hukuk Fakültesi	İnönü Üniversitesi (Malatya)	2015-2020
Yüksek Lisans	Sosyal Bilimler Enstitüsü	Mersin Üniversitesi	2015-2017
Doktora	Sosyal Bilimler Enstitüsü	İnönü Üniversitesi (Malatya)	2017-2020

Görevler:

Görev Unvanı	Görev Yeri	Yıl
Araştırma Görevlisi	Orta Doğu Teknik Üniversitesi (39. md.)	2014-2015
Araştırma Görevlisi	Fırat Üniversitesi (33. md.)	2014-2015
Araştırma Görevlisi	Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (35. md.)	2015-2017
Araştırma Görevlisi	İnönü Üniversitesi (39. md.)	2017-2018
Araştırma Görevlisi	Fırat Üniversitesi (33. md.)	2018-2020

ESERLER:

Tezler

1. Yüksek Lisans Tezi:

Tez adı: 'Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi'. (2017)

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Esra DİK

2. Doktora Tezi:

Tez Adı: 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi (2020)

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Makaleler

1. Y. KARAKILÇIK and Ü. KÜÇÜK, “AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ,” *MARMARA AVRUPA ARAŞTIRMALARI DERGİSİ (MJES)*, Yıl: 27, vol: 1, pp. 81–96, July 2019
2. Y. KARAKILÇIK and Ü. KÜÇÜK, “Kamu Özel Ortaklığının Yerel Yönetimlerde Uygulanabilme Olanakları Üzerine Bir Değerlendirme,” *ADAM AKADEMİ SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ*, vol. 9, no. 1, pp. 139–177, Jun. 2019.
3. M. ERSÖNMEZ and Ü. KÜÇÜK, “ARA SEÇİMİN YETERSİZLİĞİ ve TEMSİLDE SÜREKLİLİK SORUNU YEDEK MİLLETVEKİLLİĞİ TARTIŞMALARI,” *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, vol. 3, no. 6, pp. 11–30, Dec. 2016. 2. Y.

Bildiriler

1. C. ALTAN and Ü. KÜÇÜK, “VATANDAŞLIK VERİLMESİ DURUMUNDA SURIYELİLERİN TÜRKİYE’DEKİ SİYASAL SEÇİMLERE OLASI ETKİLERİ,” presented at the KAYSEM, 2017.
2. Ü. KÜÇÜK, “TÜRKİYE’DE VE İNGİLTERE DE KURUMSAL AÇIDAN ETİK DENETİM VE KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA DAİR TESPİT VE ÖNERİLER,” presented at the II. ULUSLARARASI SOSYAL BİLİMLER VE İNOVASYON KONGRESİ, ELAZIĞ, 2019.
3. Ü. KÜÇÜK and A. KÖSTEKÇİ, “YÖNETİM BİLİMİ VE KAMU EKONOMİSİ AÇISINDAN ALTERNATİF SU POLİTİKASI,” presented at the (IZDAS) 1. ULUSLARARASI BEYDAĞI SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER KONGRESİ, MALATYA, 2019.
4. Y. KARAKILÇIK and Ü. KÜÇÜK, “TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ HUKUKSAL KONUMLANMA SORUNU VE MERKEZ YEREL İLİŞKİLERİNDEKİ YERİ,” presented at the 5. ULUSLARARASI BÖLGESEL KALKINMA KONFERANSI, MALATYA, 2019.
5. H. YAMAN and Ü. KÜÇÜK, “YASAMA VE YÜRÜTMENİN SINIR SORUNU CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ,” presented at the 1. ULUSLARARASI İLETİŞİM VE YÖNETİM BİLİMLERİ KONGRESİ, MALATYA, 2019.
6. A. KÖSTEKÇİ and Ü. KÜÇÜK, “YENİ SİSTEMDE BÜTÇENİN HUKUKİ VE MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ,” presented at the (IZDAS) 1. ULUSLARARASI BEYDAĞI SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER KONGRESİ, MALATYA, 2019.

Kitap Bölümleri

1. KAMU VE İŞLETME YÖNETİMİNDE YENİ PERSPEKTİFLER

Bölüm Adı: YERALTI SULARININ YÖNETİM SORUNU VE İKTİSADİ DEĞERİ, KÜÇÜK ÜNAL, Yayın Yeri: İKSAD Publishing House, Editör: Prof. Dr. Özcan SEZER, Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin ÇAVUŞOĞLU, Basım sayısı:1, ISBN:978-625-7029-69-8, Bölüm Sayfaları:365 -390

2. SOSYAL BİLİMLER ALANINDA ARAŞTIRMA MAKALELERİ-3

Bölüm Adı: Kamu Özel Ortaklıkları ve Dış Borç Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1986-2017), KÜÇÜK ÜNAL, KÖSTEKÇİ AHMET, Yayın Yeri: GECE AKADEMİ, Editör: ELAZGÖZ İsmail, ERDOĞAN Göktürk, GEZEN Ali, YILMAZ Abdullah, Basım sayısı:1, Sayfa sayısı: 753, ISBN: 978-625-7958-14-1, Bölüm Sayfaları: 550 - 565

3. KAMU VE İŞLETME YÖNETİMİNDE YENİ PERSPEKTİFLER

Bölüm Adı: KENT YÖNETİMİNİ MANUEL CASTELLS ÖZELİNDE ÇAĞDAŞ KENT SOSYOLOGLARI ÜZERİNDEN OKUMAK, KÜÇÜK ÜNAL, Yayın Yeri: İKSAD Publishing House, Editör: Prof. Dr. Özcan SEZER, Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin ÇAVUŞOĞLU, Basım sayısı: 1, ISBN: 978-625-7029-69-8, Bölüm Sayfaları: 341 -364